

EDGAR ENRIQUE MARTÍNEZ CÁRDENAS
Profesor titular ESAP

JUAN MANUEL RAMÍREZ MORA / Profesor asistente UPTC
HAROLD DAVID PICO GARCÍA / Investigador ESAP



ELECCIÓN POPULAR DE ALCALDES

EDGAR ENRIQUE MARTÍNEZ CÁRDENAS
Profesor titular ESAP

JUAN MANUEL RAMÍREZ MORA / Profesor asistente UPTC
HAROLD DAVID PICO GARCÍA / Investigador ESAP



ELECCIÓN POPULAR DE ALCALDES

CATALOGACIÓN EN LA PUBLICACIÓN - BIBLIOTECA LUIS OSWALDO BELTRÁN JARA - ESAP

MARTÍNEZ CÁRDENAS, EDGAR ENRIQUE

25 años : Elección popular de Alcaldes / Edgar Enrique Martínez Cárdenas, Juan Manuel Ramírez Mora, Harold David Pico García. - 2a ed. - Bogotá : Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, Grupo de Investigación Sinergia Organizacional, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2015
240 p. : il.

Incluye bibliografía

ISBN 978-958-652-416-2

1. Alcaldes - Elecciones - Colombia 2. Elecciones Municipales - Colombia 3. Descentralización Política - Colombia I. Ramírez Mora, Juan Manuel II. Pico García, Harold David III. tit.

CDD-21: 352.232

25 AÑOS. ELECCIÓN POPULAR DE ALCALDES

EDGAR ENRIQUE MARTÍNEZ CÁRDENAS

JUAN MANUEL RAMÍREZ MORA

HAROLD DAVID PICO GARCÍA

Segunda edición

Bogotá, 2015

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ALEJANDRO LARRAMENDY JOERNS

Director Nacional

CLAUDIA MARCELA FRANCO RODRÍGUEZ

Subdirectora Administrativa y Financiera

FERNANDO AUGUSTO MEDINA GUTIÉRREZ

Subdirector Académico

FERNANDO YARPAZ

Secretario General

LUZ STELLA HERNÁNDEZ RUIZ

Jefe de la Oficina Asesora de Planeación

MARÍA MARLENY PEDEREROS

Jefe de la Oficina de Control Interno

LUZ STELLA PARRADO

Decana Facultad de Pregrado

CLAUDIA INÉS RAMÍREZ MÉNDEZ

Decana Facultad de Posgrados

JENNY PAOLA LIS GUTIÉRREZ

Decana Facultad de Investigaciones

MAÚRCIO ANDRÉS ROJAS PAVA

Asesor de Comunicaciones

TERESA GONZÁLEZ VELÁSQUEZ

Coordinadora Grupo de Publicaciones

y Recursos Educativos

YOLANDA NUÑEZ ARIAS

Concepto y Diagramación



Todos los derechos son reservados. Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo escrito de la Escuela Superior de Administración Pública.

La responsabilidad por opiniones expresadas en este documento compete exclusivamente a su(s) autor(es) y no compromete de modo alguno el pensamiento oficial de la Escuela Superior de Administración Pública, salvo en aquellos casos en que expresamente así se indique.

www.esap.edu.co

CONTENIDO

Introducción	11
<hr/>	
1. Descentralización política, democracia, y municipio	17
<hr/>	
1.1 La descentralización	18
1.2 La democracia	24
1.3 La democracia en América Latina	31
1.4 La descentralización y democracia	36
1.5 Descentralización y democracia subnacional en América Latina	42
1.6 Descentralización y democracia subnacional en Colombia	50
2. La calidad de la democracia en los municipios colombianos	67
<hr/>	
2.1 Bases conceptuales y metodológicas	71
2.1.1 Indicadores de calidad democrática	71
2.1.2 La operacionalización de la democracia	82
2.1.2.1 Decisión electoral (D)	89
2.1.2.1.1 Necesidades básicas insatisfechas (NBI)	90
2.1.2.1.2 Población analfabeta (POBLA)	91
2.1.2.1.3 Homicidios políticos (HOMPO)	91
2.1.2.1.4 Transhumancia electoral (TRASHU)	92
2.1.2.1.5 Riesgo electoral (RIESEL)	93
2.1.2.2 Participación (P)	94
2.1.2.3 Rendición de cuentas (A)	95
2.1.2.4 Respuesta a la voluntad popular (R)	97
2.1.2.5 Soberanía (S)	98

3. Presentación y análisis de resultados	101
<hr/>	
3.1 El mínimo dalhiano	103
3.1.1 Departamento de Antioquia	113
3.1.2 Costa Pacífica	116
3.1.3 Costa Caribe	119
3.1.4 Orinoquia y Amazonía	121
3.2 La calidad de la democracia municipal	123
3.2.1 Decisión electoral	133
3.2.2 Participación	136
3.2.3 Rendición de cuentas	138
3.2.4 Respuesta a la voluntad popular	140
3.2.5 Soberanía	141
4. Los municipios colombianos en el umbral democrático (a manera de conclusión)	143
<hr/>	
4.1 Las restricciones en la competencia electoral	144
4.1.1 El riesgo electoral	146
4.1.2 La trashumancia electoral	152
4.1.3 Analfabetismo	157
4.1.4 Intolerancia política	162
4.2 Democracias municipales consolidadas	171
4.2.1 Cundinamarca	172
4.2.1.1 Funza	174
4.2.1.2 Cota	177
4.2.1.3 Tocancipá	179
4.2.2 Antioquia	181
4.2.2.1 Envigado	185
4.2.3 Valle del Cauca	189
4.2.3.1 Yumbo	193
Bibliografía	198

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1. Etapas de la democracia en América Latina	32
Cuadro 2. Dimensiones de calidad democrática en algunos estudios recientes	87
Cuadro 3. Valores de la decisión electoral (grupo 4)	107
Cuadro 4. Valores de la decisión electoral (grupo 3)	107
Cuadro 5. Número de municipios según riesgo electoral (riesel)	108
Cuadro 6. Mecanismo de influencia electoral según tipo de agente criminal	112
Cuadro 7. Índice de democracia. Frecuencia por intervalo de grupos	126
Cuadro 8. Municipios colombianos con mejor desempeño democrático	128
Cuadro 9. Municipios colombianos de menor calidad democrática	128
Cuadro 10. Porcentaje de municipios por región según intervalos de calidad democrática	131
Cuadro 11. Porcentaje de municipios por categoría según intervalos de calidad democrática	133
Cuadro 12. Retención de información por ejes para decisión electoral	134
Cuadro 13. Retención de información por ejes para participación	137
Cuadro 14. Retención de información por ejes para rendición de cuentas	138
Cuadro 15. Mayores municipios receptores de regalías con alto número de inscripciones de cédulas anuladas por trashumancia electoral	156
Cuadro 16. Tasas de analfabetismo (%) para algunos municipios colombianos	159

Cuadro 17. Funcionarios y dirigentes políticos asesinados entre 1995 y 1999	170
Cuadro 18. Municipios de Cundinamarca con mayor calidad democrática	174
Cuadro 19. Municipios de Antioquia con mayor calidad democrática	182
Cuadro 20. Municipios del Valle con mayor calidad democrática	192

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Enfoques sobre la descentralización	19
Gráfico 2. Las democracias	25
Gráfico 3. Aproximaciones a la democracia	26
Gráfico 4. Círculo de correlaciones para determinar decisión electoral	105
Gráfico 5. Nivel de agrupación de varianza intragrupos	106
Gráfico 6. Porcentaje de municipios no democráticos según departamento	110
Gráfico 7. Municipios no democráticos según departamento (valores absolutos)	111
Gráfico 8. Histograma índice democrático municipal	127
Gráfico 9. Círculo de correlaciones para la decisión electoral	134
Gráfico 10. Histograma de distribución de los municipios democráticos en la dimensión decisión electoral	135
Gráfico 11. Círculo de correlaciones para participación	137
Gráfico 12. Histograma de distribución de los municipios democráticos en la dimensión participación	138
Gráfico 13. Círculo de correlaciones para rendición de cuentas	139
Gráfico 14. Histograma de distribución de los municipios democráticos en la dimensión rendición de cuentas	140
Gráfico 15. Histograma de los municipios democráticos en la dimensión soberanía	141
Gráfico 16. Trashumancia 2007 vs. 2011	153
Gráfico 17. Analfabetismo en Colombia de las personas de 15 años y más	158

Gráfico 18. Tasa de analfabetismo por departamento según censo 2005	158
Gráfico 19. Alcaldes asesinados en Colombia (1988-2012)	165
Gráfico 20. Concejales asesinados en Colombia (1988-2012)	166
Gráfico 21. Homicidios contra sindicalistas 1981-2010	167
Gráfico 22. Número de municipios por departamento que superan el promedio democrático nacional	171
Gráfico 23. Municipios más democráticos según su comportamiento por dimensión del ICD	172
Gráfico 24. Número de municipios de Cundinamarca que superaron el promedio democrático nacional agrupados por provincias	173
Gráfico 25. Municipios de Antioquia con mayor calidad democrática según regiones	181
Gráfico 26. Municipios del Valle con mayor calidad democrática según regiones	190

LISTA DE MAPAS

Mapa 1. Municipios colombianos no democráticos	109
Mapa 2. Municipios colombianos democráticos	129
Mapa 3. Riesgo electoral para elecciones de autoridades locales 2011	149
Mapa 4. Trashumancia electoral 2007	154
Mapa 5. Trashumancia electoral 2011	155
Mapa 6. Tasa de analfabetismo por municipio colombiano	160



INTRODUCCIÓN

En el imaginario político latinoamericano, así como en diversas acciones gubernamentales, ha estado presente la idea de que existe una profunda relación entre la descentralización y el desarrollo de una sólida democracia (Mascareño, 2008)¹. Por los años ochenta del siglo XX, cuando muchos países iniciaban su proceso de democratización y modernización del Estado, descentralizar y democratizar se convirtieron en acciones con los más diversos objetivos políticos². Se trataba de un cambio en las reglas de juego sociopolítico que, en apariencia, otorgaba beneficios al grueso de los actores (Von Haldenwang, 1990).

Sin embargo, aunque América Latina haya adoptado estos cambios institucionales, también es cierto que aún prevalecen prácticas y culturas políticas populistas, patrimonialistas y clientelares, situación que poco con-

¹ Esta asimilación parece tener su explicación en la transición democrática del continente, luego de haber soportado, con muy pocas excepciones, la generalizada presencia de regímenes militares que se apoyaron en un poder central y jerarquizado para mantener sus dictaduras, situación que sin embargo, no puede generalizarse porque en casos como Chile, la instrumentalización de la descentralización contribuyó significativamente a la consolidación del autoritarismo de Pinochet, aunque es claro que ésta descentralización enfatiza en los asuntos técnicos (administrativos y económicos) pero no en los asuntos políticos; por ejemplo, los alcaldes municipales continuaron siendo designados y no elegidos popularmente según lo establecía la Constitución de 1980; así las cosas resulta más adecuado designar al proceso vivido durante la dictadura como una desconcentración, antes que descentralización ya que ésta última está caracterizada esencialmente por una transferencia de poder a las autoridades subnacionales.

² Esos diversos objetivos políticos responden a las especificidades que propician la descentralización en cada país en relación con las diversas y complejas relaciones entre el Estado, la economía, la sociedad y la política, en donde, como lo señala Restrepo (Restrepo D., 2006), lo espacial es un referente fundamental.

tribuye a legitimar estos cambios, dejando serias dudas sobre la eficacia causal de la descentralización en las democracias subnacionales.

Por ahora, los planteamientos teóricos sobre los efectos democratizadores de la descentralización, han estado orientados en forma predominante por una visión dicotómica; de una parte, algunos investigadores consideran que la descentralización, al delegar poder a los gobiernos locales, contribuye a profundizar y consolidar la democracia (Diamond L. , 1999), mientras que para otros, por el contrario, la transferencia de poder a los funcionarios municipales promueve el autoritarismo y exacerba el patronazgo (Montero & Samuels, 2004).

Sin embargo, como señala Restrepo (2006) “ [...] si se confrontan las prácticas y la cultura política, se reconocen dificultades y perversiones del sistema que empiezan a distinguir casos exitosos, fracasados y una gigantesca gama de intermedios” (Restrepo D. , 2006, pág. 31).

Ante tales divergencias, objetivo central de esta investigación, es profundizar en el análisis de esta compleja relación, a partir de las evidencias de un caso particular como el proceso de cambio institucional implementado en Colombia para lograr una “apertura democrática” a partir de la consagración de la descentralización territorial. Se pretende determinar cuál ha sido el impacto que sobre la democracia local ha tenido la estrategia de descentralización política implementada en el país.

Se considera como hipótesis que la descentralización ha generado efectos contradictorios en la geografía colombiana: en algunos municipios hay un incremento histórico sostenido de su calidad democrática, mientras que en otros, el impacto es bastante restringido, existiendo también algunos que ni siquiera alcanzan un umbral mínimo que permita reconocer su carácter democrático, debido a que la decisión electoral no es el resultado de un debate libre, competitivo y transparente, fundado en garantías plenas de los derechos civiles y políticos.

Así las cosas, resulta pertinente indagar: ¿por qué dentro de un mismo contexto jurídico normativo, característico de Estados unitarios como Colombia, el impacto político de la descentralización en la democracia de los municipios es tan divergente? Qué caracteriza a los municipios en donde son perceptibles mejores desempeños de la vida democrática local desde la adopción de la descentralización política? Cuáles son

las mayores restricciones del proceso que limitan el alcance democratizador de las reformas en varios municipios colombianos?

Para responder estos interrogantes, se adelantó un proceso de investigación orientado a obtener evidencia sobre el impacto de la descentralización en la democracia de los municipios colombianos; para ello, durante los últimos tres años, se generó una base de datos que permitiera sistematizar la información de todos los municipios colombianos, existentes a 1988 (es decir, 1008 municipios), fecha en la que se realizó la primera elección popular de alcaldes, hasta el 2011, fecha del último proceso electoral que se ha realizado en el país, agrupando las diversas variables que integran cada una de las dimensiones formuladas para generar un Índice de Calidad Democrática Municipal (ICDM) que se constituye a la vez en una contribución a la comunidad académica y a los formuladores de política pública.

La idea de medir el comportamiento democrático no es nueva, sin embargo los diversos ejercicios se han concentrado esencialmente en el nivel nacional, y muy excepcionalmente para el nivel subnacional, encontrando referentes para América latina, pero en contextos federales: Argentina (Gervasoni, 2009b, 2011; Gibson 2005) y México (Cornelius, 1999; Somuano & Ortega, 2011). Por otro lado, siguiendo a Behrend (2011), en el caso de Brasil, aunque no hay un índice democrático a nivel subnacional, como los referenciados para México y Argentina, si abunda la literatura sobre los fenómenos políticos subnacionales, en particular sobre la democracia.

Igualmente, aunque algunos indicadores se construyen a partir de información objetiva que puede ser contrastada, una gran limitación que tiene la gran mayoría es la medición vía percepciones o juicios de expertos en la materia, situación que no está exenta de sesgos. Igualmente, otra gran restricción que suele tenerse es la relacionada con la disponibilidad de la información, limitándose, a series de tiempo demasiado cortas.

Adicionalmente, a partir de los índices construidos, a menudo se plantea que la calidad de la democracia en la región es baja porque no ha generado gobiernos efectivos, ni ha sido capaz de mejorar el nivel de vida de la mayoría, con lo cual se confunden dos cosas que son diferentes: calidad de la democracia y efectividad del gobierno (Levine & Molina, 2007).

Por ello, para esta investigación, la democracia de calidad y el buen gobierno son dos objetivos deseables, pero el valor de cada uno puede ser entendido más claramente si se analizan como conceptos distintos. Democracia de alta o baja calidad es una cosa, y buen o mal gobierno es otra. De acuerdo con Levine, D & Molina, J. (2007) “ [...] un gobierno democrático puede producir resultados deficientes a los ojos de algunos o muchos, sin dejar por ello de ser democrático”.

En este sentido, el concepto y la operacionalización que sobre democracia orienta esta investigación, tiene como fundamento las dimensiones analíticas propuestas por Levine & Molina (2007), a partir de la concepción procesal de Dahl (1999), que busca superar la sola formación del gobierno y se propone ser inclusiva, al aludir explícitamente a los actos de participación y control por parte de los ciudadanos.

Así entonces la calidad de la democracia municipal (CDM) está en función de la Decisión Electoral (D), la participación (P), la rendición de cuentas (A), la respuesta a la voluntad popular (R) y la soberanía (S) observable en cada uno de los municipios colombianos.

$$CDM_i = f (D_i, P_i, A_i, R_i, S_i)$$

A partir de la consolidación y verificación de la integridad de los datos, se realizó un análisis multivariado, dada la existencia de las variables que integran cada una de las dimensiones incorporadas en la calidad de la democracia, y que son medidas para cada uno de los municipios que integraron el censo de los municipios colombianos. Se hizo uso de la técnica estadística de Análisis en Componentes Principales (ACP) para determinar las correlaciones de las variables, el número de ejes que retienen buen porcentaje de información, y con dichos resultados, se procedió a realizar un Análisis de Clasificación (*Clustering*) para construir grupos de municipios con características homogéneas en su comportamiento democrático, herramientas que permiten realizar un análisis orientado a comparar y explicar los muy diversos impactos de la descentralización política en las democracias municipales.

El procesamiento estadístico se realizó utilizando el programa SPSS. Dadas las características del estudio se recurrió también al empleo del

análisis uni y bivariados, para apreciar en detalle y aisladamente el comportamiento de algunas variables significativas. Una gran limitación es la ausencia de información sobre muchos aspectos de la vida política a nivel local, por ello, el índice construido, no es en manera alguna el óptimo, sin embargo si caracteriza, como se insiste, atributos esenciales de la democracia que permiten segmentar los municipios y explicar sus diversos avances en este proceso.

Con la presentación y análisis de los resultados, se busca contribuir al cerrar la brecha existente sobre el análisis académico relacionado con el comportamiento democrático en los espacios subnacionales. Como lo señala Gervasoni (2005, pág. 84) aún en la tercera década de la tercera ola, la democracia a nivel sub-nacional permanece inexplorada. En su *Poliarquía*, Robert Dahl indicó que su foco era el régimen nacional, pero admitió que estaba omitiendo una parte importante, porque “los países difieren en el punto hasta el cual proporcionan oportunidades para la competencia política y la participación en los procesos, no sólo del gobierno nacional sino también de otras organizaciones gubernamentales y sociales subordinadas [...]”. Por supuesto Dahl era consciente que “incluso dentro de un país, las unidades sub-nacionales usualmente varían en las oportunidades que brindan para la disputa y la participación” (Dahl R. A., 1993, págs. 12-14). Sin embargo, esta evidente vía de la investigación fue poco recorrida en las décadas subsiguientes ya que los investigadores se centraron en la democracia y la democratización a nivel nacional.

Igualmente, como lo plantea Balán (2012, pág. 1) el estudio de los espacios subnacionales reconoce beneficios teóricos y metodológicos, dado que permite aumentar el número de observaciones, evitar problemas de codificación reconociendo la variación territorial que exhiben distintas variables dentro de un mismo Estado y tomar en serio la dimensión territorial de la política, reconociendo las interacciones verticales entre niveles de gobierno y horizontales entre las subunidades componentes de un sistema político, así como la presencia de trayectorias diversas por regiones, producto del carácter territorialmente dispar de los procesos políticos y económicos (Snyder, 2001).

Este informe está dividido en dos grandes partes: en una primera, se aborda la discusión teórica sobre descentralización y democracia,

hasta llegar a su análisis en el nivel subnacional; en la segunda parte, se aborda la medición de la calidad democrática, iniciando con las bases conceptuales y metodológicas para el diseño de un índice que permita su medición; seguidamente se presenta la situación de los municipios colombianos, a partir del índice de Calidad Democrática formulado, acudiendo, para facilitar el análisis, a la agrupación (*cluster*) de los mismos según características comunes.

1

DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA, DEMOCRACIA, Y MUNICIPIO

Desde los primeros estudios de la política, hasta las más recientes investigaciones en este campo, han tenido a la descentralización y a la democracia como fenómenos centrales de análisis, siendo muy diversos los planteamientos a partir de los enfoques empleados desde la filosofía política, pasando por la teoría política normativa, hasta las comprobaciones empíricas aportadas en las últimas décadas, las que se constituyen en importantes contribuciones orientadas a comprender esa compleja relación; por ello, en este primer apartado se presenta inicialmente una caracterización y conceptualización, sobre cada uno de estos fenómenos, para seguidamente concentrar el análisis en los principales debates sobre la descentralización y la democracia, fundamentación teórica esencial para delimitar teóricamente la investigación.

Igualmente, abordar el impacto de la descentralización política en la democracia de los municipios colombianos, exige realizar una contextualización del escenario institucional en que se desenvuelven a nivel territorial estos procesos en América Latina, para seguidamente analizar el cambio institucional implementado en Colombia.

América Latina hizo transición hacia la democracia, dejando atrás regímenes autoritarios, sin embargo, el gran interrogante que aún hoy persiste es qué ha ocurrido en los niveles subnacionales con la distribu-

ción territorial de las prácticas y de las instituciones democráticas que parecen no aclimatarse de manera uniforme al interior de cada una de las repúblicas teniendo comportamientos muy irregulares, de avances y retrocesos que es necesario evaluar. Aunque es una reflexión muy reciente de la ciencia política, algunos trabajos han buscado estas explicaciones y han dado claridad para entender el entramado territorial de la descentralización y la democracia.

Por otra parte, al analizar el caso colombiano, es necesario, reconstruir el escenario que llevó a las élites liberales y conservadoras del país a dar una evidencia tangible frente a la demanda impostergable de muy diversos actores sociales que exigían una “apertura democrática”, situación que es canalizada también para tener un mayor control sobre la política nacional que atravesaba por difíciles condiciones de gobernabilidad.

En este sentido, eje central de la “apertura” será la consagración constitucional de la elección popular de los alcaldes, el establecimiento de consultas populares a nivel local y el fortalecimiento de mecanismos de participación ciudadana, estrategias de descentralización política que serán complementadas con reformas administrativas y fiscales como la asignación de competencias a los municipios, esencialmente en servicios públicos y el incremento progresivo de la participación en los ingresos corrientes de la nación, recursos orientados a financiar estas nuevas atribuciones.

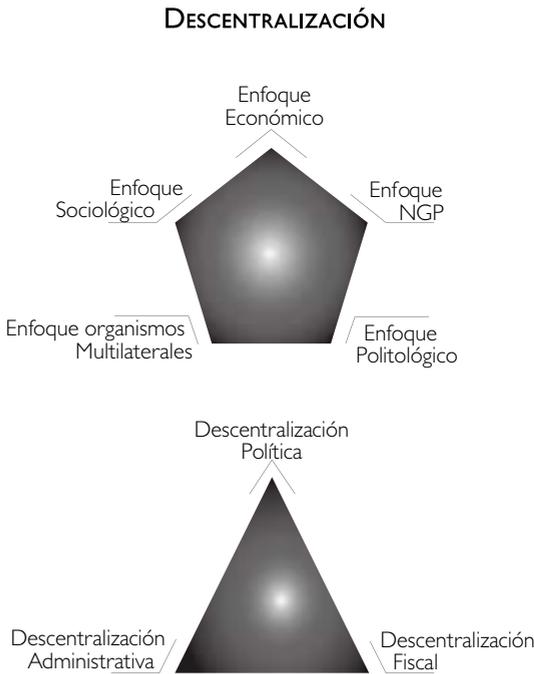
Si bien es cierto que existen unas condiciones externas favorables a la descentralización y la democracia en los ámbitos subnacionales, también es cierto que en cada uno de los países se dieron unas motivaciones endógenas que contribuyen a explicar y a entender el cambio institucional que se fue implementando a través de diversos momentos, a muy distintos ritmos y con grados de profundidad ciertamente variados.

| 1.1 | LA DESCENTRALIZACIÓN

El concepto descentralización mantiene desde su aparición en la discusión académica una gran ambigüedad; sin embargo, en su expresión más general, la descentralización implica aumentar el poder, la autonomía de deci-

sión y de control de los recursos, las responsabilidades y las competencias de las colectividades locales, en detrimento de los órganos del Estado central (Von Haldenwang, 1990; Montecinos, 2005; Daughter & Harper, 2007; Eaton, 2006; Falletti, 2005; Faguet, 2012; Giannoni, 2004; Mascareño, 2008).

Dada esta generalidad del concepto, en el ámbito académico ha sido abordado de manera parcial, en otras palabras, se ha analizado el componente fiscal, administrativo o político de la descentralización, pero muy pocos han buscado una comprensión integral del fenómeno. Por ello, Montecinos (2005), sostiene que las investigaciones sobre la descentralización pueden clasificarse en cinco grupos: análisis económicos, sociológicos, políticos, desde la nueva gestión pública (NGP) y los correspondientes a los organismos internacionales (OI). Para efectos de esta investigación este es un punto de partida adecuado para enmarcar dentro del enfoque político (descentralización política), el análisis de su relación con la democracia, considerando que desde la NGP o desde los OI hay análisis transversales antes que nuevos enfoques del fenómeno, por ello, no se hace referencia sino a los tres restantes.



FEDERALISMO FISCAL Y REGIONALISMO

Bardhan, 2002; Bird, 1999; Perry, 1999 Rojas, 1999; Rosales, 1995; Finot, 1999 y 2001

ENFOQUE SOCIOLÓGICO

Cunill, 1997; Palma, 1985; Rufián y Palma, 1993; Huerta; 2000; García - Guadilla, 2002.

ENFOQUE POLITOLÓGICO

Von Haldenwang, 1990; O' Neill, 2003; Montero y Samuels, 2004; Diamond, 1999; Willis & Haggard, 2001; Mascareño, 2008.

ENFOQUE DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Osborne y Gaebler, 1994; Haggard, 1998; Blanco y Brewer- Carías; 1997; Prates, 1998.

LOS ORGANISMOS MULTILATERALES

Montecinos, 2005; Di Gropelli y Cominetti, 1998; Mok y Lau, 2002

GRÁFICO 1. ENFOQUES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN
Fuente: Elaboración propia con base en Montecinos (2005)

De acuerdo con Montecinos (2005), una primera orientación investigativa es el federalismo fiscal. Este enfoque asocia la descentralización con la co-participación de los gobiernos locales en las finanzas nacionales y con la capacidad de generar nuevos recursos a partir de impuestos locales. Su interés se concentra entonces, en la estructura de ingreso más adecuada para los niveles subnacionales con el propósito de mejorar el desempeño de los gobiernos subnacionales, a través de estrategias como la competición intergubernamental.

No obstante, Bardhan (2002) ha dejado en evidencia que los estudios sobre la descentralización en los países en vías de desarrollo, se han realizado desde una teoría del federalismo fiscal, que se ha inspirado en la realidad de países desarrollados, particularmente de los Estados Unidos de América. El autor evidencia que los contextos institucionales y las estructuras de incentivos políticos, fiscales y organizativos no son los mismos para todos los países; por ello, advierte sobre la necesidad de desarrollar estudios sobre la descentralización que vayan más allá del federalismo fiscal.

Otra orientación investigativa dentro del enfoque económico es el regionalismo que relaciona la descentralización con la consolidación de una estrategia de desarrollo regional y local para hacer frente a la globalización y al ajuste estructural en la región (Montecinos, 2005, pág 4). Desde esta perspectiva, la reflexión se concentra sobre la generación de lo que se llaman territorios competitivos, los cuales contienen una fuerte articulación entre el sector público y el sector privado y una recuperación del rol del Estado a través del fortalecimiento de la capacidad de decisión en los gobiernos subnacionales (Boisier, 2001; Finot, 1999 y 2001).

Con este fin, se han creado o fortalecido múltiples instituciones de carácter regional y agencias de desarrollo local para impulsar procesos de reestructuración y cooperación empresarial, establecer acuerdos y relaciones de colaboración y coordinar políticas de fomento económico de los diferentes niveles territoriales de gobierno. De este modo, la región o territorio ha adquirido un papel fundamental de referencia para la intervención eficaz y eficiente de la política de innovación y desarrollo productivo local (Boisier, 1999).

En este sentido, la descentralización es considerada una herramienta fundamental para otorgarle un nuevo rol a los gobiernos subnacionales.

Este nuevo rol le exige a éstos transformarse en animadores y promotores de la construcción de espacios de concertación público-privada para el fortalecimiento del desarrollo regional y local (Ahumada, 2002).

Desde esta perspectiva, según Montecinos (2005), algunos estudios constatan que en los procesos de descentralización más avanzados, es decir, con elección directa de las autoridades subnacionales, con capacidad de generar recursos fiscales locales y con gobiernos locales calificados, existen bases mucho más consistentes para generar territorios competitivos y propiciar iniciativas de desarrollo económico local que posicionen de mejor manera a los territorios en la era global

Por su parte, el enfoque sociológico, según Montecinos (2005), asocia la descentralización con una estrategia que puede hacer grandes contribuciones a la generación de capital social y a la vida democrática de los países de la región, estimulando los procesos de participación comunitaria y ciudadana, para contribuir en la gestión de los asuntos públicos a través del fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos municipales.

La investigación desde este enfoque se plantea diversas preguntas, pero todos tienen dos elementos comunes: a) la descentralización y la participación como medios de fortalecimiento democrático de la sociedad civil; y b) la descentralización y participación como mecanismos de asignación y provisión de bienes públicos y de control para la gestión más eficiente del Estado (Montecinos, 2005).

Desde este enfoque se ha hecho ver que al impulsar procesos de descentralización sin hacer coincidir sus objetivos con la capacidad humana, técnica y administrativa que poseen los gobiernos locales para cumplirlo, se pueden generar más problemas que beneficios: por ejemplo, que el poder caiga en manos de caciques locales y/o que exista una mala utilización de los recursos fiscales (Willis, Garman y Haggard, 1999). Esta condición se puede transformar en una situación altamente ineficiente en comparación con las características iniciales que se pretendía mejorar, y provocar situaciones clientelares que contribuirían a debilitar en vez de fortalecer los procesos democráticos locales (Carrillo, 2003; García-Guadilla, 2002).

Algunos estudios, citados por Montecinos (2005), inspirados en este enfoque, y que hacen un diagnóstico de los principales procesos de

descentralización en América Latina, nos permiten apreciar que aún no hay indicios concluyentes de que la descentralización haya generado una tendencia generalizada a la participación ciudadana y a incrementar con esto la eficiencia de la gestión pública (Finot, 1998 y 2001). A resultados similares llegan Huerta (2000) en un estudio comparado sobre la participación ciudadana y la descentralización en Colombia, Chile y Guatemala. En cada uno de los casos se observaron diversos factores que obstaculizaron la consolidación de la descentralización, como por ejemplo la debilidad de los actores políticos y de los movimientos sociales, así como el asistencialismo y la cultura centralista existente en América Latina (Véliz, 1980).

Una conclusión que arrojan estos estudios es que aunque los procesos de descentralización están evolucionando positivamente, dicho avance no se ha acompañado de aspectos institucionales y políticos necesarios para consolidar el proceso. Además, desde esta perspectiva, la descentralización sólo tendría sentido si se encuentra con comunidades organizadas que se hacen co-responsables del desarrollo de su entorno (Montecinos, 2005).

Desde un enfoque politológico, se ha buscado indagar y buscar las razones de la descentralización política o los motivos por los cuales actores racionales aceptan transferir parte de su poder (O'Neill, 2003), la importancia y el rol de los partidos nacionales y subnacionales en este proceso, así como los efectos que sobre variadas instituciones, tiene la adopción de las estrategias descentralistas. Politólogos que se inspiran en la tradición liberal argumentan que la descentralización, al delegar poder a los gobiernos locales, contribuye a profundizar y consolidar la democracia (Diamond, 1999).

Rojas (1999), citado por Montecinos (2005, pág. 80), al abordar la pregunta sobre las causas de la descentralización en América Latina, considera que la crisis fiscal que afrontó la región por los años 80 del siglo XX, no es la explicación principal sobre su origen, sino que hay unas motivaciones esencialmente políticas como el retorno a la democracia de varios países de la región, las negociaciones de paz en países como Colombia, así como el fortalecimiento de los movimientos sociales, mientras efectivamente en Argentina y Chile, la preocupación si se concentra en mejorar la gestión de los asuntos gubernamentales, en términos de eficiencia de los

recursos pero también de eficiencia de los recursos. Se señala igualmente que los procesos chocaron con la resistencia de gobiernos nacionales y en algunos casos con los partidos políticos nacionales, lo cual trajo como resultado una descentralización controlada y monitoreada, y en otros, una burocracia controlada (Whitford, 2002).

Según Montecinos (2005), este planteamiento coincide con Montero y Samuels (2004) quienes consideran que son las instituciones políticas las que permiten diferenciar la forma, intensidad, éxitos y fracasos de la descentralización en América Latina, siendo insuficiente asignar a las reformas neoliberales la capacidad explicativa de la descentralización.

Por su parte, Blanco y Brewer-Carías (1997), citado por Montecinos (2005), destacan la influencia de los partidos políticos en la adopción de la descentralización, puesto que son actores claves en la estructuración de todo proceso político. “De acuerdo a su argumento, en estos años de descentralización la práctica ha evidenciado que sin partidos políticos estructurados, disciplinados, democráticos e institucionalizados el espacio para el populismo es mayor y posibilita la emergencia de líderes locales con discursos dirigidos a las masas, sin los constreñimientos y compromisos de los partidos políticos” (Montecinos, 2005, pág. 81).

Citando a Willis, Garman y Haggard (2001), señala Montecinos (2005) que los diseños institucionales establecidos en la constitución, el sistema electoral y los sistemas de partidos en cada uno de los países, son esenciales para el éxito o fracaso de la descentralización, diferenciando países con partidos políticos nacionales y hegemónicos, donde los gobiernos centrales ejercen un mayor control sobre los recursos, siendo estos países donde la descentralización presenta lentos avances, respecto de países con partidos políticos regionales o con sistemas de decisión más descentralizados, en los que se observan mayores progresos en materia de descentralización.

Finalmente, Montecinos (2005, pág. 81) concluye que “para este enfoque, la descentralización puede terminar siendo el resultado de los incentivos disponibles para políticos de diferentes niveles de gobierno y de los pactos resultantes entre ellos, y para esto la estructura de los partidos políticos proporciona el medio natural mediante el cual cada pacto descentralizador puede tomar su lugar. Esto indica que la descentraliza-

ción, en algunos casos, es utilizada por los partidos políticos como una estrategia electoral deseable especialmente para quienes cuentan con apoyos políticos subnacionales más seguros que en contiendas electorales nacionales (Oneill, 2003; Willis, Garman y Haggard, 2001)''.

Por su parte, Nickson (2003) hace evidentes los riesgos de transferir competencias y recursos a gobiernos locales, ya que estos se pueden convertir en una herramienta para fortalecer el caudillismo de ciertos partidos y líderes políticos, dejando en entredicho la modernización del Estado, haciéndose necesario por ello, mejorar la gestión de los recursos humanos; mejorar la rendición de cuentas con el nivel central del gobierno; y promover una relación más estrecha con la ciudadanía (Montecinos, 2005).

|1.2| LA DEMOCRACIA

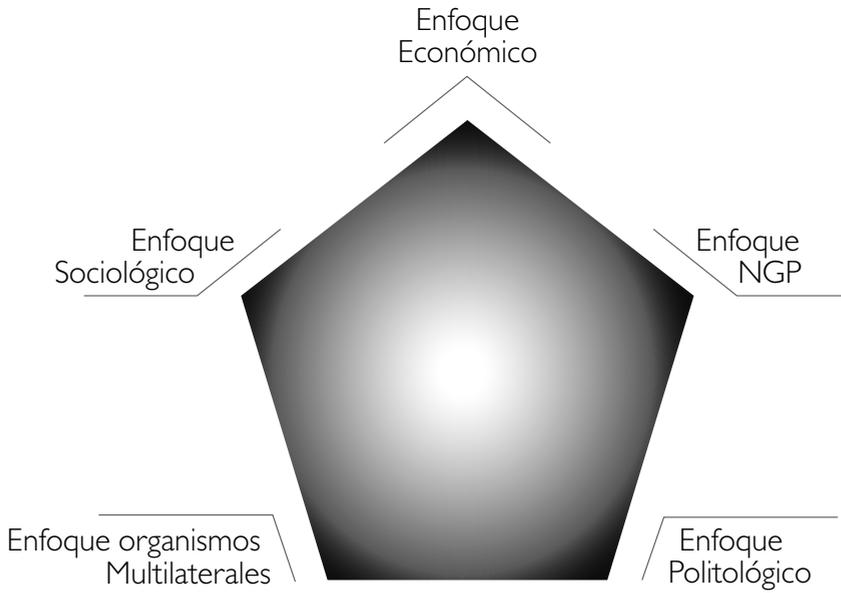
Como lo reconocen muchos investigadores sociales, el término democracia ha sido empleado con los más diversos significados, de ahí la dificultad para precisar el concepto de manera unívoca y aunque esta condición es común en las categorías de análisis en ciencias sociales, en atención a las adscripciones ideológicas o doctrinales, tiene particular relevancia en el caso de la democracia que goza de aportes conceptuales desde hace más de 2000 años.

Por ello, para efectos de esta investigación, se acude a diversos autores contemporáneos que resultan útiles para delimitar y caracterizar un concepto de democracia a partir del cual se enmarque la discusión, pero que permita además, ser operacionalizado a efectos de poder medir sus avances o retrocesos en los municipios colombianos desde la implementación de la descentralización política, en particular, a través de la adopción de la elección popular de los alcaldes, haciendo claridad inicialmente sobre unos referentes conceptuales básicos.

Es necesario recordar de entrada la naturaleza dual del concepto que distingue entre una aproximación ideal y un concepto real: "Cuando discutimos sobre la democracia, quizá nada induzca más a la confusión que el simple hecho de que 'democracia' se refiere tanto a un ideal como a una realidad" (Dahl R. , 1999, pág. 35).

DESCENTRALIZACIÓN

25
AÑOS



Descentralización Política

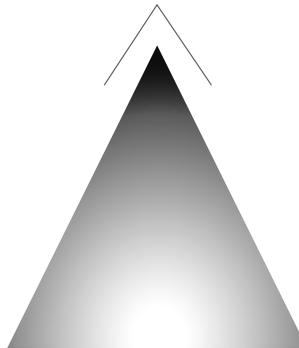


GRÁFICO 2. LAS DEMOCRACIAS
Fuente: Elaboración propia con base en Requejo (2008)

Concepto real o práctico (como objeto): este ideal, se plantea en la práctica como un modelo o forma de gobierno denominado sistema democrático, es decir, un modelo de regulación de la convivencia política de una sociedad concreta, que se manifiesta en una serie de normas, instituciones y actividades políticas (Jáuregui, 1995, pág. 19).



MINIMALISTA

La concepción minimalista considera las elecciones competitivas como condición necesaria y suficiente para definir la democracia. Schumpeter, 1947; Popper, 1962.



PROCEDIMENTAL

Recoge atributos minimalistas, pero añade derecho a civiles que deben ser resguardados para garantizar la competencia electoral y la participación de la ciudadanía. Dahl, 1973; Sartori, 1987; Bobbio, 1994.



MAXIMALISTA

La democracia está asociada al desempeño económico y político para obtener beneficios tangibles. La igualdad es un fin que debe ser garantizado. PNUD, 2004; Munck, 2010.

GRÁFICO 3. APROXIMACIONES A LA DEMOCRACIA
Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, ambos conceptos no son antagónicos, sino complementarios; como indica Gurutz Jáuregui, “el logro del ideal democrático resulta tan imposible como imprescindible su búsqueda permanente” (1995, pág. 20), situación que determina una conexión entre la Democracia ideal y la democracia real, residiendo entonces el desafío fundamental, en lograr una optimización de los ideales democráticos, para reducir de ese modo la distancia entre la democracia ideal y la democracia real.

También algunos autores prefieren agrupar las múltiples definiciones en otros dos puntos extremos, la versión que denominan mínima o “minimalista”, que prioriza los procedimientos distintivos de la democracia, específicamente las elecciones; y la versión máxima o “maximalista”

que prioriza la consecución de principios y valores fundamentales (Collier & Levitsky, 1996), pasando por diversos matices.

Por otra parte, en cuanto al contenido de la democracia, ésta debe reunir determinados requisitos para que el sistema político sea considerado democrático, acudiendo para ello a dos criterios: el método y los fines de la democracia.

Joseph Schumpeter, en su obra *Capitalismo, Sociedad y Democracia*, manifiesta que la democracia es esencialmente un “método político” y no puede constituir un fin en sí misma; son un conjunto de reglas que permiten la definición de determinadas formas de convivencia democrática; reglas como elecciones periódicas o aplicación del juego de las minorías y mayorías. Así entonces, el principal acuerdo de los ciudadanos está en torno a ciertas reglas del juego y no unos principios o valores que son opciones básicamente individuales (Schumpeter, 1988).

Sin embargo, la democracia, además del método, debe considerar determinados aspectos materiales. Así, para Dahl (1999, págs. 47-48) existen al menos cinco criterios que se deben necesariamente considerar en un gobierno democrático:

i) Participación efectiva: todos los miembros del cuerpo político deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sobre cómo haya de ser la política sean conocidos por los otros miembros.

ii) Igualdad de voto: cuando llegue el momento en el que sea adoptada finalmente la decisión sobre la política, todo miembro debe tener una igual y efectiva oportunidad de votar; y todos los votos deben contarse como iguales.

iii) Alcanzar una comprensión ilustrada: dentro de límites razonables en lo relativo al tiempo, todo miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles.

iv) Ejercitar el control final sobre la agenda: los miembros deben tener la oportunidad exclusiva de decidir cómo y, si así lo eligen, qué asuntos deben ser incorporados a la agenda. De esta forma, el proceso democrático exigido por los criterios precedentes no se cierra nunca. Las políticas de la asociación están siempre abiertas a cambios introducidos por sus miembros, si estos así lo deciden.

v) Inclusión de los adultos: todos o, al menos, la mayoría de los adultos que son residentes permanentes, deben tener los plenos derechos de ciudadanía que están implícitos en los cuatro criterios anteriores.

Igualmente, para poder medir con mayor precisión el grado de democratización de un sistema político, Dahl recurre a dos dimensiones teóricas, que ofrecen una herramienta valiosa para el propósito comparativo: Por una parte, la amplitud con que el régimen facilita la oposición o el debate público, por otra, el número de personas habilitadas para participar, mediante adecuados mecanismos de representación, considerando que no hay un régimen totalmente democrático, razón por la cual ha preferido llamar poliarquías a los sistemas actuales más próximos a la democracia.

Su análisis se refiere fundamentalmente a los regímenes nacionales, es decir, a nivel de país, de Estados nacionales, sin embargo, como él mismo lo señala, es perfectamente aplicable a niveles inferiores de organizaciones políticas y sociales: municipios, provincias, sindicatos, empresas y partidos políticos, entre otros. Este aspecto no es de menor importancia, ya que muchos países, pueden mostrar estándares aceptables de democratización a nivel nacional, sin embargo, no presentan una correspondencia democrática en todas las organizaciones territoriales subnacionales.

En su artículo Justificación de la Democracia, Dahl (1987) se pregunta "¿Con qué criterio podemos estimar el valor de la democracia, ya sea como un ideal o como una realidad?". La respuesta se encuentra en un supuesto de carácter fundamental como es lo que él llama la igualdad en el valor intrínseco. Esta idea advierte que ninguna persona es intrínsecamente superior a otra y que los intereses de cada ser humano tienen derecho a igual consideración. "Todos cuentan por uno, nadie por más de uno", declaraba Bentham (Dahl R. , 1987, pág. 107) . Además, este principio fuerte de la igualdad, está unido a un segundo supuesto básico de la democracia según el cual ninguna persona está mejor capacitada que uno mismo para juzgar su propio bien o intereses, o para actuar para lograrlos.

Por su parte, Sartori (1987) hace referencia a la democracia como principio de legitimidad y a la democracia como sistema político. En su

primera acepción, la democracia postula que el poder deriva del pueblo y se basa en el consenso verificado de los ciudadanos, en consecuencia, el poder está legitimado, además de condicionado y revocado, por elecciones libres y recurrentes.

La democracia como sistema político tiene relación con la titularidad del poder y el ejercicio del poder. En las comunidades pequeñas de la antigüedad, la titularidad y el ejercicio del poder permanecían unidos, una forma de autogobierno; pero en la modernidad, cuando el pueblo se compone de millones, se hace necesario separar la titularidad del ejercicio del poder, naciendo así la democracia representativa.

En esta misma perspectiva, Huntington (1989) considera que es también evidente el desacuerdo en cuanto al significado de la democracia, siendo frecuentes los inconvenientes para los investigadores y la misma academia, haciéndose por ello necesario reducir la confusión, sugiriendo entonces tres definiciones de democracia, en términos de fuentes de autoridad, de acuerdo a los fines o propósitos, y según los medios o instituciones.

Según Huntington (1989, pág. 11), de acuerdo a las fuentes de autoridad, la democracia es el gobierno del pueblo, sin embargo, esta concepción, tiene grandes restricciones empíricas y analíticas. Igualmente, si se define en términos de los propósitos u objetivos que éste cumple, cada autor presenta su propia serie de valores normativos, enfoque que entonces también presenta restricciones, por ello, en las últimas décadas, se ha enfatizado en una definición institucional de democracia, la que proporciona una claridad analítica, así como los referentes empíricos que hacen útil el concepto (Dahl R., 1993), y la institución clave en una democracia es la elección de los líderes por medio de elecciones competitivas. Hoy, según Huntington, el debate ha concluido y ha predominado la tesis de Schumpeter: "El método democrático es aquel mecanismo institucional cuyo fin es llegar a decisiones políticas, en la cual los individuos adquieren la facultad de decidir mediante una lucha competitiva por el voto del pueblo" (Schumpeter, 1988, pág. 269).

La definición institucional brinda entonces una serie de características referenciales, agrupados usualmente a partir de dimensiones de Robert Dahl (1993) de competencia y participación que permiten preci-

sar cuándo un sistema es democrático y cuándo no, y en el caso de serlo, poder graduar la intensidad democrática entre los países. En este sentido, Arend Lijphart en “Modelos de Democracia” analiza el desempeño de las democracias a través de indicadores que miden “calidad de la democracia”; sostiene que se encuentra mayor calidad en la democracia cuando las políticas públicas se orientan de manera más benigna y benévola (Lijphart A. , 2000).

De este modo Lijphart presenta los siguientes indicadores de calidad democrática:

i) Representación de las mujeres no solo alude a la calidad de la representación democrática, sino también puede servir como indicador de representación de las minorías en general.

ii) Igualdad política, medida a través de la ausencia de grandes desigualdades económicas, sugiriendo emplear como medida de desigualdad el grado de alfabetismo.

iii) Participación electoral.

iv) Satisfacción con la democracia.

v) Proximidad (o distancia) gobierno-votante. Se mide la distancia entre la posición del gobierno en la escala izquierda-derecha y la posición del votante mediano.

vi) Responsabilidad y Transparencia. Se mide a través del índice de corrupción.

vii) Requisito del gobierno de la mayoría. Aquí cuenta que el gabinete sea apoyado por la mayoría de los legisladores o que el ejecutivo nacional esté ocupado por un gobernante elegido por la mayoría del voto popular.

El aporte de Lijphart constituye el primer esfuerzo en cuanto la conceptualización y operacionalización de la calidad democrática. La mayoría de los indicadores, por él propuestos, formaron parte del Índice de Calidad Democrática Municipal que se presenta más adelante.

Aunque las propuestas conceptuales institucionales no están exentas de críticas, especialmente de las corrientes normativas, quienes las consideran como una simple extensión procedimental que subestima la indisoluble asociación entre democracia y la consecución de objetivos de desarrollo social, cultural y económico. Sin embargo, para esta inves-

tigación, son aproximaciones útiles dado que, en primer lugar establece características o criterios que distinguen a las democracias representativas de otros regímenes, y en segundo lugar, esos criterios institucionales no implican excluir necesariamente las características valorativas y de principios. Finalmente, en el concepto democracia hay siempre un componente valórico – normativo y un componente institucional – práctico, de cuya tensión derivan visiones y luchas democráticas.

|1.3| LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Hoy, es universalmente aceptado que hace más de tres décadas, América Latina entró en ese proceso histórico que Samuel Huntington (1994), ha descrito y denominado como la tercera ola democratizadora; aunque vale la pena recordar que en doscientos años de vida independiente, la democracia nació y murió decenas de veces en el continente. Mientras se la consagraba en las constituciones, se la destruía en la práctica, "...hasta las violaciones a la democracia fueron hechas en su nombre" (PNUD, 2004).

Tres han sido los temas dominantes en la literatura que ha intentado su análisis y explicación: la transición democrática en los años ochenta (O'Donnell, Schmitter, & Whitehead, 1988), la consolidación de las democracias a partir de los noventa, especialmente luego del fin de la guerra fría (Linz & Stepan, 1996) y, más recientemente, la calidad de las democracias en cuestión (Diamond & Morlino, 2004).

En términos generales y típico-ideales, Garretón (1997, pág. 3), distingue tres tipos de democratizaciones políticas en América Latina en las últimas décadas. Uno se refiere a fenómenos de fundación democrática que provienen de las luchas contra dictaduras oligárquicas o tradicionales; un segundo tipo de democratización es el que denomina propiamente transición y un tercer tipo de democratización política se refiere a aquellos casos en que, sin haber un momento formal de cambio de régimen, hay un proceso de extensión o profundización democrática desde un régimen de democracia restringida.

TRANSICIÓN	Crisis gobiernos autoritarios Democratización Democracias de baja intensidad - "Delegativas" O' Donnell (1988); Schinitter (1998); Weffort, (1993)
CONSOLIDACIÓN	Fortalecimiento o estabilización instituciones democráticas Morlino (1986); Linz (1990); Stepan (1996)
CALIDAD	Intensidad democrática Aspectos procedimentales (control del PP) Aspectos sustantivos y finalistas Dahl (2002); O' Donnell (2001); Levine, D y Molina, J. (2007)

CUADRO 1. ETAPAS DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Fuente: Elaboración propia con base en o'donnell, schinitter, & whitehead (1988)

Diversos autores han mostrado los tipos de democracia que fueron surgiendo, señalando algunos su carácter defectuoso, calificándolas "de baja intensidad" o de "delegativas" (Weffort, 1993; O'Donnell, Schinitter, & whitehead, 1988).

El segundo escenario es el del fortalecimiento o "estabilización" de las instituciones democráticas instaladas una vez completada la transición. Según Morlino (1986, pág. 7) la consolidación democrática hace referencia a un "proceso de reforzamiento, afirmación, robustecimiento del sistema democrático, encaminado a aumentar su estabilidad, su capacidad de persistencia y a contrarrestar y prevenir posibles crisis", mientras para Huntington: "Una democracia puede considerarse consolidada si el partido o grupo que toma el poder en las primeras elecciones de la época de la transición pierde las siguientes y entrega el poder a los ganadores, y si después estos últimos entregan pacíficamente el poder a los ganadores de las siguientes elecciones" (Huntington, 1994, pág. 239).

No puede dejar de mencionarse que muchas poliarquías nuevas no carecen de institucionalización, sin embargo, el clientelismo y, en forma más general, el particularismo, sigue siendo una institución muy influyente en el sistema político latinoamericano³.

³ Por supuesto que en las poliarquías institucionalizadas formalmente se pueden encontrar relaciones particularistas. Sin embargo, como lo señala O'Donnell (1996), hay diferencias de rango que parecen lo suficientemente grandes para requerir un reconocimiento conceptual. Un indicio importante de esas diferencias es la extraordinaria lenidad con que, en las poliarquías institucionalizadas informalmente, los líderes políticos, la mayor parte de la opinión pública e incluso los tribunales tratan situaciones que en otras poliarquías se considerarían como causantes de conflictos de intereses muy graves.

El particularismo antagoniza con uno de los aspectos principales del paquete institucional de la poliarquía: la distinción conductual, legal y normativa entre una esfera pública y una privada. Esa diferenciación es un aspecto importante de la institucionalización formal de la poliarquía. Se supone que no son motivos particularistas los que guían a los individuos que desempeñan funciones en las instituciones políticas y estatales, sino orientaciones universalistas hacia alguna versión del bienestar público.

Por ello, para O'Donnell (1996), la combinación de elecciones institucionalizadas, el particularismo como una institución política dominante y una gran brecha entre las reglas formales y la manera como funciona realmente la mayoría de las instituciones políticas, contribuye a una gran afinidad con nociones delegativas, no representativas, de autoridad política⁴.

Es indispensable subrayar que la consolidación del régimen político de la democracia representativa dentro de una sociedad no presupone que las dificultades y problemas de muy distinto orden que se arrastran en ella hayan sido resueltos ya o vayan a serlo satisfactoriamente en alguna medida y con relativa prontitud. Recurriendo a Huntington habría que recalcar que: “La democracia no significa que se resolverán todos los problemas; significa que los gobernantes pueden ser cambiados, y la esencia de la conducta democrática es lograr esto último porque es imposible conseguir lo primero [...]. Las democracias se consolidan cuando el pueblo aprende que la democracia es la solución al problema de la tiranía, pero no necesariamente a todo lo demás” (Huntington, 1994, pág. 236).

Finalmente, el tercer escenario hace relación a la calidad de la democracia. Una vez que la democracia se ha extendido prácticamente por toda la región, la atención se dirige más bien hacia las características y el rendimiento de las nuevas democracias para evaluar su calidad aten-

4 O'Donnell (1996) asocia las nociones delegativas con un ejecutivo cesarista, plebiscitario, que una vez electo se considera facultado para gobernar el país como le parezca conveniente. Las prácticas delegativas luchan de frente con la institucionalización formal; el congreso, el poder judicial y varios organismos estatales de control se ven como obstáculos en el camino de un cumplimiento adecuado de las tareas que los electores delegaron al ejecutivo. Los esfuerzos del ejecutivo para debilitar esas instituciones, invadir su autoridad legal y disminuir su prestigio son un corolario lógico de ese enfoque que caracteriza esencialmente a países que tienen regímenes presidencialistas.

diendo a ciertos patrones o estándares el fenómeno de expansión de la ciudadanía, es decir, con los problemas de participación, representación y satisfacción ciudadana en los procesos de toma de decisiones en los niveles locales, regionales y nacionales.

Las aproximaciones conceptuales a la calidad de la democracia permiten su agrupación dos grandes grupos. El primero hace relación a las definiciones procedimentales de democracia, para las que la democracia es “la capacidad de aprovechar el potencial único que la poliarquía ofrece en tanto régimen político” (Corbetta & Perez-Liñan, 2001). Sin embargo, resulta importante la aclaración formulada por O’Donnell (2001, pág. 27), “la democracia no es tan sólo un régimen democrático, sino también un modo particular de relación, entre Estado y ciudadanos y entre los propios ciudadanos, bajo un tipo de Estado de derecho que, junto con la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y una red completa de rendición de cuentas”.

El otro grupo integra las definiciones que amplían el contenido de la democracia hacia los contenidos sustantivos y finalistas. La democracia no se reduce a procedimientos electorales, sino que también debe contemplar los objetivos y resultados que se pretenden alcanzar, tales como el desarrollo económico, la justicia social o la igualdad. Téngase en cuenta además, como ya se había indicado anteriormente, que la teoría política normativa integra definiciones sustantivas de democracia muy diversas, vinculadas con diferentes corrientes de pensamiento.

Sin embargo, como lo señala Barranta (2011), la gran mayoría de los estudios que han examinado y medido la calidad de las democracias lo han hecho a partir de las definiciones procedimentales. La mayor parte de los trabajos sobre América Latina asumen el concepto de poliarquía de Dahl como marco general para analizar la calidad democrática, aunque algunos añaden también el aspecto del control del poder político, en el sentido apuntado por O’Donnell (2001). Hay quienes sostienen que un planteamiento como este modifica el sentido original de democracia y, consecuentemente, de calidad democrática (Mazzuca, 2003).

Por su parte, O’Donnell (2001) continúa colocando el énfasis en la importancia que revisten las instituciones en el funcionamiento de las democracias. En tal sentido, el comportamiento democrático supone el

imperativo de la ley y el pleno funcionamiento de instituciones probas en el control del ejercicio de la función pública y de los plenos derechos ciudadanos. Así, más allá del accountability vertical representado en las elecciones periódicas, los checks and balances están llamados a mantener el equilibrio del poder y controlar el excesivo ejecutivismo, tan vigente en Latinoamérica.

Una posible salida (Macareño, 2008), es partir del común denominador Dalhiano en las definiciones esto es, elecciones libres, sufragio universal y garantía plena de los derechos civiles y políticos, y a partir de ese común denominador, incorporar unas variables de calidad: accountability horizontal, formalización institucional, igualdad de acceso a los recursos, rule of law.

Así, los parámetros de calidad se convierten en un factor más de definición de proceso buscando evaluar no solo el acceso al poder, sino también el ejercicio del poder. Esta decisión busca auscultar la realidad democrática latinoamericana: en la casi totalidad de países se practican elecciones periódicas más o menos libres pero los gobiernos siguen siendo corruptos, autoritarios, no transparentes a la vista de la población.

Sin embargo, como lo señalan Levine & Molina (2007), a menudo se plantea que la calidad de la democracia en la región es baja porque no ha generado gobiernos efectivos, ni ha sido capaz de mejorar el nivel de vida de la mayoría, con lo cual se confunden dos cosas que son diferentes: calidad de la democracia (proceso de participación e influencia política de la ciudadanía) y efectividad del gobierno (resultados de gestión, buen o mal gobierno).

En la experiencia reciente de los países latinoamericanos según Levine, D y Molina, J. (2007), las expectativas respecto a que con la restauración de la democracia la sociedad civil florecería y daría lugar a nuevas y mejores formas de hacer política, en general, no se han cumplido. A pesar de las expectativas de que una sociedad civil nueva y activa haría a la representación más auténtica o de mejor calidad, los resultados han sido en todo caso los opuestos: un decaimiento notable de la sociedad civil, mientras que los sistemas de representación permanecen sin responder a la voluntad ciudadana, cuando no han reducido las oportunidades para la opinión y el acceso de los ciudadanos.

|1.4| DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA

Ya es conocido que la idea de la descentralización como el arreglo institucional más adecuado para la organización y el funcionamiento de democracia, fue una de las principales constataciones que Alexis de Tocqueville hace en Nueva Inglaterra, a partir la observación y del análisis de cómo funcionan estas colonias en sus bases locales, dándole además identidad a los Estados Unidos (Tocqueville, 1957).

De acuerdo con el planteamiento de Tocqueville, si la soberanía reside en el pueblo, cada individuo constituye una parte igual de esa soberanía y tiene igual derecho a participar en el gobierno del Estado. Y aunque cada individuo sea igualmente capaz de autogobernarse “obedece a la sociedad no porque sea inferior a los que la dirigen, o menos capaz que otro hombre para gobernarse a sí mismo, sino porque le parece útil y sabe que dicha unión no puede existir sin un poder regulador” (Tocqueville, 1957, pág. 81).

De acuerdo con Tocqueville (1957), la forma primaria, en que los hombres constituyen ese poder regulador sería la comuna, en la que todos participan directamente, deciden por mayoría, aportan para ejecutar estas decisiones y controlan el mandato. Sólo en la comuna, los hombres pueden ejercer el derecho de autogobernarse, pero “entre todas las libertades, la de las comunas es precisamente la más expuesta a las invasiones de poder y para defenderse con éxito es preciso que hayan adquirido todo su desarrollo y que hagan parte de las ideas y de las costumbres nacionales”. La comuna es algo así como un laboratorio de ejercicio de la democracia: “una sociedad muy civilizada tolera con dificultad los ensayos de la libertad comunal; se rebela a la vista de sus numerosos extravíos, y desespera del éxito antes de haber alcanzado el resultado final del experimento”, pero es en esa libertad creadora donde reside “la fuerza de los pueblos libres” (Tocqueville, 1957, pág. 84).

Observa Tocqueville que la comuna había llegado a desarrollarse plenamente en Nueva Inglaterra, donde las necesidades cotidianas de la

sociedad se resolvían en el marco de las instituciones locales. Por ello, los ciudadanos elegían representantes en los niveles superiores sólo para abordar aquellos asuntos que en la comuna no podían resolverse. De ahí la que la organización federal de los Estados Unidos se haya constituido a partir de los principios que inspiraron la formación de las comunas fundadoras, siendo el federalismo la forma de organización estatal que permitiría no sólo el ejercicio más pleno de las libertades sino también permitir una expresión territorial de la gran diversidad política de la Unión.

Por el contrario, los países latinoamericanos se constituyeron como repúblicas independientes a comienzos del siglo XIX, sobre las bases de una organización territorial unitaria y centralizada. Son una excepción los estados federales en Argentina, Brasil, México y Venezuela (Carmagnani, 1993)⁵. Pero independientemente de la fórmula de organización territorial recogida constitucionalmente, en todos los casos, y ahora ya sin excepciones, el desarrollo político-administrativo, económico y social se hizo sobre una base fuertemente centralista (Del Campo, 2006).

De acuerdo con Del Campo: “Este fuerte centralismo no significó, por el contrario, que no se produjeran frecuentes enfrentamientos entre el centro y las periferias en cada país; muy frecuentemente, estos conflictos terminaron desencadenando guerras civiles en las que los actores principales eran caudillos regionales que, bajo las banderas de conservadores o liberales, intentaban disputar al centro, el predominio o hegemonía oligárquica. El triunfo último de los liberales permitió la consolidación del Estado-nación como un Estado oligárquico liberal, que se impondría finalmente a finales del siglo XIX. Las diferencias regionales siguieron existiendo, pero fueron subsumidas en ese proceso de construcción de una nación política y, en algunos casos, también cultural” (Del Campo, 2006, pág. 5).

5 Como lo plantea Carmagnani, explicar por qué existen sólo cuatro estados federales, cuando constitucionalmente en todas las repúblicas se mimetizó el modelo constitucional norteamericano es importante. Se considera que aunque en estos casos nos encontramos con los estados más grandes y complejos territorialmente hablando, la razón fundamental tiene que ver con la incapacidad de una parte de la oligarquía para imponerse al resto, especialmente en estos territorios donde ya desde comienzos del siglo XIX se había producido un proceso de diversificación de intereses económicos, políticos y sociales importante. Esto significa, de hecho, afirmar que en aquellos casos donde la oligarquía o un sector de ella logró imponerse, la consolidación de un Estado nacional centralizado fue más rápida, caso de la oligarquía del valle central en Chile, que terminó estableciendo un Estado fuerte ya en la Constitución de 1832.

Por ello, los primeros intentos de descentralización se inician a mediados del siglo XX, en el marco de los estados desarrollistas, donde el núcleo básico de articulación sigue centrándose en torno al Estado; mediante la planificación centralizada se busca fortalecer y el desarrollo nacional a través de la creación de polos de desarrollo regional; por ello, esta descentralización es vertical, centralista y con débiles elementos de integración horizontal. Ya en un segundo momento, siguiendo los direccionamientos del ILPES y de la CEPAL, y aunque se mantiene un Estado fuertemente centralista, ya se produce una mayor desconcentración funcional y administrativa. Será sólo hasta la década de los años ochenta del siglo XX que América Latina inicia su camino hacia la democratización de la sociedad, intentando dejar atrás décadas de autoritarismos militares, tarea que exigía el diseño e instrumentación de un nuevo Estado, que entre otros atributos, incorporaba la variable territorial como factor indispensable (Mascareño, 2008).

Así entonces, “la descentralización del poder en América Latina se constituyó en el elemento de la reforma del Estado que mayor grado de consenso lograra desde el inicio de su discusión hace más de tres décadas. Su diseño prometía ampliar el ámbito de la democracia shumpeteriana hacia el espacio municipal, en coherencia con las prácticas eleccionarias que se habían iniciado y propagado en Latinoamérica con la apertura democrática de la década de los 80s (Macareño, 2008, pág. 4).

También se afirma, siguiendo a Mascareño (2008) que ella vino a representar a los ojos de muchos, un claro mecanismo para ampliar la pluralidad y representatividad política (Restrepo D. , 2006), así como una mayor autonomía territorial (Bardhan, 2002), lo que lleva entonces a concluir su verdadero origen multidimensional (Lora, 2007), con un claro entrecruzamiento de situaciones fiscales y políticas (Wiesner E. , 2003), además de la apertura de los mercados y el inicio de la tercera ola de democracias (Gibson E. , 2004).

Ahora bien, aunque estos son argumentos de común aceptación, es fundamental, para una mejor comprensión del fenómeno, acudir al análisis y comprensión de las realidades históricas nacionales y regionales que influyeron también en forma decisiva a cristalizar, con muy diversos alcances, la descentralización política, administrativa y fiscal.

Como lo plantean Montero y Samuels (2004), sin desconocer el rol de los organismos multilaterales, la descentralización del Estado es el resultado de reivindicaciones provinciales y locales que en diferentes países forman parte del ideario político republicano, que emergió con fuerza a mediados del siglo XX a propósito del debate del desarrollo regional que hace explícitos un amplio conjunto de objetivos en función de la desagregación territorial del poder, entre ellos, el del acercamiento del gobierno a los ciudadanos para lograr una mayor transparencia y accountability (Falletti T. , 2005).

Además, según Mascareño (2008), “los logros de la descentralización del poder quedaban unidos, discursivamente, al destino de las democracias emergentes. La cronología de ambos procesos se asocia en varios países y cuando no, los discursos se entremezclan. Era tan contundente la visión sobre ese vínculo que se argumentaría que, en mayor o menor medida, América Latina había tenido un nuevo punto de partida en su retorno a la democracia, lo cual había supuesto una revisión profunda del régimen territorial del Estado. Esa revisión, a su vez, se había inscrito en un debate que a nivel mundial se venía suscitando sobre la revalorización de lo local en la búsqueda de nuevos paradigmas de desarrollo y de nuevos vínculos entre el Estado y la sociedad” (Mascareño, 2008, pág. 8)

Sin embargo, varias son las dudas acerca de la relación automática entre descentralización y democracia. Al respecto, Restrepo (2006), citado por Mascareño (2008, pág. 12) considera que “[...] existen claros y oscuros toda vez que a pesar de percibirse la transferencia de poder a las regiones y localidades como un mecanismo poderoso para ampliar la pluralidad, se debe reconocer la atomización de la representación que alienta formas autoritarias y alimenta una cultura política no democrática”. De igual manera, citando a Eaton (2006), considera que hay que “[...] prestarle mayor atención a esa relación, sobre todo para conocer si la democracia es una precondition de la descentralización o si esta puede existir aún en regímenes autoritarios” (Mascareño, 2008, pág. 13).

En general, diferentes autores advierten acerca del mal uso de la relación mecánica entre la descentralización y el desarrollo de la de-

mocracia, considerando que no puede presumirse un vínculo causal y que por el contrario, es necesario establecer si los impactos de la descentralización son o no acumulativos y si contribuyen a la calidad democrática.

En este sentido, para Ribot, los beneficios de eficiencia y equidad de la descentralización surgen de los procesos democráticos que estimulan a las autoridades locales a cumplir con su mandato político. La lógica subyacente de la descentralización es que “[...] las instituciones democráticas locales pueden discernir mejor y tienen mayores probabilidades de responder, a las necesidades y aspiraciones locales, debido a que tienen un mejor acceso a la información a causa de su estrecha proximidad, y es más fácil para las poblaciones locales exigirles una rendición de cuentas” (Ribot J. , 2002, pág. 5).

Es en torno a los poderes discrecionales significativos que se puede formar la democracia local. Por ejemplo, Grindle (2007:17) encontró que, aunque limitada, la competencia política ámbito local en México fue creciente y significativa, y que la competencia política creció en torno a los nuevos recursos previstos en la descentralización. En su estudio de México, la sociedad civil fue capaz de organizarse, hacer demandas para las inversiones, y recibir respuestas del gobierno local (2007:125). Pero, en general, la democracia local está limitada por la falta de recursos y la mala rendición de cuentas descendente, situación de la permite a Ribot afirmar que ni el poder sin rendición de cuentas, ni la rendición de cuentas y sin poderes puede ser etiqueta democrática.

Además, los poderes discrecionales propician que las autoridades locales respondan con flexibilidad a las necesidades y aspiraciones locales, haciendo que éstos sean relevantes para sus electores. La sociedad civil comienza a cristalizar y a organizarse en torno a las autoridades representativas empoderadas. Si bien la transferencia de poder sin representación responsable puede ser peligrosa, la representación sin poder carece de sentido.

De acuerdo con Ribot (2011) muchas de estas reformas se han llevado a cabo en cooperación con organismos internacionales de desarrollo, el sector privado y otros agentes no gubernamentales, que en ocasiones se convierten en un obstáculo para el incipiente gobierno local;

aunque en oportunidades apoyan los gobiernos locales electos, en otras los evitan, generando instituciones paralelas, situación que produce fragmentación del ámbito local.

Se considera que la rendición de cuentas a la población por parte de quienes toman las decisiones al nivel local, es el mecanismo para lograr una mayor equidad y eficiencia; por ello, cuando se seleccionan órganos que tienen responsabilidad local, como son los gobiernos locales elegidos, se fortalece la democracia. De acuerdo con Ribot (2011), la gran mayoría de los estudios sobre la descentralización y la democracia se han preguntado por qué se promueve y se ha legislado a su favor; así como por sus efectos sobre la eficiencia en la entrega de servicios o la participación (Crook y Manor 1998; Bardhan y Mookerjee 2006; Tulchin y Selee 2004; Oxhorn, Tulchin & Selee 2004). Señala como algunos eruditos han comenzado a centrarse en la democracia resultado de la descentralización, sin embargo, todavía hay pocos análisis críticos de si esta localización en realidad genera los resultados esperados, sobre todo en términos de la democratización.

Existe entonces una literatura emergente con observaciones sobre los efectos de la descentralización en la democracia local (Grindle 2007; Ribot, Chhatre y Lankina 2008; Harriss, Stokke y Törnquist 2004) y algunas observaciones sobre su papel en la democracia de mayor escala (Chhatre 2008; Grindle 2007), trabajos que le permiten concluir a Grindle que: "[...] los beneficios previstos por los economistas, politólogos y especialistas en gestión, como consecuencias de la descentralización, ofrecen una paleta de posibilidades, no de realidades" (Grindle 2007:178).

Por su parte, Jean-Paul Faguet (2012) utiliza el caso de Bolivia, para investigar lo que sucede cuando un país se descentraliza, encontrando que la distribución de los recursos en el territorio se convirtió en mucho más equitativa y la inversión pública cambió dramáticamente hacia servicios de atención primaria y la formación de capital humano, cambios que han favorecido a los municipios más pequeños, más pobres y rurales; además, la acumulación de estos cambios a nivel micro dirigió el Estado boliviano en su conjunto llegar a ser más sensible a los ciudadanos en todo el país. Sin embargo, si bien demuestra que algu-

nos municipios respondieron a la descentralización con un gobierno transparente y responsable, también señala como otros sufrieron la ineptitud y la corrupción, situación que le lleva a indagar por las bases políticas y sociales del gobierno, encontrando que los gobiernos son receptivos y responsables cuando la sociedad civil es rica en grupos activos y organizados, y estos grupos compiten con los agentes económicos por la influencia sobre las decisiones políticas; según Faguet, cuando se producen más interacciones, los resultados del gobierno son sistemáticamente mejores.

Por ello, debe concluirse como lo hace Mascareño: “[...] las afirmaciones sobre la relación descentralización/democracia en Latinoamérica, merece dotarse de elementos conceptuales y empíricos de mayor solidez, sin lo cual se corre el riesgo de mantener las premisas iniciales que han conducido a equívocos costosos y a sobre expectativas indeseables. El punto central de la discusión es si los procesos de descentralización realmente impactan la consolidación de las democracias latinoamericanas, habida cuenta de que entre sus postulados de justificación original se aceptaba como idóneo al proceso para el mejoramiento del accountability y control de los gobernantes, para una mayor y mejor participación ciudadana, para el fortalecimiento de una vigorosa sociedad civil autónoma y la adquisición de una mayor conciencia cívica, todo lo cual conduciría a un acceso más equitativo de los ciudadanos a los bienes públicos” (Mascareño, 2008, pág. 15).

|1.5| DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA SUBNACIONAL EN AMÉRICA LATINA

Durante la llamada tercera ola de la democratización, la agenda de la ciencia política en Latinoamérica estuvo marcada por temas nacionales. Como lo señala Gervasoni (2009b, pág. 101) “Por motivos comprensibles, las transiciones a la democracia en muchos países de la región y el

mundo, la configuración de los sistemas nacionales de partidos, las elecciones para cargos nacionales y otros temas de nivel nacional se presentaron como los más urgentes e interesantes". Sólo durante los últimos años se comenzó a mirar hacia las unidades subnacionales, buscando analizar el impacto en el territorio de las grandes reformas nacionales. .

Como lo evidencia Gibson, (2005) una mirada, a la política nacional deja en evidencia que la distribución territorial de las prácticas e instituciones democráticas son desiguales al interior del Estado. "Las demarcaciones entre áreas democráticas y no democráticas pueden ser borrosas, como es frecuentemente el caso en estados unitarios, en donde el alcance de centros de poder autoritarios varía a lo largo del territorio. Esos centros pueden estar claramente definidos como en muchos países federales en donde un viajero que cruza la línea imaginaria que separa una provincia de otra puede ingresar a un universo enteramente diferente de gobernanza política" (Gibson E. , 2005, pág. 206).

De acuerdo con Fox (1994), la democratización a nivel local tiene dos dimensiones. En primer lugar, se trata de la apertura de los gobiernos sub-nacionales de base territorial a la competencia electoral (alcaldes y gobernadores tradicionalmente habían sido nombrados discrecionalmente en muchos países de América Latina). En segundo lugar, implica la eliminación de las prácticas políticas excluyentes como el fraude, las limitaciones injustas en el registro de votantes, la falta de secreto del voto, la intimidación de votantes y la compra de votos.

No puede olvidarse que además, la democratización local afecta a las perspectivas de la gobernabilidad democrática nacional en cuatro aspectos interrelacionados. En primer lugar, los regímenes civiles electos no pueden considerarse democráticos hasta tanto se eliminen enclaves autoritarios; en segundo lugar, la política pluralista debe ser aprendida y los gobiernos subnacionales son una buena escuela; tercero, el aumento de los líderes democráticos pueden desafiar las viejas formas de corrupción si se registran buenos resultados en el gobierno local; en cuarto lugar, las políticas sociales dependen de las asociaciones equitativas entre los gobiernos nacionales, los gobiernos locales, y los nuevos actores sociales y cívicos. Las condiciones políticas nacionales determinan sin duda las posibilidades de la democratización local, pero lo contrario también es

cierto. Si suficientes enclaves autoritarios persisten, la consolidación de la democracia a nivel nacional puede estar en peligro (Fox, 1994).

La existencia de espacios subnacionales con rasgos autoritarios dentro de un régimen nacional democrático es un fenómeno característico en varios países de la región (Gervasoni C. , 2009a).

El autoritarismo subnacional puede existir entonces en muchos niveles espaciales. Las maquinarias urbanas y los feudos municipales rurales son dos ejemplos, citados por Gibson (2005), entre muchos, de autoritarismo subnacional que operan a nivel local, que permiten la existencia de “enclaves autoritarios” en escenarios nacionales democráticos.

Para O'Donell (1993), esa continuidad está unida a la crisis del Estado en América Latina. Estados ineficaces coexisten con esferas de poder autónomas y con base territorial. Esos Estados son incapaces de asegurar la efectividad de sus leyes y sus políticas a lo largo del territorio y el sistema de estratificación social. Las regiones periféricas al centro nacional crean (o refuerzan) sistemas de poder local que tienden a alcanzar grados extremos de dominación personalista y violenta, entregados a toda suerte de prácticas arbitrarias. Según O'Donell, la efectividad de un orden nacional se desvanece cuando se aleja de los centros nacionales y urbanos.

Por su parte, haciendo alusión al caso mexicano, algunos autores han argumentado que en un primer momento el proceso de democratización nacional se originó en el ámbito local, en donde se formaron y consolidaron sistemas de partidos competitivos. El argumento señala que la competitividad electoral en el ámbito sub-nacional, principalmente en las áreas urbanas, tuvo un gran impacto en la política nacional (Aranda, 2003) ; la democracia avanzó de la periferia hacia el centro a través de la denominada vía centrípeta de la democracia (Mizrahi, 1997).

Muy por el contrario, otros politólogos como Cornelius (1999), han considerado la política local en México, ligada a múltiples enclaves autoritarios, situación que se ha convertido en un obstáculo para el fortalecimiento democrático nacional, llegando incluso a considerar que la política local es la principal fuente de resistencia a la democratización.

Igualmente, Grindle (2007:17) encontró que, aunque limitada, la competencia política en el ámbito local en México fue creciente y sig-

nificativa, y que la competencia política creció en torno a los nuevos recursos previstos en la descentralización. En su estudio de México, la sociedad civil fue capaz de organizarse, hacer demandas para las inversiones, y recibir respuestas del gobierno local (2007:125). Pero, en general, la democracia local está limitada por la falta de recursos y la mala rendición de cuentas descendente, situación que lleva a Grindle a considerar que si bien la transferencia de poder sin representación responsable puede ser peligrosa, la representación sin poder carece de sentido (Grindle, 2007).

Por su parte, los trabajos de Gervasoni (2005, 2009a, 2009b, 2011) pretenden aclarar por qué en Argentina, conviven provincias democráticas con otras que poseen rasgos autoritarios. Aunque buena parte de la literatura conceptualiza a las últimas como autoritarismos subnacionales, Gervasoni postula que en Argentina existen regímenes híbridos subnacionales; es decir, sistemas políticos que combinan instituciones formalmente democráticas y algunas prácticas sustantivamente democráticas con usos claramente autoritarios.

“Todas nuestras provincias eligen a sus gobernantes mediante el voto universal y secreto y sin niveles elevados de fraude. Todas tienen partidos opositores y alguna representación de ellos en las legislaturas provinciales. Existen siempre tres poderes formalmente independientes y niveles no triviales de libertad de expresión. En otras palabras, San Luis o Santa Cruz son seguramente menos democráticas que Mendoza o Córdoba; pero distan de ser autoritarismos [...]. Se trata, en cambio, de regímenes muy similares a los que a nivel nacional se denominan democracias iliberales (Zakaria 1997), autoritarismos competitivos (Levitsky y Way 2002) o autoritarismos electorales (Schedler 2006). Es decir, regímenes con instituciones democráticas que no son simples fachadas, pero con realidades autoritarias que limitan (y son limitadas por) esas instituciones. Más allá de la conceptualización que se adopte para describir los regímenes políticos de estas provincias, resulta claro que –según donde residan– hay ciudadanos argentinos que disfrutan de más libertades y derechos políticos que otros” (Gervasoni C. , 2009a, pág. 27).

Estos planteamientos, hacen por tanto evidente la necesidad de profundizar en los análisis de los procesos políticos que alimentan o de-

bilitan los autoritarismos subnacionales (o su democratización), dadas las limitaciones teóricas o metodológicas de las teorías sobre democratización ya que éstas han sido guiadas por la visión de la nación como un todo que ve los procesos a través de la perspectiva de las instituciones, los actores y los movimientos nacionales. Además, el autoritarismo subnacional (o la democratización subnacional) tiene que ver con la dimensión territorial de la democratización, y ésta ha sido probablemente la dimensión menos desarrollada de las teorías sobre democratización (Gibson E., 2005, pág. 207).

Tal como lo sostiene en otro trabajo, los estudios de democratización han tendido a analizar procesos políticos junto con líneas de conflicto no territoriales (Gibson, 2004). Estas han incluido luchas entre clases sociales, fuerzas partidistas, movimientos sociales e intereses económicos. Menos analizadas han sido las dimensiones geográficas del conflicto – conflictos entre centro y periferia, entre niveles de gobierno y entre actores colectivos organizados regionalmente-.

Siguiendo a Gibson (2005), estas discusiones son una evidencia de que los caciquismos, caudillismos y coronelismos que caracterizan la historia latinoamericana parecen sobrevivir en el nuevo contexto democrático, situación que atrajo la atención de algunos académicos. Algunos de estos trabajos, incorporaron el concepto de autoritarismo subnacional para comunicar con claridad e intensidad la persistencia de este fenómeno. “El problema que abordaban no era la existencia de gobiernos locales personalistas, nepotistas o clientelistas (síndromes compatibles tanto con la democracia como con el autoritarismo), sino el tipo de régimen político subnacional, es decir, la medida en que provincias, departamentos o municipios eran democráticos (o no)” (Gervasoni C. , 2011, pág. 77).

Sin embargo, como se reitera, el concepto autoritarismo subnacional, en opinión de Gervasoni (2009b) es demasiado intenso para definir este fenómeno ya que éste implica un régimen no electoral, o la realización de elecciones no competitivas, donde además son evidentes grandes restricciones a la libertades civiles y políticas, y muy limitados los mecanismos de control político. Por ello, seguramente, en América Latina, seguramente lo que hay son espacios subnacionales menos democráticos que otros, pero ciertamente distan de ser autoritarismos en sentido estricto.

Debe recordarse que la democracia liberal supone la selección de los gobernantes mediante elecciones multipartidarias, libres, justas e inclusivas, además del respeto a los derechos individuales y la limitación del gobierno mediante dispositivos institucionales tales como la división de poderes, requerimientos con limitaciones en el caso de los regímenes híbridos provinciales argentinos (Gervasoni C. , 2011, pág. 79).

De acuerdo con Gibson (2005), para entender por qué el autoritarismo local persiste, en contextos de democracia nacional, se debe comprender que éste no es un asunto local ya que todos los estados o provincias integran un sistema más grande de gobernanza territorial. "Tal sistema está caracterizado por interconexiones institucionales entre niveles de gobierno, por responsabilidades constitucionales mutuamente asignadas, por flujos de información y de recursos entre el centro y la periferia, y por relaciones simbióticas o estratégicas entre actores ubicados en diferentes niveles del sistema territorial. También está marcado por patrones separados de conflicto en espacios subnacionales y nacionales que frecuentemente entran en contacto unos con otros y que conjuntamente afectan los resultados políticos. Si el autoritarismo subnacional persiste a nivel nacional en un país democrático es debido no solamente a condiciones locales, sino también a dinámicas más amplias de gobernanza territorial nacional en regímenes democráticos" (Gibson E. , 2005, pág. 213).

Un aspecto bastante significativo y contradictorio, es que con los procesos de transición a la democracia en América Latina, es decir, la democratización nacional, frecuentemente llevó también a la consolidación de autoritarismos subnacionales, situación que deja en evidencia los impactos diferenciales de las transiciones políticas en los escenarios nacionales y subnacionales.

De acuerdo con Gibson (2005), el debilitamiento del poder autoritario durante el periodo de transición estuvo frecuentemente acompañado por un cambio en el equilibrio de poder entre el centro y la periferia. "Hay muchos factores acerca de las transiciones que lo causan pero aquí sólo mencionaré dos: nuevas oportunidades para la movilización política subnacional causada por el debilitamiento del control central y los efectos de la competencia electoral durante "elecciones fundaciona-

les”, los cuales refuerzan los poderes de las élites subnacionales” (Gibson E. , 2005, pág. 220).

Téngase además en cuenta que la consolidación inicial del autoritarismo subnacional durante el periodo de transición ha sido usualmente reforzada durante el periodo fundacional de democratización, al convertirse las élites locales en importantes grupos de apoyo para los líderes democráticos nacionales ansiosos por consolidar su poder. “Para los gobiernos centrales elegidos democráticamente, incluso para los comprometidos con una total democratización de sus países los costos de retar los autoritarismos de la periferia superan frecuentemente los beneficios. De hecho, en las fases iniciales, los gobiernos democráticos nacionales en etapa de consolidación pueden necesitar del empoderamiento de los gobiernos autoritarios subnacionales” (Gibson E. , 2005, pág. 222).

Al preguntarse sobre patrones locales de la política subnacional, Gibson (2005, pág. 223) considera que un patrón socio-demográfico parece predominar en la política periférica de las provincias. Las ciudades son sitios de diversidad social y de competencia política, mientras las áreas rurales tienden a ser bastiones de tradición y de dominación autoritaria. Igualmente, casi todos los enclaves autoritarios son masivamente dependientes del gobierno central para sus presupuestos del gobierno nacional, creándose así una alta dependencia que hace a las élites locales vulnerables a presiones externas; por ello, para Gibson, la forma en que la realidad fiscal interactúa con las dinámicas intergubernamentales, constituye un elemento central de cualquier análisis sobre la democratización política subnacional.

Igualmente, el autoritarismo subnacional en regímenes democráticos, encuentra su más importante forma institucional en la hegemonía del partido local que se convierte en un recurso institucional crucial para las estrategias de las élites subnacionales en todas los espacios territoriales: “[...] es vital para las estrategias de control de las fronteras, es básico para proyectar el poder de la élite local a la política nacional, y es fundamental para la monopolización de los vínculos institucionales entre el centro y la periferia” (Gibson E. , 2005, pág. 225). Por ello se afirma que la democratización de los espacios subnacionales no será producida

exclusivamente por procesos locales, “[...] aunque las presiones locales son importantes, no puede olvidarse que dado el singular equilibrio de poder local característico de los enclaves autoritarios, las transiciones políticas ocurrirán solamente cuando estas presiones locales estén ligadas a la acción política desde la arena nacional. La democratización provincial es un resultado de la nacionalización del conflicto subnacional” (Gibson E. , 2005, pág. 227).

Según Gibson, hay dos formas dominantes de transición subnacional lideradas por actores nacionales: transiciones lideradas por partidos y transiciones lideradas por el centro. La primera involucra acciones adelantadas por partidos nacionales, la segunda, por gobiernos nacionales. En el primer caso, los partidos nacionales se conectan con partidos locales para orquestar la derrota electoral de las élites autoritarias. En el segundo caso los gobiernos centrales intervienen directamente, sea para debilitar a las élites autoritarias o para removerlas de sus cargos.

De todas formas no puede olvidarse que partidos nacionales y gobiernos nacionales pueden coincidir en estos propósitos, pero en ocasiones, también buscarán intereses opuestos. “Comprender la posibilidad de una intervención en la política subnacional requiere, entonces, de una mejor observación de cómo ciertos actores de los partidos nacionales y del gobierno central están conectados a otros actores en el sistema territorial y bajo qué condiciones intervendrán, separadamente o de manera conjunta” (Gibson E. , 2005, pág. 227).

Finalmente, a nivel normativo, este análisis está evidenciando las limitaciones que en los escenarios territoriales subnacionales, tienen las estrategias de descentralización. El hecho es que la democratización a lo largo del territorio nacional requiere un gobierno central o instituciones nacionales con capacidad de “penetrar” la periferia y establecer su autoridad sobre los procesos políticos locales. De muchas formas lo que era “bueno” para el proceso de construcción del Estado puede ser relevante para la continuación del proceso de democratización al interior de los Estados-nación.

|1.6| DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA SUBNACIONAL EN COLOMBIA

En Colombia, la regulación de las relaciones entre el Estado y los territorios subnacionales es prácticamente consustancial al origen mismo de la república. Las primeras décadas de la vida republicana fueron dominadas por el debate entre el federalismo y el centralismo, como forma de organización del Estado. La forma de gobierno y administración del territorio dio lugar a dos grandes tendencias que en varias ocasiones dirimieron sus diferencias en el campo de batalla, a través de las guerras civiles entre federalistas, de un lado, y centralistas, del otro, por ello, sentar las bases de un Estado nacional, exigió amplios consensos con las élites regionales que tenían el control del territorio. Según el Libertador, la unidad aseguraría la paz y bienestar y no la anarquía del gobierno local caudillista, lo que él llamaba 'gobiernitos' (Lynch, 1987, pág. 90). La constitución de Cúcuta (12 de julio de 1821) pareció otorgarle lo que él quería, creó un Estado fuertemente centralista, una Colombia más grande, unificando Venezuela, Nueva Granada y Quito, unidos bajo un solo gobierno con su capital Bogotá, y subdividido no en tres regiones sino en un número de departamentos.

Aunque la pretensión inicial del Libertador fue la organización de un Estado unitario y centralista, muchos otros cadillos del proceso de independencia, consideraban necesario la organización de un estado federal, con amplias libertades y autonomía para las provincias. El federalismo termina imponiéndose a mediados de siglo XIX, comienza en 1853 y llega a su mayor expresión en 1863 con la organización de los nueve Estados Soberanos que conformaron los Estados Unidos de Colombia y se mantendrá hasta 1886, año en que dada la crisis fiscal y la guerra civil, se imponen nuevamente las tesis centralistas.

Sin embargo, como lo advierte Leal (1989), sin duda, el federalismo por sí no implica una fuerza de desintegración nacional, así como el

centralismo estatal tampoco significa la unidad nacional. “No obstante, un federalismo sin coherencia política, dentro de una sociedad descoyuntada como lo fue la colombiana del siglo XIX, no podía ser otra cosa que una fuerza más de desintegración social al reflejar y reforzar la realidad existente. Así mismo, la centralización estatal, en tales circunstancias, facilitaba la formación de mediaciones favorables para la integración, como efectivamente había sucedido en diversos momentos durante la primera mitad del siglo y sucedería después del triunfo político de la Regeneración” (Leal, 1989, pág. 130).

La Constitución de 1886, hecha por quienes habían ganado la guerra, instauro un régimen hipercentralizado desde los puntos de vista político, fiscal y administrativa, generando a su vez una leyenda negra contra el federalismo como origen de todos los males de la República.

En el ambiente político nacional, durante la vigencia de la Constitución del 86, hubo por ello, una especie de veto al tema territorial y, particularmente, al federalismo; desaparecen todas las formas de auto gobierno y de auto administración anteriores, y en su lugar, se institucionaliza una organización piramidal y jerarquizada del poder público, en donde quienes toman decisiones son esencialmente las instancias nacionales (Gobierno y Congreso).

Sin embargo, las consecuencias negativas del centralismo no se harían esperar y lograron finalmente que en el país comenzara a debatirse el tema regional y local, en un escenario internacional también favorable, sobre todo a partir de la década de los cincuenta del siglo XX, inicialmente en medios universitarios y académicos. El tema ya no era el de un Estado federal, sino que se concentraba en la necesidad de profundizar la descentralización, para generar una “apertura democrática” en el nivel local. Con este planteamiento, se están aceptando no sólo las limitaciones del régimen político a nivel nacional, sino que se reconoce la ausencia de democracia en los municipios colombianos, o por lo menos su gran fragilidad. Sin embargo, inicialmente, su temática no permeaba el mundo político. Ni el gobierno nacional ni los partidos políticos se interesaban por sus posibles desarrollos. De vez en cuando, en las Cámaras, aparecían propuestas sobre la elección popular de los alcaldes, pero no encontraban ninguna acogida; además, eran iniciativas de alcance limitado pues no

hacían parte de una estrategia descentralizadora que cubriera los aspectos más importantes de la vida departamental y municipal del país.

Sin embargo, durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo se adoptaron algunas medidas fiscales para las entidades territoriales, orientadas a su fortalecimiento, ordenando la participación de los municipios en el impuesto a las ventas y se financió la prestación de los servicios de salud y educación por parte de los departamentos, mediante la creación del situado fiscal, aunque medidas que terminaron por fortalecer política y administrativamente al gobierno nacional en detrimento de municipios y departamentos; las novedades de la reforma constitucional de 1968 (juntas administradoras locales, asociaciones de municipios, áreas metropolitanas, regiones, etc.) no tuvieron mayores desarrollos legislativos.

Años más tarde, el presidente López Michelsen consideró que uno de los graves problemas de Colombia era su ordenamiento territorial y por ello se comprometió con una gran reforma regional y local, que exigía repartir y democratizar el poder político y administrativo del Estado que se encontraba concentrado en el gobierno nacional, proponiendo para su estudio la conformación de una asamblea constituyente, conocida como la pequeña constituyente por el número reducido de sus miembros, sin embargo, la Corte Suprema, declaró inexecutable el acto legislativo No. 2 de 1977, fracasando entonces en el intento de reformar a fondo las instituciones regionales y locales de la Constitución de 1886.

Posteriormente, el gobierno de Julio Cesar Turbay Ayala, con base en el informe Bird-Wiessner, crea el Consejo Nacional para la Descentralización, y adopta medidas orientadas no a la autonomía municipal, sino a la racionalización y control del gasto público; en este sentido el informe recomienda transferencia de funciones al nivel subnacional, a partir del fortalecimiento de sus finanzas públicas, recuperando principalmente su capacidad de tributación; las transferencias de la nación sólo jugarían un papel secundario de financiación para promover las políticas nacionales o suplementar los esfuerzos territoriales.

A mediados de los 80 se puso en marcha un proceso descentralizador audaz, resultado del surgimiento de nuevos retos en lo social,

lo político y económico, dado el nuevo escenario por el que atraviesa el país. La crisis económica, el desmonte del frente nacional, la beligerancia de los movimientos sociales, la ineficiente prestación de servicios públicos, se convierten, entre otras razones, en los factores que exigen nuevas formas de regulación de la sociedad por el Estado.

Como lo reconoce Maldonado: “ 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”. (2001: pág 13)

En este sentido, hacia finales de 1985 se produjo un cambio estructural importante, se trataba de una reforma constitucional que determinaba la elección popular de los alcaldes y suprimía su nombramiento por parte de los gobernadores que hasta entonces había sido el proceso regular. La reforma en cuestión se había discutido durante cierto tiempo y no carecía de apoyo por parte de los dos partidos tradicionales. No obstante, casi con seguridad no habría sido aprobada, como lo fue, sino se hubiese presentado la urgente necesidad de producir alguna evidencia tangible de apertura democrática, tal como la izquierda revolucionaria lo venía exigiendo vaga pero insistentemente, además del acuerdo de las élites liberales y conservadoras que veían en esta reforma una manera de tener un mayor control sobre la política nacional.

En 1986, los sectores menos tradicionalistas de los dos grandes partidos nacionales representados en el congreso (el Liberal y el Conservador) aprobaron la enmienda constitucional que establecía la elección popular de alcaldes, modificándose así a profundidad las relaciones intergubernamentales.

Betancur explicó su apoyo a la medida con estas palabras: “[...] yo tenía la obsesión de que la comunidad se acercara a sus gobernantes, de que en tanto y en cuanto la comunidad estuviera más cerca de sus gobernantes, esos gobernantes podían sentirse más estimulados, más apoyados para gobernar e incluso más vigilados y controlados. Y por supuesto, serían más eficientes [...]”⁶.

Ahora bien, la decisión de elegir a los alcaldes mediante el voto popular no fue el producto solamente de las convicciones del presidente. Según O'Neill (2003), hay más probabilidades de que un presidente ponga en marcha una descentralización política cuando su partido tiene pocas posibilidades de ganar las próximas elecciones nacionales, pero de todos modos retiene suficientes apoyos como para aspirar a ganar posiciones en el nivel subnacional. Si bien la teoría de O'Neill parece convincente, la autora igualmente destaca que "sería absurdo ignorar la importancia de los factores propios de cada contexto que afectan las decisiones sobre la descentralización" (O'Neill, 2003, pág. 107). Esos factores contribuyen a explicar no solo el momento en que se realiza la descentralización sino también, lo que es más importante, el tipo y contenido de las medidas descentralizadoras.

En el caso de Colombia, las movilizaciones sociales contra los problemas generados por el estado desarrollista contribuyen a explicar por qué y cómo se produjo la descentralización. Las acciones de protesta pusieron de manifiesto la presencia de intereses territoriales subnacionales en la coalición pro-descentralización. Recuérdese que durante las décadas del sesenta y el setenta, la planificación e instrumentación de políticas desarrollistas había sido transferida a instituciones especializadas del gobierno nacional, fenómeno conocido como descentralización funcional, en áreas tales como el urbanismo, la vivienda, la salud, la educación, y la provisión de servicios de electricidad, acueducto y alcantarillado, organismos que suplantaron a los gobiernos locales en la prestación de servicios públicos esenciales.

Hay que destacar además que su cobertura no era uniforme, ya que concentraron su accionar en los grandes municipios y dejaron de lado

⁶ Estas palabras las dijo el expresidente en desarrollo de una entrevista que concedió el 28 de marzo de 2001 a la investigadora argentina Tulia Falletti (2006, pág. 335).

a las regiones periféricas más pobres. Es decir, estas agencias dirigieron su atención a las regiones donde había mayor potencial para la inversión y esto generó profundas desigualdades regionales (Collins, 1988, pág. 426).

Esta distribución tan desigual de la inversión pública en desarrollo regional y del gasto público local, provocó gran malestar entre los pobladores de las regiones más pobres. Entre 1971 y 1985 hubo más de doscientos paros cívicos y huelgas que implicaron la parálisis parcial o total de la actividad social y económica en los centros urbanos y/o en las regiones, como forma de presionar al Estado para que accediera a sus demandas (Collins, 1988, pág. 425).

Jaime Castro, ex alcalde y miembro de la Asamblea Constituyente de 1991, manifestó: “Los paros cívicos se habían convertido en unos mecanismos de protesta de la provincia frente al poder central. Los paros cívicos ponían sobre la mesa, sobre el tapete, el hecho de que era necesario fortalecer a los municipios y a los departamentos. [...] Inclusive después de la elección popular de alcaldes continúan realizándose paros cívicos, pero yo diría que hoy en día han desaparecido gracias a la descentralización” (Falleti T., 2006, pág. 337).

Los paros cívicos pusieron a los gobiernos locales en el centro de la escena política. En primer lugar, contribuyeron a poner en evidencia las falencias de los organismos nacionales especializados y de las administraciones locales en lo concerniente a la provisión de los servicios públicos, situación que fue abordada por la Misión de Finanzas Intergubernamentales y que permitió al presidente Betancur, adoptar medidas para mejorar la recaudación impositiva de municipios y departamentos. Con ese objetivo se otorgó a los departamentos la facultad de imponer un nuevo tributo y a los municipios se les dio la posibilidad de modernizar su base impositiva por concepto de impuesto predial, medidas que detuvieron la caída de la recaudación municipal y departamental, y si bien su impacto global en la distribución de los recursos entre los distintos niveles de gobierno fue mínimo puso de manifiesto la importancia de operar sobre las presiones subnacionales (Wiesner D., 1992, pág. 117).

En segundo lugar, los paros cívicos constituyeron una señal de que la eficacia del viejo sistema de nombrar a los alcaldes en forma discrecional, estaba llegando a su fin. Los caudillos locales y las prácticas cliente-

listas tradicionales demostraron sus limitaciones para aliviar el malestar popular. El nombramiento de los alcaldes había generado un sistema en el cual estos dependían de un legislador, del gobernador o del presidente -quienquiera hubiera sido el responsable de sus nombramientos- y solo debían rendirle cuentas a él. Los cambios de autoridades locales eran frecuentes y la corrupción estaba generalizada. Con suma frecuencia, los alcaldes ni siquiera habían nacido en la localidad que gobernaban. A un cierto número de ellos se los dio en llamar alcaldes profesionales, porque "recorrían todos los municipios de un departamento hasta que se desacreditaban en todos ellos" (Falleti T., 2006, pág. 337).

Finalmente, los paros cívicos pusieron de relieve la existencia de ciudadanos que demandaban rendición de cuentas y mejores servicios en el nivel municipal. Ellos formaron amplias coaliciones civiles no partidarias que contribuyeron a imponer la democratización municipal. Así pues, en Colombia la descentralización comenzó desde abajo, fogueada por la protesta de las comunidades locales. Cuando el presidente propuso, y los legisladores nacionales aprobaron, la reforma de descentralización política de 1986, no hacían sino responder a esas demandas e intereses subnacionales expresados en los paros cívicos, situación que además resultaba favorable para legitimar el bipartidismo tan deslegitimado en el nivel nacional. Sin embargo, la reforma municipal de 1986 produjo un modelo "polarizado" de relaciones intergubernamentales, en el que el gobierno central y los municipios se ubicaron en los extremos de la relación y los departamentos quedaron de alguna manera al margen de la distribución de competencias y recursos.

Además, siguiendo a Tirado (1983), de acuerdo con la exposición de motivos que acompañó el Acto Legislativo No 1 de 1986, que adoptó la elección popular de alcaldes: "[...] No es bueno para Colombia, ni para el régimen presidencial, ni para una moderna concepción de una sociedad libre que la suerte del país se decida en la escogencia de un solo hombre [haciendo referencia al Presidente de la República] en el fugaz acontecer de una jornada electoral. La elección popular de alcaldes permite una ponderada distribución del mando político y establece insoslayables lazos de solidaridad administrativa entre el elegido y el conglomerado al cual debe servir".

Según el proyecto, el municipio representa la célula fundamental de la organización pública, siendo la continuidad de la familia y el núcleo vital de la nacionalidad; el estatus municipal está arraigado profundamente entre los colombianos junto con la noción de región y de departamento, correspondiéndole inmensas obligaciones en la responsabilidad de satisfacer las expectativas propias de la vida en comunidad, siendo conveniente entonces, si se desea asegurar una auténtica participación democrática en la solución de las necesidades sentidas de la comunidad primaria, otorgarle al ciudadano, mediante la institucionalización de la elección popular de alcaldes, el derecho a escoger la persona a cuyo cargo se encuentre la jefatura de la administración municipal, conservando los conceptos fundamentales del cuerpo de la Constitución de 1886. En primer término, la conformación de la Nación como república unitaria. En segundo lugar, la descentralización ejecutiva para facilitar una adecuada prestación de los más importantes objetivos administrativos.

Para los autores del proyecto: “La elección popular, de Alcaldes resulta, entonces, un instrumento descentralista de la mayor importancia y una nueva prerrogativa constitucional para lograr la plenitud de la ciudadanía política”. Por ello se considera que: “Es urgente para custodiar la presencia de una democracia actuante, otorgar a nuestros compatriotas la posibilidad de acceder a los estratos del mando administrativo para exponer sus anhelos”.

El proyecto de acto legislativo procura, principalmente, la elección de los Alcaldes por el voto directo de los ciudadanos. La Constitución de 1886, en el Artículo 201 de su texto, preceptúa que “en todo municipio habrá un Alcalde, que ejercerá las funciones de agente del Gobernador, y que será Jefe de la Administración Municipal, conforme a las normas que la ley señale”. De acuerdo con esa normatividad, a los Gobernadores de Departamento, les corresponde el libre nombramiento y remoción de los jefes de la administración municipal cuyas funciones se desarrollan en virtud de la condición de Agentes del Gobernador. “Modificar, pues, un título precario y eventual, el nombramiento, por un título consolidado y cierto, la elección popular, para un periodo fijo con el fin de darle a la Administración Distrital prestigio y vigor, es el propósito que anima esta reforma”.

El proyecto dispuso un período de dos años para los Alcaldes, concordando con el período establecido para las Corporaciones Administrativas, Asambleas y Concejos, de elección popular, estableciendo además la reelección inmediata, por un solo período, y les conserva a los alcaldes el carácter de agentes del Gobernador, pero solamente en los asuntos que éstos les deleguen, relacionados con servicios del orden departamental, y en los términos precisos de la delegación.

El proyecto, diseña igualmente competencias similares en cabeza de los Alcaldes a aquellas que la Carta ha otorgado a los Gobernadores en su condición de Jefes de la Administración Departamental y convierte a los Tesoreros, a ejemplo de los preceptos nacionales y departamentales, en agentes del Alcalde. De otra parte, el proyecto difiere a la ley lo atinente a las inhabilidades, incompatibilidades, renunciaciones, vacancias, suplencias y licencias de los alcaldes elegidos por el voto directo de los ciudadanos en ejercicio.

En la ponencia presentada para primer debate por el senador Roberto Gerlein Echavarría, se resalta que el alcalde así elegido tendrá “[...] el carácter simultáneo de mandatario del pueblo y agente del Gobernador en los asuntos que le delegue el primer funcionario departamental”. Precisa el ponente que al convertirlos en administradores de origen democrático les asigna a los alcaldes la jerarquía, la dignidad y prestantia que les es propia ya que la historia constitucional de los municipios y de los alcaldes había sido equivocadamente menguada.

El acto legislativo aprobado reforma entonces la Constitución Nacional de 1886, estableciendo que los ciudadanos eligen directamente los alcaldes municipales que serán los jefes de la administración municipal. Se precisó que la primera elección se llevaría a cabo el segundo domingo de marzo de 1988 y difirió a la ley las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los Alcaldes, fecha de posesión, faltas absolutas o temporales, y forma de llenarlas, así como las demás disposiciones necesarias para su elección y el normal desempeño de sus cargos (ley 78 de 1986).

Posteriormente, la Ley 136 de 1994 (por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios), determinará que los alcaldes serán elegidos por mayoría de votos de los ciudadanos en la misma fecha en la cual se elijan gobernadores,

diputados y concejales. Dispondrá igualmente que los alcaldes tendrán un período de tres (3) años que se iniciará el primero de enero siguiente a la fecha de su elección y no podrán ser reelegidos para el período siguiente. Por tanto, los alcaldes elegidos para el período iniciado en 1992 ejercerán sus funciones hasta el treinta y uno de diciembre de 1994, de conformidad con lo previsto en el artículo transitorio 19 de la Constitución Política de 1991.

Finalmente, el acto legislativo 2 de 2002 dispuso que en cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente. Se estableció igualmente que cuando se presente una falta absoluta a más de 18 meses de la terminación del período, se elegirá alcalde para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho meses, el gobernador designará un alcalde para lo que resta del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

La Constitución de 1991 precisó también en el artículo 316 que en las votaciones que se realicen para la elección de autoridades locales y para la decisión de asuntos del mismo carácter, sólo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio.

Esencial en este proceso de apertura democrática, fue también la consagración de las consultas populares a nivel municipal. De conformidad con el artículo 6 del acto legislativo 1 de 1986, previo 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, asunto que fue regulado por la Ley 42 de 1989.

La consulta popular fue definida como una institución que garantiza la efectiva intervención de la comunidad para que decida directamente sobre asuntos del orden local. Se dispuso como atribución del respectivo Concejo Municipal o Distrital convocar la consulta popular; a petición del alcalde, de la tercera parte, al menos, de los concejales del respectivo municipio o distrito, de un número plural de ciudadanos equivalente al 5% del censo electoral del respectivo municipio o distrito,

o por un número plural, no inferior a la mitad de las juntas directivas de Acción Comunal.

Estas medidas serán profundizadas posteriormente con la promulgación de la Constitución de 1991. Objetivo central de la convocatoria en Colombia de una Asamblea Nacional Constituyente en 1990, fue propender por el “fortalecimiento de la democracia participativa”⁷. De ahí que la redefinición del concepto de soberanía, la revaloración del papel del ciudadano y la profundización del modelo de democracia participativa plasmados en la Constitución de 1991, constituyen genuina expresión del mandato que el pueblo confirió a la Asamblea Nacional Constituyente⁸. Así lo proclamó el texto de la Carta Política desde su Preámbulo, al señalar como propósitos esenciales del acuerdo constitucional que rige la Nación colombiana: “[...] asegurar a sus integrantes, entre otras, la igualdad, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo [...]”.

Como lo recuerdan García & Revelo (2010, pág. 71), “los constituyentes de 1991 consideraron que para superar la crisis política y para recuperar la gobernabilidad, se necesitaba fortalecer a las entidades territoriales. Superar el conflicto armado requería, según la posición mayoritaria de la Asamblea, democratizar el régimen político, lo cual implicaba profundizar el proceso de descentralización”.

En este sentido, la Corte Constitucional, a quien el Constituyente confirió la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (art. 241) ha considerado que: “El fortalecimiento y la profundización de la democracia participativa fue el designio inequívoco de la Asamblea Nacional Constituyente [...]”. En la misma sentencia C-180 de 1994 se advierte que la Norma Fundamental expresa el concepto de democracia participativa no solo en el plano político, sino también en el administrativo, comunitario, económico, social y cultural.

7 Al respecto, María Teresa Uribe señala: “Lo que se discutía en la antesala de la Constituyente era la necesidad de salirle al paso a las reiteradas crisis de legitimidad y gobernabilidad [...] De allí surgieron las iniciativas referidas al fortalecimiento de la democracia participativa para oponerla a un modelo decadente de representación [...]” (Uribe, 1995).

8 Tal fuerza llegó a cobrar este factor que la pregunta sometida a votación ciudadana para convocar la Asamblea Nacional Constituyente, fue formulada por el Decreto 927 de 1990 en los siguientes términos: “¿Para fortalecer la democracia participativa, vota por la convocatoria de una Asamblea Constitucional, con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la nación, integrada democrática y popularmente para reformar la Constitución Política de Colombia?”

Como lo afirma Bobbio (Bobbio, 1986), las sociedades modernas buscan actualmente los mejores medios para transitar hacia un modelo de organización política en el que la democracia formal se vuelva más real, la democracia política se extienda a la sociedad y la democracia representativa se complemente con mecanismos de democracia directa. Se pretende pues, la complementación de los dos modelos -democracia representativa y directa-, aprovechando las virtudes del sistema representativo e incorporando las ventajas de la participación ciudadana, todo lo cual estructura la base del esquema de democracia participativa.

Así las cosas, la concepción de participación democrática en la Constitución de 1991, postula un vínculo estrecho entre los electores y los elegidos, que se traduce en la institucionalización del mandato imperativo, a consecuencia de lo cual se convierte en revocable. Además, incorpora mecanismos de participación como la consulta, el referendo, el plebiscito, la iniciativa ciudadana, etc., que hacen posible la intervención activa de los ciudadanos en la toma de decisiones.

En este marco de desarrollo de la interacción individuo-sociedad-Estado, la participación expresa un proceso social de intervención de los sujetos en la definición del destino colectivo. De ahí que su dimensión dominante no se contraiga ni siquiera de manera prevalente al campo de la participación política, pues se concibe y vivencia como un principio de organización y de injerencia activa de los individuos, que irradia todos los procesos de toma de decisiones que tienen lugar en los distintos campos y esferas de la vida social.

No obstante, para nuestros efectos, deben resaltarse los cambios introducidos por la Constitución de 1991, a la participación política. El artículo 40 consagra el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control de poder político no sólo mediante la facultad de elegir y ser elegido sino también a través del ejercicio de mecanismos de participación directa -votaciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildos abiertos, iniciativas legislativas y revocatoria del mandato (art. 103)-. La Carta Política también establece el voto programático (art. 259) y adiciona los mecanismos de participación en el proceso de reforma constitucional, permitiendo que grupos representativos de ciudadanos presenten proyectos de actos legislativos (art. 375) o soliciten someter a

referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso en materia de derechos y garantías fundamentales o de procedimientos de participación popular (art. 377).

Estos mecanismos de participación tienen como propósitos realizar el ideal del Estado democrático de derecho, de permitir el acceso de todo ciudadano a los procesos de toma de decisiones políticas, así como facilitar el ejercicio de un control político, moral y jurídico de los elegidos por parte de los electores, sin intermediarios, haciendo posible la construcción de un sistema político abierto y libre, donde el ciudadano tenga canales efectivos de expresión, que contribuyan a la solución de conflictos.

Así las cosas, en la democracia participativa el pueblo no sólo elige sus representantes, por medio del voto, sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, así como la de dejar sin efecto o modificar las que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa, y la de revocarle el mandato a quienes ha elegido, mecanismos todos ellos que demandan de una evaluación sobre sus logros y limitaciones para el fortalecimiento de la democracia en la diversidad de los municipios colombianos.

En cuanto a la descentralización, la Constitución de 1991 introdujo un principio de equilibrio en las relaciones entre el gobierno central y las entidades territoriales, al rescatar al departamento de su condición marginal, al ordenar la elección popular de los gobernadores, entregarle competencias y recursos y asignarle funciones en materia de planeación regional, coordinación de la acción del gobierno nacional en su territorio, promoción del desarrollo y asistencia a los municipios. De esa forma, se estableció un modelo relativamente equilibrado de relación entre los distintos niveles de la administración pública, bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Esa situación cambió con la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2001 y de la Ley 715 de 2001. Con estas medidas se afianzó un modelo de "equilibrio jerárquico" en las relaciones intergubernamentales, que ya se vislumbraba en la Ley 60 de 1993. En dicho modelo, el gobierno central ganó una importante cuota de poder de decisión en el diseño de políti-

cas, concentró recursos que años antes eran manejados por las entidades territoriales y ganó atribuciones para ejercer un control “desde arriba” del desempeño administrativo y fiscal de las autoridades municipales y departamentales. Se fraguó de esta manera un esquema piramidal en el que los entes subnacionales quedaron subordinados a las decisiones del gobierno central y se convirtieron en unos casos en ejecutores y en otros en beneficiarios de políticas y programas nacionales. Además la ley 715 privilegió la dimensión sectorial de la descentralización, lo cual menguó un sentido territorial, pues lo importante dejó de ser el desarrollo del territorio en su conjunto para pasar a ser simplemente el cumplimiento de metas sectoriales del gobierno nacional.

Sin embargo, la experiencia del país está evidenciando que la descentralización ha generado un nuevo mapa político-electoral, haciendo también contribuciones valiosas a la gestión pública y a la participación ciudadana, aunque ha representado también un gran desafío por la captura de la institucionalidad local en varios municipios del país.

Hoy se reconoce que la elección popular de alcaldes constituyó un primer mecanismo para la apertura de un régimen político cerrado y excluyente. La violencia por la que atravesaba el país en los años ochenta, acrecentada por la protesta ciudadana desde las regiones colombianas, se enfrentaba con un sistema político controlado férreamente por el bipartidismo que era urgente desbloquear. “En este sentido, el mérito de la descentralización fue atacar desde la base el bloqueo de un régimen político incapaz de reformarse por la cúpula. La elección popular de alcaldes propiciaba la participación local de actores excluidos en el escenario político, de manera que desde estos niveles se diera respuesta a problemas de eficiencia en la prestación de los servicios del Estado” (Rinde, 2007, pág. 39). Como lo sostiene Rinde (2007), “[...] uno de los efectos más relevantes que trajo este cambio político, fue la configuración de un nuevo mapa político que permitió la entrada en el escenario político de terceras fuerzas que comenzaron a disputar el poder a los partidos tradicionales”.

Un caso relevante en ese sentido es el de Bogotá, donde los partidos tradicionales después de haber elegido al conservador Andrés Pastrana como alcalde de la capital en 1988 y a los liberales Juan

Martín Caicedo y Jaime Castro en 1990 y 1992, respectivamente, han desaparecido como tales de la competencia por la Alcaldía. En 1994, por primera vez, el bipartidismo fue derrotado en una elección distrital cuando Antanas Mockus lideró la llamada "revolución antipolíticos". En 1997, Enrique Peñalosa ganó la elección inscrito como independiente. Lo sucedieron candidatos desvinculados de los partidos tradicionales: Mockus quien repitió en el período 2001-2003, y Luis Eduardo Garzón, elegido a nombre del Polo Democrático Independiente y con apoyo del liberalismo a quien sucedió Samuel Moreno también del Polo Democrático, y Gustavo Petro, reconocido líder de izquierda fundador del movimiento Progresista que lo llevó a la Alcaldía del Distrito en el 2011, manteniendo la ciudad un gobierno liderado por nuevas fuerzas políticas, situación que sería impensable antes de la reforma descentralista (Rinde, 2007, pág. 42).

Así, tanto coaliciones como terceras fuerzas, representadas en movimientos cívicos y regionales, movimientos étnicos, partidos religiosos y partidos o movimientos de izquierda son hoy una realidad innegable en las regiones. Como señala Darío Restrepo: “[...] desde la primera elección de alcaldes en 1988, partidos y movimientos políticos no adscritos al partido liberal y conservador han ganado la representación de la administración municipal en porcentajes que oscilan entre más del 11% y menos del 37%. Esta apertura política comenzó en pequeños municipios y pasó, rápidamente a las principales alcaldías y gobernaciones del país”. (Restrepo D., 2004, pág. 82).

Así las cosas, estas evidencias dejan observar que gracias a la descentralización, sectores tradicionalmente excluidos, tienen hoy una presencia política, rompiendo así la unidad vertical de un sistema de partidos que reproducía en el nivel local lo que ocurría en el nacional. Hoy, algunos partidos y movimiento políticos, responden a dinámicas propias de los territorios y funcionan de forma más autónoma de lo que sucede en el nivel nacional.

Otro efecto de las reformas descentralistas en materia político ha sido el incremento de participación en las elecciones territoriales, en general mayor que el que se da en las elecciones nacionales; desde sus inicios la elección popular de alcaldes atrajo la participación de un número

importante de votantes (67% en la primera elección) y, aunque los niveles han disminuido, esta reducción no es la misma para todos los municipios colombianos, a la vez que en conjunto la participación sigue siendo en promedio mayor que la observada para las elecciones nacionales, teniendo en cuenta los tradicionales índices de abstención existentes en el país, situación que ha contribuido a legitimar el régimen político, ganando una mayor estabilidad institucional.

Sin embargo, como agudamente lo señala Rinde (2007), “uno de los temas pendientes de la participación es el quiebre del clientelismo como forma dominante de relación entre el Estado, los agentes políticos y la sociedad, especialmente en sus segmentos más pobres. Si la participación fue propuesta como una herramienta de lucha contra el clientelismo, hay que aceptar que esa meta no ha sido lograda del todo. Las experiencias exitosas de democratización de la gestión pública han aumentado en número, pero aún persiste en muchos rincones del país la herencia de las formas tradicionales de intercambio de favores por lealtades político-electorales. Allí hay todavía una tarea no totalmente cumplida que implicará en el futuro un trabajo arduo de transformación cultural que logre romper las ataduras propias de las redes de clientela y fomente estilos diferentes del ejercicio de la política, tanto de parte de los gobernantes como de los gobernados” (Rinde, 2007, pág. 47) .

Pese a los avances mencionados, el proceso político en el nivel territorial no ha estado exento de los problemas de fragmentación partidista y personalismo que sufrió el sistema político en su conjunto, que se reflejaron en la proliferación de candidatos, listas y avales, con consecuencias negativas en términos de representatividad y gobernabilidad. En este sentido, gráficamente un estudioso denominó las elecciones en pequeños y medianos municipios como “la guerra del centavo electoral” (Calderón, 2001), para indicar que las propias reglas de juego fomentaban la operación avispa y la fragmentación en la búsqueda de los partidos por maximizar su potencial de votación y obtener el mayor número de curules a través del residuo. Aunque como lo plantea Rinde (2007), “[...] la reforma política expedida en 2003 buscó precisamente atacar la dispersión partidista y fomentar la agrupación política privilegiando meca-

nismos de carácter electoral (lista única, voto preferente, umbral y cifra repartidora), aplicados por primera vez en la elección de octubre de ese año. Otros aspectos importantes de la norma, que tienen relevancia en el nivel territorial, como el funcionamiento en bancadas, empezaron a regir recientemente” (Rinde, 2007, pág. 43).

A pesar de los avances, está claro que los procesos de apertura democrática y descentralización política, en determinados escenarios institucionales, se han convertido en un incentivo para la captura de la institucionalidad a nivel municipal. Investigadores como García & Revelo, consideran que “[...] las reformas descentralizadoras no sólo no contrarrestaron los poderes informales e ilegales locales, sino que ayudaron a fortalecerlos” (García & Revelo, 2010, pág. 70), aunque reconocen que la Constitución adoptó algunas disposiciones para evitar que la descentralización fortaleciera a las élites locales y a las organizaciones criminales.

Sin embargo, al decir de García & Revelo, “[...] las instituciones y las normas encaminadas a fortalecer la descentralización fueron diseñadas a partir de una visión meramente instrumental de las instituciones, es decir, sin tener suficientemente en cuenta el contexto en el cual fueron creadas y, sobre todo, sin tener en cuenta la capacidad de los actores que actúan en ese contexto para moldear, modificar e incluso capturar esas instituciones” (García & Revelo, 2010, pág. 72) .

Los municipios colombianos, sobre todo, los más afectados por el conflicto armado, son según otra de las investigaciones Dejusticia (2011), evidencia de la concepción meramente instrumental de las instituciones: “En buena parte de los municipios colombianos existe una disparidad muy grande entre, por un lado, las instituciones y, por el otro, las dinámicas institucionales. Pero quizás donde más profunda es esa disparidad es en los municipios afectados por el conflicto armado. Allí conviven instituciones modernas, como la descentralización política y administrativa, los jueces municipales, la democracia representativa, etc., pero todas esas instituciones, en la práctica, están sometidas a los poderes locales —terratenientes, políticos clientelistas, paramilitares, narcotraficantes, etc.— que imperan en dichos municipios y afectan seriamente la garantía de los derechos ciudadanos” (García & Otros, 2011, pág. 19) .

2

LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN LOS MUNICIPIOS COLOMBIANOS

Hacia finales de 1985 se produjo en Colombia un cambio institucional importante, se trataba de una reforma constitucional que determinaba la elección popular de los alcaldes y suprimía su nombramiento discrecional por parte de los gobernadores, convirtiéndose así en los jefes de la administración municipal, y no en los agentes directos del Gobernador, medida que fue complementada con varias decisiones legislativas y administrativas que vinieron a conformar en el país lo que se conoció como el Estatuto de la Descentralización.

Este conjunto normativo modifica entonces las relaciones de poder entre las autoridades del nivel nacional y las del nivel territorial (municipios), asigna nuevas competencias a los municipios y establece también un fortalecimiento de los fiscos municipales, además del incremento progresivo de la participación de los municipios en rentas nacionales, para atender las nuevas responsabilidades asignadas.

Aunque la reforma contó finalmente con el apoyo de los dos partidos tradicionales y fue impulsada directamente por el Presidente de la República ante el Congreso, no puede olvidarse que se hace en un momento de tensión social y política, que exige de la clase política señales concretas de *apertura democrática*, tal como algunos sectores, en particular de la izquierda revolucionaria, lo venían planteando. De esta

manera, las élites liberales y conservadoras, buscan además tener un mayor control sobre la política nacional dada la crisis de gobernabilidad por la que atravesaba el país.

Las acciones de protesta pusieron de manifiesto la presencia de intereses territoriales subnacionales en la coalición pro-descentralización, dada la suplantación que los gobiernos locales denunciaban en sus funciones y competencias por parte de los organismos especializados del nivel nacional, encargados de la prestación de los más variados servicios en todo el territorio nacional, fenómeno conocido como descentralización funcional. Pero además, los paros cívicos pusieron de relieve la existencia de ciudadanos, ajenos al bipartidismo, que exigían la democratización municipal, además de rendición de cuentas y mejores servicios en el nivel local.

Para los autores del proyecto de reforma constitucional: “La elección popular, de Alcaldes resulta, entonces, un instrumento descentralista de la mayor importancia y una nueva prerrogativa constitucional para lograr la plenitud de la ciudadanía política”. Por ello se considera que: “Es urgente para custodiar la presencia de una democracia actuante, otorgar a nuestros compatriotas la posibilidad de acceder a los estratos del mando administrativo para exponer sus anhelos” (Tirado, 1983, pág. 235).

Sin embargo, transcurridos 25 años de la primera elección popular de alcaldes (1988), se hace necesario evaluar cuál ha sido el impacto en la democracia de los municipios colombianos pues según Restrepo (2006, pág. 31) “[...] la esperanza de que se creara un espacio público democrático a partir de una participación social y una sociedad civil vigorosa, se pone en duda pues, por el contrario, buena parte de las estructuras de participación institucionalizadas, culminan recreando las formas de ejercicio del poder que se pretendían superar”. Considera además que este proceso ha conducido a desilusiones, dudas y equívocos en el diseño y aplicación de los cambios pretendidos, advirtiendo que existen claros y oscuros, toda vez que a pesar de percibirse la transferencia de poder a las regiones y localidades como un mecanismo poderoso para ampliar la pluralidad, se debe reconocer la atomización de la representación que alienta formas autoritarias y alimenta una cultura política no democrática.

Por otra parte, algunas decisiones recientes en materia administrativa y fiscal⁹, parecen constituir señales de recentralización o por lo

menos, pretenden frenar la profundidad de la descentralización en cuanto autonomía de los territorios municipales, acciones que en su conjunto también limitan y deslegitiman a los alcaldes municipales frente a la ciudadanía, al no contar estos con la facultad ni con los recursos para solucionar problemas básicos de carácter local, poder que se está concentrando nuevamente en las autoridades nacionales.

Hasta el momento son muy diversas las evaluaciones que se han hecho de la descentralización en Colombia, pero concentradas muchas de ellas en los aspectos administrativos y fiscales. Los efectos democratizadores de la descentralización no han sido entonces centro del análisis político, el que tampoco es muy prolijo en otras latitudes.

La idea de medir el comportamiento democrático no es nueva, sin embargo los diversos ejercicios se han concentrado esencialmente en el nivel nacional, y muy excepcionalmente para el nivel subnacional, encontrando referentes para América latina, pero en contextos federales: Argentina (Gervasoni, 2009b, 2011; Gibson 2005) y México (Cornelius, 1999; Grindle, 2007; Somuano & Ortega, 2011). Por otro lado, siguiendo a Behrend (2011), en el caso de Brasil, aunque no hay un índice democrático a nivel subnacional, como los referenciados para México y Argentina, si abunda la literatura sobre los fenómenos políticos subnacionales, en particular sobre la democracia.

Igualmente, aunque algunos indicadores se construyen a partir de información objetiva que puede ser contrastada, una gran limitación que tiene la gran mayoría es la medición vía percepciones o juicios de expertos en la materia, situación que no está exenta de sesgos. Igualmente, otra gran restricción que suele tenerse es la relacionada con la disponibilidad de la información, limitándose, a series de tiempo demasiado cortas.

Adicionalmente, a partir de los índices construidos, a menudo se plantea que la calidad de la democracia en la región es baja porque no ha generado gobiernos efectivos, ni ha sido capaz de mejorar el nivel de

9 Por ejemplo a través de dos actos legislativos se ha recortado la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación; se ha limitado la autonomía de las autoridades locales en el manejo de algunos recursos como los destinados a agua potable, en donde nuevamente se atribuyen funciones que ponen a depender las decisiones de los municipios a los entes nacionales, como ya ocurre en salud y educación; acciones que las autoridades centrales justifican en los altos niveles de corrupción a nivel local y en la presencia de actores armados que buscan intimidar las administraciones para usufructuar los recursos recibidos por el sistema de participaciones o regalías (Velasquez, 2009).

vida de la mayoría, con lo cual se confunden dos cosas que son diferentes: calidad de la democracia (proceso de participación e influencia política de la ciudadanía) y efectividad del gobierno (resultados de gestión, buen o mal gobierno).

Por ello, para esta investigación, la democracia de calidad y el buen gobierno son dos objetivos deseables, pero el valor de cada uno puede ser entendido más claramente si se analizan como conceptos distintos. Democracia de alta o baja calidad es una cosa, y buen o mal gobierno es otra.

En este sentido, el concepto y la operacionalización que sobre democracia orienta esta investigación, tiene como fundamento las dimensiones analíticas propuestas por Levine & Molina (2007), a partir de la concepción procesal de Dahl (1999), que busca superar la sola formación del gobierno y se propone ser inclusiva, al aludir explícitamente a los actos de participación y control por parte de los ciudadanos.

Así las cosas, este capítulo presenta los resultados de la investigación, iniciando por precisar las bases conceptuales y metodológicas del índice construido, para luego, en una segunda parte presentar y analizar las principales evidencias, a partir de cada una de las dimensiones que hacen parte del Índice de Calidad Democrática Municipal.

Con la presentación y análisis de los resultados, se busca contribuir al cerrar la brecha existente sobre el análisis académico relacionado con el comportamiento democrático en los espacios subnacionales. Como lo señala Gervasoni (2005, pág. 84) aún en la tercera década de la tercera ola, la democracia a nivel sub-nacional permanece inexplorada. En su *Polarquía*, Robert Dahl indicó que su foco era el régimen nacional, pero admitió que estaba omitiendo una parte importante, porque “los países difieren en el punto hasta el cual proporcionan oportunidades para la competencia política y la participación en los procesos, no sólo del gobierno nacional sino también de otras organizaciones gubernamentales y sociales subordinadas [...]”. Por supuesto Dahl era consciente que “incluso dentro de un país, las unidades sub-nacionales usualmente varían en las oportunidades que brindan para la disputa y la participación” (Dahl R. A., 1993, págs. 12-14). Sin embargo, esta evidente vía de la investigación fue poco recorrida en las décadas subsiguientes ya que los investigadores se centraron en la democracia y la democratización a nivel nacional.

Igualmente, como lo plantea Balán (2012, pág. 1) el estudio de los espacios subnacionales reconoce beneficios teóricos y metodológicos, dado que permite aumentar el número de observaciones, evitar problemas de codificación reconociendo la variación territorial que exhiben distintas variables dentro de un mismo Estado y tomar en serio la dimensión territorial de la política, reconociendo las interacciones verticales entre niveles de gobierno y horizontales entre las subunidades componentes de un sistema político, así como la presencia de trayectorias diversas por regiones, producto del carácter territorialmente dispar de los procesos políticos y económicos (Snyder, 2001).

|2.1| BASES CONCEPTUALES Y METODOLÓGICAS

2.1.1 INDICADORES DE CALIDAD DEMOCRÁTICA

La idea de medir el comportamiento democrático no es nueva, sin embargo los diversos ejercicios se han concentrado esencialmente en el nivel nacional, y muy excepcionalmente para el nivel subnacional.

Dentro de la variedad de índices se destaca el informe anual de *Freedom House* que brinda una evaluación anual del estado de la libertad global tal como la experimentan los individuos. La información que soporta el índice es obtenida a partir de encuestas a paneles de expertos desde 1972, integrando hoy datos de más de 190 países. Las dimensiones que tiene en cuenta este indicador son los niveles de derechos políticos y de libertades civiles que resultan exigencias básicas para un régimen democrático.

El índice busca medir la libertad-oportunidad de actuar espontáneamente en una diversidad de campos fuera del control del gobierno y otros centros de dominación potencial según dos grandes categorías: derechos políticos y libertades civiles. Los derechos políticos permiten que la gente participe libremente en el proceso político, incluye el derecho a votar libremente por diferentes alternativas en elecciones legítimas.

timas, competir para puestos públicos, vincularse a partidos políticos y organizaciones políticas, y elegir representantes que tienen un impacto decisivo sobre las políticas públicas y que los políticos rindan cuentas al electorado. Las libertades civiles incluyen las libertades de expresión y culto, los derechos de asociación y organización, el Estado de Derecho y la autonomía personal sin interferencia del Estado

Según el informe 2013, el continente americano es sólo superado por Europa Occidental en los niveles de libertad y de respeto de los derechos humanos. Sin embargo, el aumento de los delitos violentos y en los gobiernos populistas con tendencias autoritarias ha complejizado la situación en varios países, 24 de los cuales son considerados libres, 10 parcialmente libres y 1 no libre. De acuerdo con los reportes desde el 2008, Colombia se ha mantenido clasificada como parcialmente libre.

Por su parte, la Fundación alemana Konrad Adenauer, impulsó desde el año 2002, la creación del Índice de Desarrollo Democrático Latinoamericano (IDD-Lat), orientado a medir el desempeño de las democracias latinoamericanas, en base a parámetros propios y con referencias específicas a sus particularidades históricas, culturales, sociales y económicas, para ayudar a clarificar la situación tanto hacia el interior de cada sociedad democrática, como hacia quienes interactúan desde el plano internacional con cada uno de los países. El IDD-Lat utiliza indicadores que expresan datos objetivos y de percepción para 18 países de la región.

El IDD-Lat considera 31 indicadores agrupados en 4 dimensiones que miden: (I) la legalidad del régimen democrático, (II) el respeto de los derechos políticos y libertades civiles, (III) la calidad institucional y el grado de eficiencia política y (IV) el ejercicio de poder efectivo para gobernar. Esta última dimensión a su vez se descompone en dos subdimensiones: Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar y capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica. A su vez, el IDD-Lat presenta dos Índices Parciales o Subsíndices que caracterizan dos aspectos centrales del desempeño del sistema democrático latinoamericano. Se trata de los Subsíndices: Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles y Calidad Institucional y Eficiencia Política.

En la Dimensión I se incluyen 3 indicadores que hacen referencia a las condiciones básicas del régimen democrático, a saber: elecciones li-

bres, sufragio universal y participación plena. La ausencia de cualquiera de ellos hace inaplicable el índice, porque implica la ausencia de democracia.

La Dimensión II se refiere al Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles y los indicadores utilizados son el voto de adhesión política, el puntaje en el índice de derechos políticos y en el índice de libertades civiles elaborado por *Freedom House*, el género en el gobierno y la inseguridad como condicionante de libertades y derechos.

La Dimensión III es la Calidad Institucional y Eficiencia Política y se mide a través de los siguientes índices: el puntaje en el índice de percepción de la corrupción elaborado por Transparencia Internacional, la participación de los partidos políticos en el poder legislativo, una serie de indicadores que miden el nivel de accountability legal, política y social y desestabilización de la democracia.

Mientras que las dimensiones II y III se articulan en torno al desempeño del sistema democrático, la Dimensión IV se refiere a los fines que persigue la democracia como *outcomes* del gobierno democrático: La capacidad para generar políticas que aseguren el bienestar, medido a través del desempeño en salud y educación, el desempleo urbano y los hogares bajo la línea de pobreza y la capacidad para generar políticas que aseguren la eficiencia económica conformado por los siguientes indicadores: el puntaje en el índice de libertad económica elaborado por *Heritage Foundation*, el PBI per cápita, la brecha de ingreso, la inversión y el nivel de endeudamiento.

De acuerdo con el informe 2012, como en todos los años de esta medición, Costa Rica, Chile y Uruguay se destacan del resto de los países por su alto desarrollo democrático, con valores de 10.000.9.962 y 9.612 respectivamente. Perú, que había venido mejorando medición tras medición en los últimos siete años, quiebra esa tendencia y en este informe, el país andino, junto con Panamá, Argentina, México y Brasil (este último por segunda vez), integra el bloque que denominan de desarrollo medio. Por su parte el Salvador, Colombia, Paraguay y Honduras integran el bloque de países de bajo desarrollo democrático. Finalmente, los países que componen el grupo de mayor riesgo Democrático (desarrollo mínimo) son: Bolivia, Guatemala, República Dominicana, Nicaragua, Ecuador y Venezuela (Fundación Konrad Adenauer, 2012).

Igualmente, *The Economist's Intelligence Unit* elabora el *Index of Democracy*, una medición mundialmente reconocida que genera rankings sobre la calidad de las democracias alrededor del mundo. Este estudio fue publicado por primera vez en el año 2006 y ha tenido posteriores actualizaciones en 2008 y 2010. La unidad de inteligencia del índice de democracia de *The Economist* basa los resultados en 60 indicadores que se agrupan en cinco diferentes categorías: proceso electoral y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, participación política y cultura política. A cada una de estas dimensiones les son asignados puntajes que van del 0 al 10, luego se suman los puntajes y se promedian para así obtener un nuevo resultado que se compara con una tabla para determinar la condición de dicho régimen democrático.

En lo que respecta a la clasificación que se le hace a los países de acuerdo a su puntaje, esta se divide de la siguiente manera: países con democracia plena, países con democracia defectuosa, países con regímenes híbridos y países con regímenes autoritarios.

Como se describe en el informe, el índice democrático es un promedio ponderado, basado en las respuestas brindadas a un cuestionario comprendido por unas 60 preguntas, cada una de las cuales permite elegir una de dos o tres respuestas alternativas posibles (a modo de opción múltiple). La mayoría de las respuestas corresponden a "evaluaciones de expertos", aunque el informe no brinda mayores precisiones acerca de ellos. Algunas de las preguntas son respondidas a través de encuestas de opinión llevadas a cabo en los respectivos países.

Si el promedio obtenido por el país es menor o igual a 3,9 puntos, se considerará que dicho país se encuentra gobernado por un régimen autoritario; si el resultado se ubica entre 4,0 y 5,9 puntos, se considerará a ese Estado como un régimen híbrido; los países que estén entre los 6,0 y 7,9 serán catalogados como *flawed democracy* o democracia con fallas; finalmente, todo Estado que reciba una calificación entre 8,0 y 10 puntos será evaluada como una democracia completa.

De acuerdo a la última publicación del índice de democracia (2012), Noruega obtuvo el mayor puntaje, liderando un grupo de países (25) a los cuales se les clasifica como Democracia Plena, dentro de los cuales sólo aparece de América Latina Uruguay en la posición 18.

Colombia ocupa la posición 57 e integra un grupo de países denominados como Democracia Defectuosa. El ranking también lo integran países con regímenes híbridos y autoritarios.

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo publica el Índice de Democracia Electoral (IDE). Este índice está compuesto por las siguientes dimensiones: derecho al voto (¿Tienen todos los adultos en un país el derecho al voto?); Elecciones limpias (¿Se desenvuelve el proceso electoral sin irregularidades que constriñan la expresión autónoma de las preferencias de los votantes por candidatos y alteren el conteo fidedigno de los votos emitidos?); Elecciones libres (¿Es ofrecido al electorado un rango de alternativas que no son constreñidas por restricciones legales o de hecho?); Cargos públicos electos (¿Son las elecciones el medio de acceso a los principales cargos públicos de un país, esto es, el Ejecutivo y Legislativo nacional, y asumen sus cargos públicos y permanecen en sus cargos durante los plazos estipulados por la Ley los que ganan elecciones?).

Según sus propios autores, el IDE es una medida relativamente minimalista de la democracia. La conquista de una democracia electoral plena, medida de acuerdo con los criterios que usa el IDE, representa un avance significativo para los derechos ciudadanos. Pero el establecimiento de una democracia electoral es sólo un paso, que establece un piso mínimo, en la lucha más amplia por la expansión de los derechos ciudadanos.

La conclusión más evidente que surge del IDE es que América Latina ha progresado notablemente en cuanto a la democratización del régimen de acceso al gobierno. Nunca antes América Latina contó con regímenes electorales tan democráticos y durables como a principios del siglo XXI. Antes del inicio de la ola de transiciones a fines de la década de 1970, la mayoría de los países en la región tenían regímenes autoritarios. Desde entonces, el progreso ha sido muy marcado. El promedio del IDE (cuyo valor varía entre 0 y 1) para América Latina sube rápidamente de 0,28 en 1977 a 0,69 en 1985, y a 0,86 en 1990, mejorando de ahí en adelante para terminar el 2002 con 0,93.

De acuerdo con los componentes del IDE se observa que en América Latina el derecho al voto es reconocido sin restricciones a los

ciudadanos residentes en cada país. La práctica de elecciones limpias se ha establecido como el patrón general. Es clara la tendencia hacia un mejoramiento en el componente de elecciones libres. Son aislados los episodios de irregularidades, fraude electoral e intimidación a votantes. Se han producido notables avances en lo que respecta a las elecciones como el medio de acceso a cargos públicos. Lo normal es que los cargos principales de la rama ejecutiva y legislativa del Estado (a nivel nacional) sean ocupados por medio de elecciones, y que la sucesión entre gobiernos sea de acuerdo con normas constitucionales, aun en los casos de crisis políticas o político-sociales que han incluido casos de renuncia de los primeros mandatarios electos. Pero existen excepciones a esta situación, especialmente algunos intentos de desplazamiento de gobernantes electos por medios no constitucionales (PNUD, 2004).

Finalmente, la Corporación Latinbarómetro, produce una encuesta de opinión pública anual, que representa las opiniones, actitudes, comportamientos y valores de los ciudadanos de los 18 países de América Latina. El objetivo es ser un instrumento para los tomadores de decisiones privados y para los académicos, contribuyendo al mejor conocimiento de los problemas políticos, económicos y sociales de cada país y de la región y la comprensión de los fenómenos sociales (Corporación Latinbarómetro, 2011).

Uno de esos fenómenos objeto de opinión es la democracia en América latina. Para ello, Latinbarómetro recurre a incorporar en sus encuestas una serie de preguntas que desarrolló originalmente para analizar las democracias del sur de Europa cuando estas salían del autoritarismo. Sin embargo, no existe un modelo empírico ni uno teórico que estandarice estos indicadores y los transforme en una cifra que sirva de base para un ranking, salvo la pregunta orientada a medir la percepción de los encuestados sobre cuán democrático considera su país, en una escala de 1 a 10.

Según los resultados, desde el año 2007, el apoyo a la democracia aumenta sostenidamente en la región. No se producen saltos sino más bien aumentos aparentemente poco significativos, al comparar un año con otro, representando entonces el año 2010 un punto superior de desarrollo de la democracia desde 1995. Sin embargo, eso no significa que

la preferencia por un régimen autoritario haya sido desmantelada o disminuya o cambie de manera significativa. Similar proceso sufren aquellos que son indiferentes al tipo de régimen. Los autoritarios se mantienen a lo largo de los 15 años en proporciones invariables cercanas al 15%, mientras los indiferentes habían aumentado hasta llegar al 22% en 2003 para retroceder a 16% en el 2010. En otras palabras, el aumento del apoyo a la democracia todavía no hace cambiar la estructura de las opiniones sobre el tipo de régimen, si bien evoluciona en el sentido correcto.

“Estos 15 años de datos muestran que los cambios son lentos y no siempre congruentes entre sí. Este mismo informe da cuenta de la complejidad del análisis de la democracia porque para producir este aumento sostenido de apoyo han debido cambiar un sinnúmero de aspectos políticos, económicos, y sociales de los cuales los datos dan cuenta. Es decir, los cambios en la cultura cívica, en la legitimidad de las instituciones, la confianza en ellas, entre otras, han aumentado más que el apoyo a la democracia y respaldan ese aumento. Son en definitiva los cambios sistémicos, es decir los cambios que suceden en una parte importante de los instrumentos de la democracia, los que van teniendo como consecuencia el aumento en el apoyo” (Corporación Latinbarometro, 2011, pág. 24).

En cuanto al nivel subnacional, las experiencias de medición son escasas y en general, mantienen la referencia al concepto, dimensiones y variables de la democracia clásica liberal, aunque con algunos ajustes dadas diferencias en algunas instituciones, procesos y actores, especialmente en los Estados Federales, sobre los cuales se han concentrado las pocas experiencias investigativas existentes.

En lo que refiere a la teoría sobre democracia local, el trabajo de algunos académicos británicos como Desmond, Stoker, & Phillips (1996) tiene un enfoque normativo. Sus aportaciones giran en torno a la aseveración de que la democracia local es tan o más importante que la nacional. Destacan que las políticas públicas en el ámbito local deben ser consideradas más representativas y democráticas que aquéllas que se establecen a nivel nacional y completan su argumento destacando que los gobiernos locales son más eficientes en la distribución de su presupuesto que la autoridad nacional.

Para el caso de México, hay estudios desde la perspectiva de los movimientos populares, de las alianzas entre empresarios y partidos de oposición, de la organización, problemas y consolidación gradual de la oposición partidista en los estados en el período de dominio del PRI, como el trabajo de Cornelius (1999). Estos estudios pueden agruparse en aquéllos que ven a los Estados como agentes democratizadores, iniciadores y catalizadores del cambio democrático nacional o aquéllos que ven en los Estados justamente los obstáculos que impiden que se acelere el proceso democrático en el país.

Según Somuano & Ortega (2011) es claro que, independientemente del papel que se asigne a los Estados en el proceso de democratización, el desarrollo democrático estatal y municipal presenta un panorama heterogéneo y rico que merece explorarse y estudiarse con profundidad. Partiendo de que el Estado mexicano está constituido como federación, cada Estado tiene su congreso local y sus elecciones estatales organizadas por los institutos electorales estatales. En parte como resultado del federalismo, los Estados mexicanos ofrecen gran varianza en términos de educación, ingreso per cápita, urbanización y porcentaje de población indígena. Por ello, estos autores, deciden diseñar una medida de democracia estatal (subnacional).

Se parte del supuesto que una vez que se establece un régimen democrático nacional es posible distinguir distintos grados de democracia estatal, asumiendo entonces los autores dos dimensiones en el concepto de democracia política: una dimensión relacionada con las consultas protegidas (elecciones) y una segunda dimensión, relacionada con la protección de los ciudadanos de las acciones arbitrarias del gobierno.

La primera dimensión (consulta protegida) está representada por cuatro variables: el número efectivo de partidos representados en el electorado; el número efectivo de partidos representado en el congreso local; participación en las elecciones locales; y alternancia de partido político en el poder ejecutivo estatal. Esta última variable es particularmente importante en el caso mexicano, ya que hasta hace muy poco había estados en donde nunca había gobernado un partido diferente del PRI.

La segunda dimensión es la protección de los ciudadanos de la acción arbitraria del gobierno. Está medida por dos variables: el número de recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y enviadas a las autoridades locales durante 1990-2005 y el número de estaciones de radio y periódicos en cada Estado en 2005.

Además, el índice de democracia local se obtuvo mediante análisis de componentes principales. El índice muestra una varianza considerable entre los Estados, lo cual indica importantes diferencias en el nivel de democracia de cada Estado mexicano. En general, el índice parece capturar las diferencias esenciales en los niveles de democratización de los estados mexicanos durante diez y seis años. Según Somuano & Ortega (2011, pág. 26) “[...] los resultados numéricos parecen ir de acuerdo con las expectativas y conocimiento previo: Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Tabasco, estados en donde el PRI todavía tiene mucha fuerza, los procesos electorales distan de ser completamente libres y equitativos y en donde ocurre un número muy alto de violaciones a los derechos humanos son los estados que muestran los niveles más bajos de democracia. El Distrito Federal, Baja California, Querétaro y Guanajuato, estados en donde las elecciones son más competidas, en donde la alternancia es común y tienen menores niveles de violaciones a derechos humanos son aquellos que ocupan los lugares más altos en nuestro índice de democracia”.

Es interesante observar en el mapa lo que parece ser un patrón regional. Los estados con niveles de democracia local bajo y muy bajo se encuentran localizados en su mayoría en la zona sur y sureste de México. En cambio, los estados con niveles de democracia local alto y muy alto se encuentran concentrados en el centro y norte del país.

Para el caso de Argentina existen también varios trabajos orientados a medir la democracia en los espacios subnacionales (provincias). El trabajo más conocido, por su trayectoria investigativa en el tema es el de Gervasoni (2011) que se propuso estudiar la democracia en las provincias argentinas, a partir de la valoración de tres dimensiones básicas: “¿Hasta qué punto hay una competencia significativa en las provincias argentinas? ¿Qué porcentaje de la población adulta es en los hechos (si no legalmente) privada de derechos políticos en las provincias (inclusión)? ¿Son los

derechos políticos y civiles generalmente respetados en las provincias? Para clarificar, se hace referencia a estos asuntos en términos de niveles o de grados de democracia (y los niveles o los grados de competencia, inclusión y derechos), en lugar de los niveles de calidad de la democracia” (Gervasoni C., 2011, pág. 99).

Sostiene Gervasoni que en la Argentina conviven provincias indudablemente democráticas con otras que poseen elementos autoritarios muy marcados. Aunque buena parte de la literatura conceptualiza a las últimas como autoritarismos subnacionales (Cornelius 1999, Gibson, 2005), él a postula que en Argentina existen regímenes híbridos subnacionales; es decir, sistemas políticos que combinan instituciones formalmente democráticas y algunas prácticas sustantivamente democráticas con usos claramente autoritarios.

Su propuesta para medir el índice de democracia provincial se compone de seis indicadores:

- 1) Rotación partidaria en el ejecutivo
- 2) Supermayoría electoral: Las supermayorías electorales son extremadamente raras en los países indiscutiblemente democráticos, y –por tanto– también evidencian restricciones en la competencia democrática.
- 3) Regla de reelección
- 4) Nivel de democracia actual: Es evaluado por expertos en la política de cada provincia en una escala que varía de nada democrática a muy democrática.
- 5) Nivel de democracia del período anterior: Se lo evalúa del mismo modo que al indicador anterior y corresponde al período de gobierno que en la mayoría de las provincias se ejerció entre 2003 y 2007.
- 6) Ranking de democracia actual: Es evaluado por todos los expertos consultados, independientemente de la provincia en que se especializan. Cada experto debió nombrar a las tres provincias más democráticas y a las tres provincias menos democráticas del país.

A partir de los resultados de cada uno de los indicadores, el autor construye un simple índice sumatorio que permite graduar el nivel democrático de cada una de las provincias argentinas. De acuerdo con los resultados concluye Gervasoni(2009b, pág. 112) que existe gran heterogeneidad en el grado de democracia provincial: el índice presentado per-

mite evidenciar que existen distritos muy democráticos (CABA, Mendoza, Santa Fe y Entre Ríos); otros razonablemente democráticos (Buenos Aires, Tierra del Fuego, Chaco y San Juan); algunos que presentan dudas significativas sobre su nivel real de democracia (Salta, Catamarca y Neuquén) y otros con nivel de democracia indiscutiblemente bajo (La Rioja, Santa Cruz, Formosa y San Luis).

Igualmente, de acuerdo con la información, los distritos de mayor magnitud demográfica y económica tienden a obtener puntajes altos en el índice de democracia; mientras que los más pequeños suelen aparecer en posiciones rezagadas.

Finalmente, el nivel de desarrollo no parece tan determinante, dado que algunas de las provincias menos democráticas presentan indicadores sociales y económicos que se ubican algo por encima del promedio nacional (San Luis) o muy por encima de él (Santa Cruz). Reforzando el punto, algunos distritos de bajo nivel de desarrollo relativo (Chaco o Corrientes) obtienen índices de democracia por encima del promedio.

Por otro lado, siguiendo a Behrend (2011), en el caso de Brasil, aunque no hay un índice democrático a nivel subnacional, como los referenciados para México y Argentina, si abunda la literatura sobre los fenómenos políticos subnacionales, en particular sobre la democracia. Al igual que en Argentina, antes del surgimiento de los partidos políticos de masas, la política en Brasil tenía un fuerte componente subnacional y hasta la llegada de Vargas al poder en 1930 los gobernadores de Minas Gerais y Sao Paulo dominaron la escena nacional. El poder de los gobernadores volvió a aumentar después de 1945 y a verse nuevamente limitado con el golpe militar de 1964. "Sin embargo, al igual que en México, la transición a la democracia en Brasil comenzó a nivel subnacional y las elecciones directas para gobernadores precedieron por varios años a las elecciones directas para presidente. Así, después de la transición a la democracia en Brasil se habló de una nueva política de los gobernadores (Samuels y Abrucio, 2000). Pero el artículo de Borges, Sanches Filho y Rocha señala una creciente nacionalización del sistema partidario brasileño y la pérdida de la capacidad de los gobernadores de aislar sus aparatos políticos de las presiones nacionales" (Behrend, 2011, pág. 257).

2.1.2 LA OPERACIONALIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA

Ante tal diversidad de índices e indicadores, para el nivel nacional y subnacional, de los que tan solo se presentan estos ejemplos, es conveniente reiterar lo que se entiende por democracia, sobre todo porque de allí depende una evaluación más ajustada para saber lo que efectivamente se podría de ella esperar.

Sin lugar a dudas, no existe consenso alguno al respecto. Todo lo contrario, se está lejos de alcanzarlo. Sin embargo, para muchos académicos ha quedado claro que la democracia va más allá de la realización periódica de elecciones, con lo cual se supera la definición de competencia entre elites formulada por Schumpeter (1988). Se argumenta (Munck, 2004) que la definición de Dahl (1999), aunque procesal como la de Schumpeter, busca superar la sola formación del gobierno y se propone ser inclusiva al aludir explícitamente a los actos de participación y control por parte de los ciudadanos. En este sentido, los derechos civiles y políticos contemporáneos son, en definitiva, derechos democráticos.

Por ello, O'Donnell (2001) continúa colocando el énfasis en la importancia que revisten las instituciones en el funcionamiento de las democracias. En tal sentido, el comportamiento democrático supone el imperativo de la ley y el pleno funcionamiento de instituciones probas en el control del ejercicio de la función pública y de los plenos derechos ciudadanos. Así, más allá del *accountability* vertical representado en las elecciones periódicas, los *checks and balances* están llamados a mantener el equilibrio del poder y controlar la excesiva preeminencia del ejecutivo, tan vigente en Latinoamérica.

Así las cosas, para medir la calidad de democracias que tenemos en Latinoamérica, argumentan, es indispensable establecer un concepto que incorpore los estándares a medir. Así, coincidiendo con la definición procesal de Dahl, será necesario constatar la existencia de: elecciones libres y frecuentes; derecho universal al voto; derecho de postulación de todos los ciudadanos; derecho a la expresión propia y a la información libre; derecho a la libre asociación; control de la concentración de poder en una persona o grupo y la garantía del pleno derecho a la vida. Adicionalmente, es conveniente apelar a la existencia de condiciones ins-

titucionales que conduzcan a una cierta conciencia cívica; el sentimiento de sentirse libre para participar y la vigencia de programas económicos y sociales justos que enfrenten la desigualdad de acceso a las oportunidades que confiere nominalmente la democracia misma.

Por ello, en esta investigación se considera conveniente partir del común denominador Dahiano en las definiciones esto es, elecciones libres, sufragio universal y garantía plena de los derechos civiles y políticos, y a partir de ese común denominador, incorporar unas variables de calidad: *accountability horizontal*, formalización institucional, igualdad de acceso a los recursos, *rule of law*.

Así, los parámetros de calidad se convierten en un factor más de definición de proceso buscando evaluar no solo el acceso al poder, sino también el ejercicio del poder. Esta decisión busca auscultar la realidad democrática latinoamericana: en la casi totalidad de países se practican elecciones periódicas más o menos libres pero los gobiernos siguen siendo corruptos, autoritarios, no transparentes a la vista de la población.

Por esta vía metodológica, es posible lograr un mayor nivel de conocimiento y capacidad para intervenir sobre los incentivos de los grupos políticos que pugnan por el acceso al poder y cambiar, en largos plazos, normas sociales que perpetúan las prácticas predemocráticas en Latinoamérica.

Sin embargo, a menudo se plantea que la calidad de la democracia en la región es baja porque no ha generado gobiernos efectivos, ni ha sido capaz de mejorar el nivel de vida de la mayoría, con lo cual se confunden dos cosas que son diferentes: calidad de la democracia (proceso de participación e influencia política de la ciudadanía) y efectividad del gobierno (resultados de gestión, buen o mal gobierno).

Para esta investigación, la democracia de calidad y el buen gobierno son dos objetivos deseables, pero el valor de cada uno puede ser entendido más claramente si se analizan como conceptos distintos. Democracia de alta o baja calidad es una cosa, y buen o mal gobierno es otra.

De acuerdo con Levine, D y Molina, J. (2007), un gobierno democrático puede producir resultados deficientes a los ojos de algunos o

muchos, sin dejar por ello de ser democrático. Así entonces, la calidad de la democracia depende del funcionamiento de los procesos mediante los cuales la población selecciona y controla sus gobernantes, no de la eficacia del gobierno en la solución de los problemas del país. Incluso un gobierno que se apegue estrictamente a las políticas que aprueban la mayoría de los ciudadanos puede llevar a resultados que luego sean vistos como negativos de modo que se le considere un mal gobierno.

Dentro de este marco, la legitimidad democrática es la base mínima sobre la que opera el análisis de la calidad de la democracia. Vincular calidad con legitimidad democrática implica centrar el análisis sobre los procedimientos establecidos para escoger y controlar los gobiernos, y para que los ciudadanos influyan en las decisiones de éstos: las reglas del juego y su funcionamiento real (instituciones formales e informales) y los derechos asociados con ellas; lo cual necesariamente conlleva dos elementos adicionales que se requieren para que haya legitimidad democrática: ciudadanía inclusiva (sufragio universal) y derecho efectivo a la organización y participación.

Todo conjunto de procedimientos políticos e instituciones debe ser considerado dentro del contexto social en que funciona, de forma que se pueda evaluar en qué medida los individuos y las organizaciones tienen posibilidades de acceso a la participación de manera libre e igual. Este punto dirige el análisis de la calidad de la democracia también hacia la sociedad civil y más ampliamente hacia las condiciones de organización y acceso a la información, los valores, y también hacia los mecanismos y procedimientos institucionales para la representación: sistemas electorales, legislaturas, gobiernos regionales y locales.

Las definiciones procedimentales de la democracia descansan en una concepción liberal y pluralista de la política y del proceso político. La democracia es vista como un sistema de representación, con participación libre y universal de la población adulta en un marco de igualdad de derechos y reglas del juego también iguales. Al adoptar esta visión de la democracia, este análisis se enfoca en los procedimientos y en los derechos necesarios para que ellos funcionen, lo que implica concentrar la atención en las condiciones y procedimientos para decidir quién gobierna, así como en la forma en que las asociaciones e individuos pueden

operar para influir en las decisiones políticas y exigir responsabilidad a los gobernantes.

Muchos de los trabajos recientes (Levine & Molina, 2007), sobre la calidad de la democracia presentan listas de atributos y condiciones que la definen, y casi todos asocian la calidad de la democracia con el tema de los derechos y cómo estos derechos funcionan en la sociedad y en instituciones claves (electorales, judiciales y administrativas). Existe un reconocimiento amplio de que para que la democracia procedimental funcione –y los procedimientos sean significativos– deben darse algunas condiciones mínimas: ciudadanía inclusiva, acceso abierto y en términos claros y relativamente iguales a la actividad política para individuos y organizaciones, libertad de información y organización, y mecanismos formales e informales para asegurar la rendición de cuentas y responsabilidad de los gobernantes (*accountability*).

Las definiciones procedimentales de la democracia son atractivas porque presentan límites claros y pueden trasladarse de un caso a otro. Claro está que se tropieza con dificultades si las motivaciones y los canales institucionales especificados en la definición no se vinculan claramente al contexto social. Las elecciones y los sistemas electorales nos dan un importante punto de entrada, pero ellos deben ser situados dentro del contexto social, prestando atención no sólo a las reglas formales de representación sino también a los factores que afectan el flujo de información y el acceso a éste, conjuntamente con las condiciones para la organización y las barreras que enfrentan los grupos y candidatos cuando intentan participar democráticamente en política y aunque podría parecerlo a primera vista, éste no es un problema fácil de resolver.

Así entonces, se debe prestar atención a cómo los ciudadanos adquieren las capacidades que hacen posible que tengan acceso a mecanismos de poder –que les den poder y eleven la calidad y la autenticidad de la representación–. Calidad y autenticidad de la representación van más allá de la seguridad de que los resultados electorales reflejarán en forma exacta y justa los votos, de acuerdo a las reglas electorales vigentes. Asumiendo que existe sufragio libre y universal, así como elecciones libres, imparciales y frecuentes, entonces una representación más auténtica

y de mayor calidad requiere además que se reduzcan las barreras para la organización, que se multipliquen las instancias para la acción política, que votar sea más fácil y que los representantes sean más accesibles y estén más sujetos a responsabilidad.

Finalmente, y de acuerdo con los estudios recientes que se han realizado en América Latina sobre calidad de la democracia (Barreda, 2011), es posible diferenciar dos grandes grupos de investigaciones: El primero incluye las aproximaciones basadas en definiciones procedimentales de democracia, inspiradas especialmente en la noción de poliarquía de Dahl (1993). La democracia es concebida como un conjunto específico de procedimientos que regulan el acceso al poder político, esto es, como un tipo de régimen político. De acuerdo con esto, la calidad de la democracia es “la capacidad de aprovechar el potencial único que la poliarquía ofrece en tanto régimen político” (Corbetta & Pérez Liñan, 2001, pág. 150; Altman & Pérez-Liñan, 2002, pág. 86).

El segundo grupo de investigaciones comprende las definiciones que amplían el contenido de la democracia con aspectos sustantivos y finalistas. La democracia no sólo implica ciertos procedimientos para seleccionar y controlar el poder político, sino también objetivos y resultados que se pretenden alcanzar, tales como el desarrollo económico, la justicia social o la igualdad.

NOCIÓN DE DEMOCRACIA COMO POLIARQUÍA

	CORBETTA Y PÉREZ-LIÑÁN (2001)	ALTMAN Y PÉREZ-LIÑÁN (2002)	MAINWARING Y PÉREZ-LIÑÁN (2008)
1.	Derechos políticos y libertades civiles	Derechos civiles efectivos	Derechos políticos y libertades civiles
2.	Gobernabilidad	Participación efectiva	
3.	Representación	Competencia efectiva	
4.	Participación ciudadana		

NOCIÓN DE DEMOCRACIA COMO “ALGO MÁS” QUE POLIARQUÍA

DIAMOND Y MORLINO (2004)*	HAGOPIAN (2005)	LEVINE Y MOLINA (2007)
1. I) <i>Procedimentales:</i> Estado de Derecho	I) <i>Derechos:</i> Derechos políticos y libertades civiles	Decisión Electoral
2. Participación	Justicia y Estado de Derecho	Participación
3. Competencia	Igualdad socioeconómica	Accountability (Horizontal, Vertical, Social)
4. Accountability vertical	II) <i>Representación:</i> Accountability (horizontal)	Responsiveness
5. Accountability horizontal	Responsiveness	Soberanía
6. II) <i>Sustantivas:</i> Libertad (derechos políticos y libertades civiles)	Satisfacción ciudadana y participación	
7. Igualdad (política y legal)		
8. III) <i>Resultados:</i> Responsiveness		

CUADRO 2. DIMENSIONES DE CALIDAD DEMOCRÁTICA EN ALGUNOS ESTUDIOS RECIENTES

Fuente: (Barreda, 2009)

Como es sabido, las definiciones procedimentales contribuyen a operacionalizar y aplicar al análisis empírico. De hecho, la gran mayoría de los estudios que han examinado y medido la calidad de las democracias lo han hecho a partir de este tipo de definiciones. Esta investigación no es la excepción: asume el concepto de poliarquía de Dahl como marco general para analizar la calidad democrática de los municipios colombianos, pero añade también el aspecto del ejercicio y del control del poder político.

Así las cosas, para efectos de la evaluación a desarrollar se siguió el planteamiento hecho por Levine y Molina (2007), quienes consideran que la democracia no se reduce a la conformación del gobierno, sino también a su ejercicio y a los mecanismos de control. Se parte de la concepción procedimental de la democracia derivada de los trabajos de Robert Dahl, de modo que la democracia viene dada por el conjunto de procedimientos, y derechos que los sustentan, mediante los cuales

los ciudadanos de un país pueden elegir a sus gobernantes, influir en sus decisiones y exigirles rendición de cuentas, de modo que se cumplan los siguientes requisitos mínimos: a. El gobierno está efectivamente en manos de los funcionarios electos; b. Las elecciones son libres, imparciales y frecuentes; c. Hay libertad de expresión; d. Los ciudadanos tienen acceso efectivo a fuentes alternativas de información; e. Hay libertad de organización y de reunión, y las asociaciones tienen autonomía frente al gobierno; f. La ciudadanía es inclusiva (sufragio universal) y no hay barreras discriminatorias para la participación electoral y política.

A partir de esta noción de democracia, la calidad de la democracia se presenta como una escala que, partiendo del cumplimiento de las condiciones mínimas indicadas, va de lo mínimo aceptable a la situación óptima. De ahí que para Levine y Molina (2007), el nivel de calidad de dicha democracia viene dado por la medida en que los ciudadanos participan informadamente en procesos de votación libres, imparciales y frecuentes, influyen en la toma de decisiones políticas, y exigen rendición de cuentas a los gobernantes, y por la medida en que las autoridades elegidas por la población son quienes efectivamente toman las decisiones y lo hacen respondiendo a la voluntad popular.

En realidad, todas estas dimensiones, tal como la literatura ha señalado, se encuentran interrelacionadas teórica y empíricamente (Levine y Molina, 2007). Y esta relación no siempre opera en un mismo sentido. Así, un gobierno altamente receptivo a las preferencias mayoritarias de los ciudadanos -con un nivel elevado de *responsiveness*- podría estar tentado a descuidar a las minorías o incluso restringir sus derechos -lo que supondría un bajo nivel de garantía de derechos políticos y libertades civiles- (Diamond y Morlino, 2004).

En este sentido, el concepto y la operacionalización que sobre democracia orienta esta investigación, tiene como fundamento las dimensiones analíticas propuestas por Levine & Molina (2007), a partir de la concepción procesal de Dahl (1999), que busca superar la sola formación del gobierno y se propone ser inclusiva, al aludir explícitamente a los actos de participación y control por parte de los ciudadanos.

Así entonces la Calidad de la Democracia Municipal (CDM) está en función de la Decisión Electoral (D), la Participación (P), la Rendición

de Cuentas (A), la respuesta a la Voluntad Popular (R) y la Soberanía (S) observable en cada uno de los municipios colombianos:

$$CDM_i = f(D_i, P_i, A_i, R_i, S_i)$$

2.1.2.1 DECISIÓN ELECTORAL (D)

Uno de los requisitos mínimos de la democracia, en que coinciden gran parte de los teóricos es que las elecciones sean libres, imparciales, competitivas, conduciendo a la escogencia de los funcionarios que van a ejercer la autoridad que encarnan los empleos de elección popular. Por tanto, un aspecto esencial que permite comparar niveles de calidad democrática está relacionado con los recursos de información de los ciudadanos, posibilidades de acceso a múltiples fuentes, así como los niveles educativos de la población ya que la calidad de la democracia depende directamente de lo que Dahl (2012) denominó *enlightened understanding* (comprensión ilustrada), la que contribuye no solo a que el ciudadano pueda tomar decisiones políticas informadas, sino esencialmente a la igualdad política sustantiva.

Por otra parte, como lo señala Levine & Molina (2007, pág. 25), valores como el nivel de tolerancia existente en la sociedad revelan mucho acerca de la medida en que la sociedad reúne condiciones para la toma de decisiones políticas libres, competitivas e informadas. La tolerancia, según los autores, está particularmente vinculada a la igualdad política: mientras mayor la tolerancia, mayor será la posibilidad de que las minorías puedan participar significativamente como votantes y como candidatos.

Para esta investigación se considera que elementos como elecciones libres, imparciales y frecuentes, además del sufragio universal, constituyen elementos mínimos para la democracia, haciéndose entonces necesario establecer algunos indicadores que den cuenta de la situación en que se encuentra cada municipio colombiano, sobre estas exigencias mínimas, escogiendo aquellos indicadores sobre los cuales es posible obtener información objetiva y confiable para todos los municipios del país.

Así entonces:

$$D_i = f(NBI_i, POBLA_i, HOMPO_i, TRASHU_i, RIESEL_i)$$

En donde:

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas

POBLA: Población analfabeta

HOMPO: Homicidios políticos

TRASHU: Trashumancia electoral

RIESEL: Riesgo electoral

La decisión electoral está entonces en función de las necesidades básicas insatisfechas y de la población analfabeta ya que estas se constituyen en barreras que impiden una comprensión ilustrada de la política en cuanto a la conformación, ejercicio y control del poder político; igualmente, la violencia política, medida por el número de homicidios contra alcaldes, ex alcaldes, concejales, sindicalistas y periodistas, no dan evidencia alguna de tolerancia política y de igualdad de oportunidades en el debate políticos, situación más grave aún cuando electores de otros municipios, en virtud de acuerdos clientelares, buscan distorsionar la voluntad popular de los habitantes de un municipio, acudiendo a la trashumancia electoral, fenómenos que en general se ven exacerbados en aquellas regiones donde hay control territorial por parte de muy diversos grupos armados que a través de diferentes acciones intimidan, coaccionan y limitan la pluralidad política, dejando en entre dicho la vigencia del Estado de Derecho y de los principios y libertades sobre los cuales se fundamenta el régimen democrático.

2.1.2.1.1 NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI)

Corresponde al porcentajes de personas pobres y en miseria, obtenidos a partir del Censo de Población y Vivienda realizado en 1993, 2005 y las proyecciones que a 2011 realizó el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas –DANE-. La metodología de NBI busca determinar, con ayuda de algunos indicadores simples, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. Los grupos que no alcancen un umbral mínimo fijado, son clasificados como pobres. Los indicadores simples seleccionados, son: Viviendas inadecuadas, Viviendas con hacinamiento

crítico, Viviendas con servicios inadecuados, Viviendas con alta dependencia económica, Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela. Cuando un hogar presenta dos o más carencias es considerado en estado de miseria.

Es de advertir que muchos colombianos no pueden satisfacer ni siquiera sus necesidades nutricionales mínimas, encontrándose en pobreza crítica, situación que sumada al analfabetismo, aún considerable en varias regiones del país, así como la violencia política que aún caracteriza con rigor a determinadas zonas, se constituyen en una desigualdad política sustantiva que atenta contra la comprensión ilustrada de la política. Los ciudadanos pobres que carecen de lo necesario para satisfacer sus necesidades básicas no son totalmente libres para elegir, pues la pobreza hace vulnerable su voluntad; sus necesidades apremiantes y urgentes no les permiten –al menos no siempre y no a todos– tomar decisiones sin diferentes influencias que condicionan su libertad.

2.1.2.1.2 POBLACIÓN ANALFABETA (POBLA)

El analfabetismo es uno de los indicadores más representativos de la situación del sector educativo. Mide la falta de instrucción elemental especialmente referida a quienes no saben leer ni escribir y tienen entre 15 y más años de edad, a partir de las cifras del DANE. Se hace necesario incorporar un indicador en cuanto al nivel de igualdad de la población en recursos cognitivos, situación que se evalúa a partir del grado de alfabetismo para determinar el porcentaje de analfabetas ya que esta situación le impide a los electores tomar decisiones políticas ilustradas. así entonces, a mayor grado de alfabetismo corresponderá una mayor calidad democrática.

2.1.2.1.3 HOMICIDIOS POLÍTICOS (HOMPO)

En cuanto al nivel de tolerancia enunciado anteriormente se acude a indicadores sobre homicidios políticos, en el entendido que estos hechos evidencian el grado de tolerancia o civilidad dentro de un determinado grupo social, facilitando o limitando la libertad de ciudadanos y funcionarios en las decisiones políticas.

Este indicador se conformó a partir de la integración de la información relacionada con Homicidios contra Alcaldes y Exalcaldes (HOMAL) que usualmente conllevan móviles políticos. Las cifras corresponden al registro de la Federación Colombiana de Municipios, información que es procesada por el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

También en este indicador se integran los Homicidios contra Concejales (HOMCO), Sindicalistas (HOMSI), Docentes (HOMDO) y Periodistas (HOMPE), acciones que generalmente conllevan móviles políticos; los datos fueron suministrados por el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

$$HOMPO_i = f (HOMAL_i, HOMCO_i, HOMSI_i, HOMDO_i, HOMPE_i)$$

Estos homicidios se constituyen en una muestra de intolerancia política, excluyéndose por ello a los homicidios comunes que en principio no tienen una relación directa con el conflicto social o político.

2.1.2.1.4 TRANSHUMANCIA ELECTORAL (TRASHU)

Corresponde a la relación porcentual entre los ciudadanos que inscribieron su cédula para votar en lugar distinto a aquel en el que se reside, respecto del total de inscripciones realizadas, de acuerdo a las denuncias y al resultado de las investigaciones en firme proferidas por la Organización Electoral.

En las elecciones del nivel municipal, suele ser frecuente en Colombia, que ciudadanos residentes en un determinado municipio participan electoralmente en las decisiones de otro, distorsionando la voluntad de quienes residen en ese territorio, conducta tipificada como delito pero no por ello eliminada del comportamiento electoral del país. Mayor trashumancia significa entonces mayor distorsión de la decisión política, siendo entonces democracias de mayor calidad aquellas en donde este fenómeno no se presenta o se encuentra en muy bajos niveles.

2.1.2.1.5 RIESGO ELECTORAL (RIESEL)

Se basa en una metodología de recolección, registro y valoración de la información del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, a partir del monitoreo que realiza y de la quejas recibidas, relacionadas con el conflicto armado y que permiten identificar las conductas o hechos constitutivos de riesgo electoral por el accionar de los grupos armados ilegales.

Las principales conductas que buscan alterar el normal desarrollo de los procesos electorales, hacen relación a hostigamientos, incursiones armadas, constreñimientos, atentados con explosivos, homicidios, quema de material electoral y restricciones a la movilidad.

La Defensoría identifica dos niveles de riesgo para clasificar aquellos municipios y territorios, en los cuales se han detectado amenazas y posibles hechos de vulneración de los derechos humanos e infracciones al DIH relacionados con el proceso electoral. Los criterios y conceptos orientadores de esta graduación son los siguientes:

Riesgo Alto. Se han clasificado en Riesgo Alto aquellos municipios donde se tiene evidencia o existen indicios claros de posibles actos de violencia perpetrados por grupos armados al margen de la ley contra aspirantes, candidatos, partidos políticos, autoridades y comunidades en el marco del proceso electoral, así como aquellos donde se registra la consumación de dichas amenazas.

Riesgo Medio. Se clasifican aquellos municipios con indicios verificados de que actores armados presentes en el territorio, desarrollan diversas acciones ilegales y de violencia en el mismo, utilizándolo, por ejemplo, como escenario de disputa, como corredor de tránsito, o como zona de refugio y avituallamiento. En estos municipios, si bien las organizaciones al margen de la ley pueden ejercer cierta interferencia sobre la institucionalidad o control sobre sectores de la población, no obstante, no han expresado por medio de acciones o no se han obtenido indicios suficientes acerca de su intención y la capacidad de afectar el normal desarrollo del proceso electoral.

2.1.2.2 PARTICIPACIÓN (P)

Es mediante la participación que los ciudadanos eligen el gobierno, le exigen responsabilidad e influyen en la política pública, de ahí que la calidad de la democracia esté entonces influida por el nivel de participación ciudadana en la dinámica política, tanto en la toma de decisiones, como en organizaciones partidistas y sociales. En cuanto mayor sea la participación, mayor probabilidad que el gobierno y sus decisiones representen la voluntad de los ciudadanos (Levine & Molina, 2007).

A fin de evaluar la calidad de la participación en los aspectos antes mencionados, Levine y Molina (2007) utilizan las siguientes variables: participación electoral (utilizando como indicador el porcentaje de votantes sobre los habitantes en edad de votar), oportunidades de voto (una escala con base a los cargos sometidos a votación), participación en organizaciones políticas (porcentaje de los electores que hacen actividad en organizaciones políticas) y nivel de representatividad de las instituciones (proporcionalidad de la representación de género y de corrientes políticas). Estas cuatro variables nos permiten obtener una idea global del nivel de participación tomando en cuenta tanto aspectos del comportamiento político como institucionales.

Además, esta participación es aún más vigorosa mediante la utilización efectiva de otros mecanismos de participación ciudadana orientados ya no a la elección sino a la facilitar la influencia y el control que puede ejercer la ciudadanía sobre los elegidos, tal es el caso de las consultas populares y la revocatoria del mandato.

Claro está que la relación entre el elegido y la sociedad civil (agrupaciones ciudadana independientes del Estado), requiere además de las condiciones para la libertad de expresión y organización para exigir responsabilidad y rendición de cuentas a los gobernantes.

Para esta investigación se considera la participación electoral (PARTI), discriminada por género, para cada uno de los once períodos electorales analizados. Igualmente, se considera el número de candidatos (CANTO) y candidatas (CANTA) que se postulan para ser alcaldes de su respectivo municipio para un período constitucional determinado, así como las consultas populares (CONPO) realizadas durante el período de estudio.

Así entonces:

$$P_i = f (PARTI_i, CANTOT_i, CONPO_i)$$

En donde:

PARTI: Participación electoral por período

CANTOT: Suma de candidatos y candidatas, por período electoral, para el cargo de alcalde

CONPO: Consultas populares convocadas en cada municipio durante el período en estudio.

2.1.2.3 RENDICIÓN DE CUENTAS (A)

Esta dimensión dirige su atención hacia los mecanismos que someten a los funcionarios públicos elegidos a la rendición de cuentas y posible sanción. La responsabilidad formal está institucionalizada a través del ordenamiento jurídico, al disponer de unas faltas y unas sanciones, pero la responsabilidad informal, denominada por algunos, responsabilidad social, hace relación a las iniciativas de los movimientos sociales dirigidas a movilizar la opinión para ejercer presión para que se investigue y se juzgue a determinados funcionarios, pudiendo conducir a un proceso de responsabilidad política electoral.

Por ello, se suele distinguir entre responsabilidad horizontal y vertical, la primera de las cuales es exigida por instituciones del poder público que ejercen los llamados “frenos y contrapesos” (jueces, contralorías, procuraduría); por su parte, la responsabilidad vertical es exigida por los ciudadanos principalmente a través de elecciones o referendos revocatorios que se convierten en instrumentos para evaluar y sancionar a los funcionarios (O’Donnel, 1994). Entre otras cosas, la responsabilidad horizontal tiene como uno de sus elementos el grado de vigencia del Estado de Derecho en cuanto a la posibilidad de exigir judicialmente que se asegure la legalidad de la acción gubernamental.

Dada la información disponible, el Índice de Gobierno Abierto (IGA), elaborado por la Procuraduría General de la Nación, se constituye en un indicador adecuado para esta dimensión toda vez que una administración más abierta, es no sólo más transparente, sino que presenta

un menor riesgo de corrupción, dado el control ciudadano, mientras que un gobierno cerrado, corre un mayor riesgo de corrupción dada la opacidad y el estilo cerrado de gestión. Este índice sigue una conformación similar al índice de transparencia municipal, de Transparencia Colombia; sin embargo, mientras el primero se construyó sobre información objetiva disponible de cada municipio colombiano, el segundo se construye a partir de una muestra que dificulta el objetivo de este trabajo en cuanto a la construcción de un índice de calidad democrática para cada municipio objeto de estudio, no obstante los estudios de Transparencia Colombia aportan análisis bastante pertinente para aclarar algunas particularidades del problema bajo estudio.

En la medida que la responsabilidad vertical se exige en los procesos electorales, la calidad de ella depende de la calidad de las elecciones, cuyos indicadores ya se seleccionaron.

Por ello, se opta por incorporar, como otro indicador de rendición de cuentas, la revocatoria del mandato (Revma), toda vez que en el ordenamiento jurídico colombiano se contempla como un mecanismo de participación ciudadana, previsto en la Ley 134 de 1994, con el que cuentan los colombianos para ejercer el control y garantizar la eficacia en los actos de la administración, cuando exista insatisfacción general de la ciudadanía o se presente incumplimiento del Programa de Gobierno. La revocatoria del mandato es pues un derecho político, por medio del cual los ciudadanos pueden dar por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.

Dos indicadores adicionales que pueden incorporarse para medir la calidad de los mecanismos de responsabilidad vertical serían la posibilidad de reelección y el nivel de institucionalización del sistema de partidos. En países con instituciones débiles, la reelección es problemática ya que resulta difícil controlar el abuso de poder para obtener ventajas electorales, aunque obviamente brinda la oportunidad de juzgar y premiar o sancionar la actuación del elegido. Sin embargo, al no tener jurídicamente establecida en Colombia la reelección inmediata de alcaldes, no es posible acudir a este indicador.

En cuanto al sistema de partidos, mientras más institucionalizado esté mayor será la capacidad y posibilidad de los ciudadanos de

premiar o castigar con el voto a las organizaciones que los han representado. A mayor estabilidad del sistema de partidos, mas fácil será para los electores identificar sus políticas y responsabilizarlos por ello. Para este fin se construyó un índice denominado alternancia (ALTER) orientado a determinar si en cada municipio hay una gran estabilidad partidista o si por el contrario las decisiones electorales llevan a un continuo relevo de partido.

Así entonces:

$$A_i = f(IGA_i, REVMA_i, ALTER_i)$$

En donde:

IGA: índice de Gobierno Abierto

REVMA: Revocatoria del mandato

ALTER: Alternancia partidista en la Alcaldía Municipal

2.1.2.4 RESPUESTA A LA VOLUNTAD POPULAR (R)

El grado en que los gobernantes, los políticos y los líderes actúan de acuerdo a las preferencias de los ciudadanos, es la situación que evalúa esta dimensión de la democracia. Se diferencia así al liderazgo democrático de quienes actúan como caciques, caudillos o gamonales, y también de quienes durante la campaña electoral dicen lo que la población quiere escuchar, para luego tomar una decisión diferente sin primero convencer al público de las ventajas de la nueva posición. Debe resaltarse entonces que se hace referencia a las políticas no a los resultados. Como lo hace ver reiteradamente Levin & Molina (2007), un gobierno que responda a la voluntad popular podría aplicar políticas apoyadas por la mayoría, pero éstas podrían conducir a resultados insatisfactorios que probablemente reduzcan la popularidad de los funcionarios.

Indicadores relevantes de esta dimensión son la disponibilidad e intensidad del uso de las iniciativas populares normativas, la revocatoria del mandato, los referendos, las consultas populares o los presupuestos participativos. También se ha sugerido considerar el nivel de satisfacción de los ciudadanos con la democracia del país (Diamond L. &, 2004), sin embargo se corre el riesgo de estar midiendo el grado de aprobación

de la gestión del gobierno y no el grado en que las políticas públicas implementadas son las que apoyaban los ciudadanos. Un indicador más apropiado es determinar el nivel en que la población considera que su voto influye en la orientación de las políticas públicas.

Se considera entonces conveniente incorporar el nivel de satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de la democracia (SADEMOC) y las consultas populares a nivel municipal (CONPO).

Así entonces:

$$D_i = f(\text{SADEMOC}_i, \text{CONPO}_i)$$

2.1.2.5 SOBERANÍA (S)

Esta dimensión busca determinar la medida en que los funcionarios elegidos son quienes efectivamente deciden sobre políticas públicas, libres del control de fuerzas que no son responsables ante el electorado. La soberanía externa apunta a la independencia política formal y real; la soberanía interna a la supremacía del gobierno en su territorio, y a la efectiva vigencia del Estado de Derecho. Mientras investigadores como Diamond & Morlino (2004) asumen la soberanía como una condición mínima para que exista democracia, en este caso se considera la soberanía como un continuo, las democracias pueden ser más o menos soberanas, por tanto, mientras menos autónomo es un gobierno con respecto a fuerzas externas (militares, financieras, diplomáticas) o internas (guerrillas, carteles de drogas, militares, religiosas, etc), menor será la calidad de la democracia.

Para el caso de los municipios colombianos, y dada la presencia histórica en el país de movimientos armados irregulares en determinados territorios y que inciden en la actividad política como ha quedado evidenciado en varias investigaciones, es válido considerar como indicador el riesgo electoral (Riesel); sin embargo, éste ya está incorporado al índice, motivo por el cual se acudió a construir del denominado: soberanía fiscal (Sofis).

En las relaciones intergubernamentales, resulta compleja la relación entre las autoridades centrales y los alcaldes municipales ya que al

no gozar estos últimos de una autonomía fiscal, terminan también subordinados a directrices que pueden contrariar las decisiones o prioridades del electorado local. Mientras mayor sea la dependencia fiscal a las transferencias o participaciones del nivel central, mayor será también la necesidad de atender los requerimientos de las autoridades centrales y menor el margen de autonomía de las autoridades locales para el direccionamiento de la acción pública municipal.

Así entonces:

$$D_i = f(\text{Sofis}_i)$$



3

PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS RESULTADOS

Objetivo central de este apartado es determinar entonces si la estrategia de descentralización política implementada en Colombia, a partir de la consagración de la elección popular de alcaldes, ha contribuido al fortalecimiento de la democracia en los municipios colombianos durante estos primeros 25 años de vigencia del nuevo régimen.

Para analizar esta compleja y problemática relación se optó por escoger la elección popular de alcaldes, como uno de los mecanismos esenciales de la reforma política en Colombia orientada al fortalecimiento de la democracia a nivel municipal, adoptada formalmente a través de la expedición del acto legislativo No 1 de 1986, y que ha permitido hasta el año 2011, la realización de 9 procesos electorales desde 1988, decisión enmarcada, de acuerdo a lo señalado, en un proceso orientado a fortalecer la democracia en los espacios locales, es decir que el énfasis se coloca en mejorar la calidad del sistema político. Se trata de precisar diferencias sustantivas y factores explicativos, además de la generación de un índice que permita medir el comportamiento de la democracia a nivel municipal ya que hasta ahora estas experiencias se limitan al nivel nacional.

Como ha podido apreciarse, las mediciones sobre la calidad de la democracia se han concentrado en el nivel nacional, y las experiencias subnacionales, en particular los casos de Argentina y México, reflejan en

esencia las misma concepción y dimensiones solo que reconociendo la necesidad de incorporar las diferencias institucionales, dada la forma de organización federal de los Estados, limitación que no se tiene en los Estados unitarios, dado que las instituciones formales que caracterizan la democracia están definidas por la Constitución y la Ley, que es única y rige en todo el territorio nacional. Resulta si fundamental, complementar esta información, con la referida al funcionamiento de las instituciones informales que si tienen referentes muy particulares en los diversos espacios subnacionales y que se convierten en explicación esencial a la diversidad de los comportamientos democráticos en los municipios colombianos.

Como ya se ha dicho, ésta investigación considera cinco dimensiones interrelacionadas que permiten evaluar la calidad democrática de los municipios colombianos: decisión electoral, participación, rendición de cuentas, respuesta a la voluntad popular, y soberanía (Levine & Molina, 2007).

Coincidiendo con la definición procesal de Dahl, para hablar de democracia será necesario constatar la existencia de: elecciones libres y frecuentes; derecho universal al voto; derecho de postulación de todos los ciudadanos; derecho a la expresión propia y a la información libre; derecho a la libre asociación; control de la concentración de poder en una persona o grupo y la garantía del pleno derecho a la vida. Adicionalmente, es conveniente apelar a la existencia de condiciones institucionales que conduzcan a una cierta conciencia cívica; el sentimiento de sentirse libre para participar y la vigencia de programas económicos y sociales justos que enfrenen la desigualdad de acceso a las oportunidades que confiere nominalmente la democracia misma.

Aunque muchos índices parten del supuesto de la existencia de estas condiciones y por tanto se concentran en medir la calidad de la democracia, en un trabajo como este es necesario iniciar por determinar si en los municipios colombianos existen esas condiciones o, si por el contrario hay unos o algunos que no gozan de esas libertades y garantías haciéndose imposible denominarlos democráticos ya que lo esencial, las elecciones libres y competitivas, no se presentan. Así las cosas, un primer paso en la construcción del índice es determinar qué municipios reúnen el común denominador Dalhiano en las definiciones esto es, elecciones

libres, sufragio universal y garantía plena de los derechos civiles y políticos, y a partir de ese común denominador, si pasar a incorporar unas variables de calidad democrática.

Así, los parámetros de calidad se convierten en un factor más de definición de proceso buscando evaluar no solo el acceso al poder, sino también el ejercicio del poder. Sin embargo, como ya se aclaró, a menudo se plantea que la calidad de la democracia es baja porque no ha generado gobiernos efectivos, ni ha sido capaz de mejorar el nivel de vida de la mayoría, con lo cual se confunden dos cosas que son diferentes: calidad de la democracia (proceso de participación e influencia política de la ciudadanía) y efectividad del gobierno (resultados de gestión, buen o mal gobierno), que para este caso, son dos objetivos deseables, pero el valor de cada uno puede ser entendido más claramente si se analizan como conceptos separados.

|3.1| EL MÍNIMO DALHIANO

Dentro de este marco, la legitimidad democrática es la base mínima sobre la que opera el análisis de la calidad de la democracia. Vincular calidad con legitimidad democrática implica centrar el análisis sobre los procedimientos establecidos para escoger y controlar los gobiernos, y para que los ciudadanos influyan en las decisiones de éstos: las reglas del juego y su funcionamiento real (instituciones formales e informales) y los derechos asociados con ellas; lo cual necesariamente conlleva dos elementos adicionales que se requieren para que haya legitimidad democrática: ciudadanía inclusiva (sufragio universal) y derecho efectivo a la organización y participación.

Todo conjunto de procedimientos políticos e instituciones debe ser considerado dentro del contexto social en que funciona, de forma que se pueda evaluar en qué medida los individuos y las organizaciones tienen posibilidades de acceso a la participación de manera libre e igual. La democracia es vista como un sistema de representación, con participación libre y universal de la población adulta en un marco de igualdad

de derechos y reglas del juego también iguales. Al adoptar esta visión de la democracia, este análisis se enfoca en los procedimientos y en los derechos necesarios para que ellos funcionen, lo que implica concentrar la atención en las condiciones y procedimientos para decidir quién gobierna, así como en la forma en que las asociaciones e individuos pueden operar para influir en las decisiones políticas y exigir responsabilidad a los gobernantes.

Por ello, en este marco, y siguiendo las dimensiones propuestas por Levine & Molina (2007), la primer tarea para la construcción del índice consistió en determinar aquellos municipios en los que hay evidencia de grandes restricciones en los procesos electorales, lo que se establece acudiendo a la medición de algunas variables que integran la dimensión denominada por estos autores como Decisión Electoral, como los homicidios políticos, en índice de trashumancia, el índice de necesidades básicas insatisfechas, la población analfabeta y el riesgo electoral.

Para este primer propósito se hizo uso de la técnica estadística de Análisis en Componentes Principales (ACP) para determinar las correlaciones de las variables, el número de ejes que retienen buen porcentaje de información, y con dichos resultados, proceder a realizar un Análisis de Clasificación (Clustering) en donde se obtendrán grupos de municipios clasificados de acuerdo a sus resultados en las variables que componen la decisión electoral. Cada uno de los grupos tendrá ciertas características sobre las variables incluidas en el análisis, y dados los resultados, el grupo de municipios cuyos valores de variables indiquen el nivel más bajo de decisión electoral, no se considerarán como democráticos y por tanto serán excluidos de la medición de calidad democrática que como se reitera debe estar limitada a aquellos municipios que pasen el mínimo Dalhiano.

Así las cosas, el primer análisis realizado, consistió en construir ejes que retengan la información de las variables mencionadas que integran la decisión electoral. Los dos primeros ejes factoriales lograron retener un poco más del 70 por ciento de la información total. A continuación se muestra el círculo de correlaciones de los dos primeros ejes factoriales:

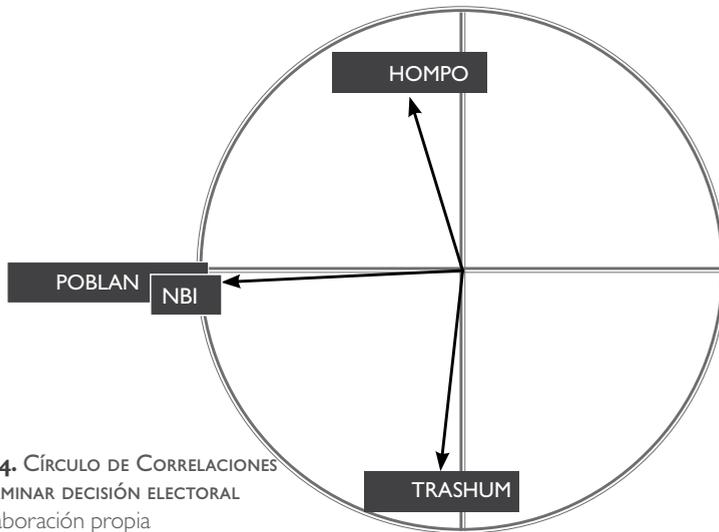


GRÁFICO 4. CÍRCULO DE CORRELACIONES PARA DETERMINAR DECISIÓN ELECTORAL
Fuente: Elaboración propia

El gráfico 4 muestra los resultados para las variables de la primera dimensión en el concepto de democracia. El plano se compone de los dos primeros ejes factoriales, y como se muestra en el círculo, las flechas que representan a las variables todas apuntan en la misma dirección sobre el primer eje, es decir, todas las variables tienen la misma correlación sobre el primer eje, siendo homicidios políticos la variable con menor correlación pero aún así positiva con respecto al conjunto de variables, esta variable está altamente correlacionada con el segundo eje.

De acuerdo a estos resultados, se tendrá que aquellos municipios que logren tener coordenadas más negativas (lado izquierdo del plano factorial) serán aquellos con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas, mayor población analfabeta, porcentajes altos de trashumanía, y más homicidios políticos, con lo cual se obtendrán los municipios con menor índice de decisión electoral, es decir aquellos en donde hay las mayores restricciones para que los procesos electorales sean libres y competitivos. Así entonces, entre las coordenadas de los municipios sean más positivas (ubicados más a la derecha del plano factorial) estarán aquellos con mayor índice de decisión electoral.

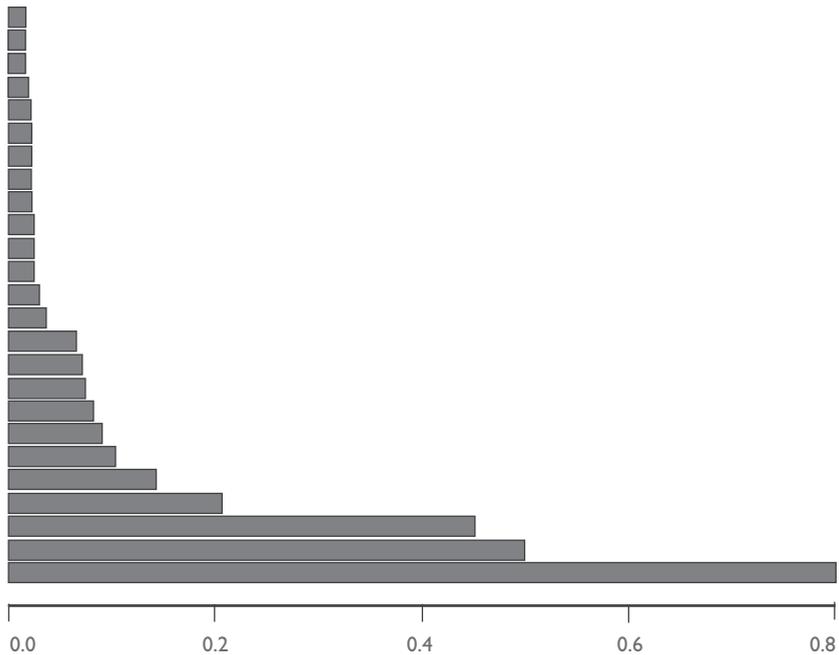


GRÁFICO 5. NIVEL DE AGRUPACIÓN DE VARIANZA INTRAGRUPOS
Fuente: Elaboración Propia

El gráfico 5 muestra el cambio (aumento) que se tiene en la varianza al interior de cada uno de los grupos cuando se van agrupando los municipios. Se puede observar que de la cuarta a la tercera línea de abajo hacia arriba es el paso donde se produce el cambio más grande de varianza, esto quiere decir que cuando se han agrupado los elementos en 4 grupos, y se procede a construir tan solo 3 grupos, la variabilidad de los municipios al interior de cada uno de los 3 grupos aumenta considerablemente, por lo que el número óptimo de grupos es 4 para mantener la similitud de los elementos al interior de cada uno de los grupos.

De los 4 grupos creados, se obtuvo uno que cuenta con 250 municipios, el cual se caracterizó por tener los mayores niveles de población analfabeta y necesidades básicas insatisfechas. Además, estos municipios presentan un elevado número de homicidios políticos y de trahumancia electoral, indicadores todos que demuestran serias restricciones a la conformación de la decisión electoral. Los resultados para este grupo fueron:

	TEST.VALUE	CLASS.MEAN	FREQUENCY	GLOBAL.MEAN
Nb	22.320	0.6654519	250	0.4292471
POBLANAL	21.368	0.2924000	250	0.2038591
TRASHU.100	-4.145	0.2608465	250	0.3316187
HOMPO		5.6	250	6

CUADRO 3. VALORES DE LA DECISIÓN ELECTORAL (GRUPO 4)
Fuente: Elaboración propia

Igualmente, debe resaltarse la importancia de los resultados arrojados para el grupo 3:

MEDIAS	POBLANAL	NBI	TRASHUM	HOMPO
Grupo 3	0.2070423	0.4447972	0.2840845	37.47887
Global	0.2038591	0.4292471	0.3316187	6.00000

CUADRO 4. VALORES DE LA DECISIÓN ELECTORAL (GRUPO 3)
Fuente: Elaboración propia

Para los municipios de este grupo, se obtuvieron medias en las variables NBI y población analfabeta un poco menores que las del grupo 4, pero que aún superan la media global de la variable; pero la característica principal de este grupo, es que tuvieron resultados altos en los homicidios políticos. Son 71 municipios los que conforman este grupo, cuya media en homicidios políticos es más de 37, cuando la media global está en 6.

De acuerdo con el análisis los 250 municipios que integran el grupo 4, más los 71 municipios que hacen parte del grupo 3, tienen serias restricciones para considerar que sus procesos electorales son libres y competitivos, no gozando entonces de unas garantías mínimas para ser considerados como democráticos. Esta decisión está reforzada al incorporar al análisis una variable categórica denominada Riesgo Electoral (Riesel), cuya información también se encuentra disponible, y hace parte de la dimensión de decisión electoral; está medida en una escala ordinal, donde 0 significa ausencia de riesgo electoral, 1 es un nivel medio, y 2 es un nivel alto de la misma.

RIESEL

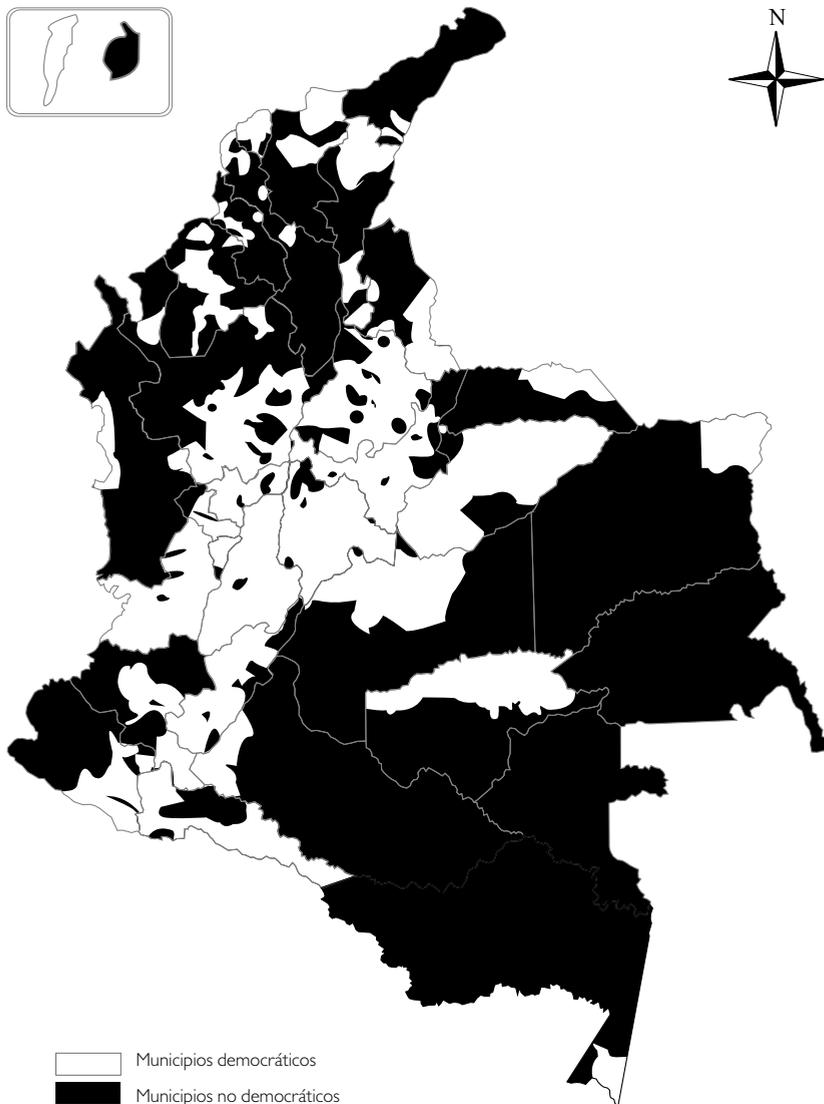
GRUPOS	0	1	2
1	249	46	52
2	287	33	20
3	45	13	13
4	122	41	87

CUADRO 5. NÚMERO DE MUNICIPIOS SEGÚN RIESGO ELECTORAL (RIESEL)
Fuente: Elaboración propia

El cuadro anterior muestra las frecuencias absolutas del cruce entre grupos y categorías de la variable riesgo electoral. Como se observa en los resultados, la mayoría de municipios que tienen menor riesgo electoral están clasificados en los grupos 1 y 2, mientras que de todos los municipios que tienen riesgo electoral alto, la mayoría quedó clasificado en el grupo 4.

Del análisis de los datos se evidencia que los municipios considerados como no democráticos, pertenecen en el 93 por ciento de los casos a municipios de sexta categoría, mientras tan solo el 4 por ciento son de quinta categoría, y el 3 por ciento a la categoría 4. Es decir que son los municipios pequeños, con menos de 10.000 habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación inferiores a 15.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes, los que presentan restricciones considerables a la garantía de los derechos civiles y políticos que la democracia requiere.

Estos municipios no democráticos, al no superar el mínimo Dalhiano, pueden integrarse en unos subgrupos analíticos de interés: Los que pertenecen a la subregión del bajo Cauca y de Urabá en Antioquia, los que conforman la costa pacífica, principalmente de los departamentos de Nariño, Cauca y Chocó, los que se encuentran haciendo parte de la costa atlántica, en particular los que integran el sur de Bolívar, los Montes de María y la sierra Nevada de Santa Marta, así como los que hacen parte de los anteriormente denominados territorios nacionales.



MAPA 1. MUNICIPIOS COLOMBIANOS NO DEMOCRÁTICOS
Fuente: Elaboración propia

Antioquia fue el departamento con más porcentaje de municipios no democráticos, un poco más de 14 por ciento, luego se encuentran municipios de los departamentos de Bolívar, Cauca, Córdoba, Nariño y Sucre, con porcentajes de municipios superior al 6 por ciento. El resto de departamentos presentaron un porcentaje de municipios por debajo del 5 por ciento, es decir, menos de 16 municipios para cada uno de ellos.

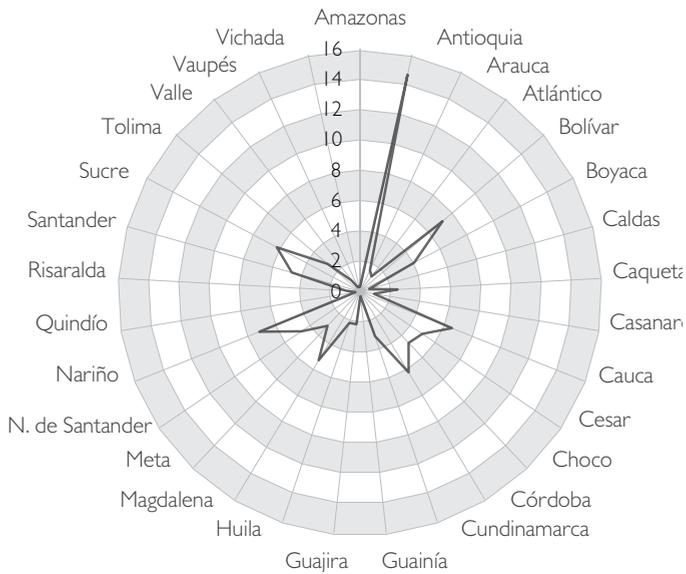


GRÁFICO 6. PORCENTAJE DE MUNICIPIOS NO DEMOCRÁTICOS SEGÚN DEPARTAMENTO
Fuente: Elaboración propia

Este mapa resulta bastante coincidente con las regiones tradicionalmente más golpeadas por el conflicto armado interno que vive el país. “A diferencia de lo que ha sucedido con un buen número de conflictos armados internos en otros países, que se han desarrollado en escenarios donde no ha existido una tradición democrática o que han estado marcados por el colapso de la institucionalidad, en el caso colombiano el Estado y las expresiones democráticas han subsistido a pesar de la persistencia de la violencia política” (Hoyos, 2009, pág. 13).

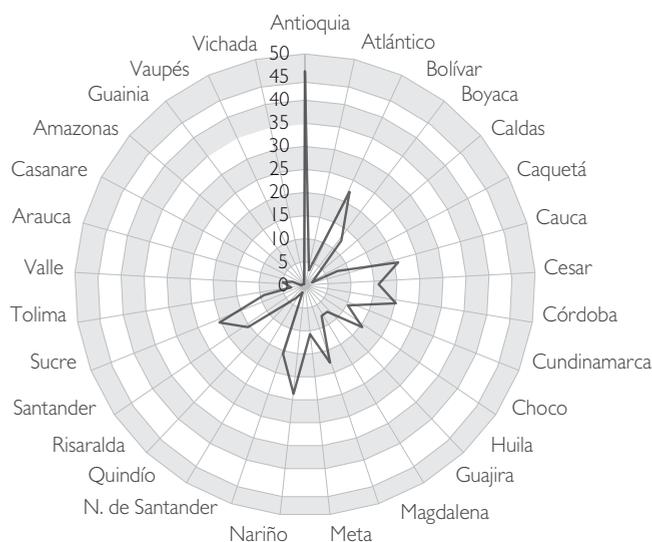


GRÁFICO 7. MUNICIPIOS NO DEMOCRÁTICOS SEGÚN DEPARTAMENTO (VALORES ABSOLUTOS)
Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, aún cuando estos actores armados han ejercido influencia o control sobre la vida política, económica e incluso social de municipios, se han mantenido complejas formas de interacción y coexistencia con la política legal. En estos escenarios no hay formalmente una sustitución de la institucionalidad estatal, sino que las lógicas de estos actores coexisten en mayor o menor medida con aquellas relacionadas con la institucionalidad existente y las dinámicas electorales.

Los diversos grupos armados han desarrollado estrategias que afectan en mayor o menor medida condiciones fundamentales de la democracia, en particular de la competencia electoral. Por ejemplo, " en algunos escenarios estos actores lograron restringir la oferta de partidos y candidatos, mediante la prohibición o limitación de la participación de ciertos candidatos en los comicios electorales, el establecimiento de cuotas a los candidatos interesados en hacer campaña e incluso la designación de candidatos propios" (Hoyos, 2009, pág 16)

En una reciente investigación (Avila & Velasco, 2012), a partir de 29 departamentos y 82 municipios, se identifican los tipos de agente criminal y los mecanismos empleados de influencia electoral, agrupándolos así:

TIPO DE AGENTE	MECANISMO DE INFLUENCIA	MUNICIPIO / DEPARTAMENTO	Nº CASOS
Guerrillas Insurgentes (FARC - ELN – EPL)	Restricciones selectivas de movilidad sobre el territorio; Clientelismo armado	Ituango; Arauca (Gobernación); Cravo Norte; Samaniego; Ocaña; Florida.	6
BACRIM ó Neoparamilitares	Financiación ilícita de campañas electorales; Proselitismo político; Venta de protección privada; Trashumanancia electoral; costreñimiento al elector.	Pelaya; Tierralta; Planeta Rica; Canles; Vista Hermosa; Policarpa; Barbacoas; Barrancabermeja.	8
Narcotraficantes	Financiación ilícita de campañas electorales; Utilización de campañas electorales para lavar activos (legalizar dineros por reposición de votos); Límites a la libre competencia política.	San José del Guaviare; Guaviare (Gobernación); La Guajira (Gobernación); Maicao; Dibulla; Puerto Gaitán; Medellín; Dos Quebradas; San Onofre; Cartago; Yumbo; Vichada; Cimitarra.	12
Parapolíticos locales no judicializados	Proselitismo político; uso de recursos públicos para financiación de campaña electoral (Peculado)	Riosucio; Suan; Casanare (Gobernación); Pueblo Viejo; Granada; Palmito	6
Parapolíticos nacionales o regionales judicializados (En la cárcel)	Financiación ilícita de campañas electorales; Uso de recursos públicos para financiación de campaña electoral (Peculado); Político; Clientelismo tradicional.	Itagüí; Bello; Carapa; Arauca (Gobernación); Cartagena; Magangué; Caquetá (Gobernación); Agua Azul; Hato Corozal; Paz de Ariporo; Guapi; Timbiquí; López de Micai; Santander de Quilichao; Valledupar; Cesar (Gobernación); Aguachica; La Jagua de Ibirico; Itásmia; Riosucio; Quibdó; Choco (Gobernación); Montería; Córdoba (Gobernación); Monteliebanó, Magdalena (Gobernación); Norte de Santander (Gobernación); Cúcuta; Pereira; Risaralda (Gobernación); Santander (Gobernación); Sincelejo; Sucre (Gobernación); Buenaventura; Palmira; Cali; Valle del Cauca (Gobernación).	37
Otros	Financiación ilícita de campañas electorales y violación del régimen de inhabilidades (Según el nuevo estatuto anticorrupción).	Caceres, Caucasia, Tarazá, Caloto.	4

CUADRO 6. MECANISMO DE INFLUENCIA ELECTORAL SEGÚN TIPO DE AGENTE CRIMINAL
Fuente: (Avila & Velasco, 2012, pág. 388)

3.1.1 DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

Como se evidencia, Antioquia es el departamento con el mayor número de municipios no-democráticos (47), sin embargo, debe tenerse también en cuenta que es el departamento con el mayor número de municipios de Colombia (125), agrupados en 9 subregiones, que son: Nordeste (5), Norte (7), Urabá (7), Oriente (6), Occidente (10), Suroeste (4), Bajo Cauca (5), Magdalena Medio (3) y el Valle de Aburrá (0). Todos los municipios que integran El Valle del Aburra son democráticos, mientras que en todas las demás subregiones se entremezclan municipios democráticos con no democráticos. Sin embargo, en términos proporcionales, la subregión del Bajo Cauca (con 5 de 6 municipios) y Urabá (con 7 de 10), es donde hay mayores limitaciones al ejercicio político abierto y competitivo.

La subregión del Bajo Cauca se ubica en las últimas estribaciones de la cordillera Central, entre las serranías de Ayapel y San Lucas, sobre la cuenca de los ríos Cauca y Nechí. La minería puede considerarse el renglón más importante de la economía de esta subregión, de hecho la historia argumenta que la región sufrió procesos de poblamiento gracias a ésta práctica. Otras actividades son la producción piscícola, la agricultura y la ganadería.

Desde la década de 1980, se da en la región un auge de la explotación del oro, que trajo consigo una serie de cambios en el relacionamiento social que es nombrado por sus habitantes como “descomposición social” (Gobernación de Antioquia, 2010), la cual describen con hechos como el abuso del alcohol y la prostitución. Además se dan cambios en el ambiente como la degradación y contaminación de la tierra y las aguas, el desplazamiento de los propietarios de tierras y la venta de las mismas a bajos precios, situaciones que favorecen principalmente a los dueños de los negocios de explotación minera y agropecuaria. Estas condiciones de vida y encarecimiento de las tierras, provoca también un encarecimiento de alimentos.

Posteriormente en los 90, llegan a la región dinámicas propias del narcotráfico: el cultivo, la venta y el consumo de sustancias ilícitas, actividad de la cual Cauca se convierte en el centro. Con éste elemento de lo ilícito se establecen también unas formas de vida en las cuales ya toman fuerte protagonismo los grupos armados ilegales, distribuidos como gue-

rrilla en las zonas rurales y paramilitarismo en las zonas urbanas (Gobernación de Antioquia, 2010). La presencia de éstos actores complejiza las formas y relaciones sociales y económicas de la región, inmersas desde ese momento en formas productivas a partir de cultivos ilícitos, especialmente la marihuana.

Estos cultivos, y la creciente explotación del oro en la minería son motivantes de una ola de migraciones desde la Guajira, con la cuales comenzaban a habitar la región personas con mentalidad explotadora que se motivaban por su posibilidad de ganancia individual y no se arraigaban al territorio, a las costumbres y formas de vida de la población, generando unas modalidades de apropiación de los territorios que resultaban perjudiciales para los habitantes del Bajo Cauca, en cuanto engrosaban sus corredores de pobreza e indigencia, pero por su parte estos migrantes sólo se concebían a si mismos dentro de sus intereses de explotación y generación de ganancias, para luego regresar a sus lugares de origen, plan que no se concretó en la mayoría de los casos y entró a ser parte de las problemáticas internas de la región. (Gobernación de Antioquia, 2010).

Para las elecciones de 2011, la Defensoría del Pueblo (2011) priorizó ocho subregiones del país afectadas por distintos fenómenos de violencia y violaciones de los derechos de participación, enmarcadas en contextos de confrontación armada, señalando entre ellas al bajo cauca antioqueño, debido a la movilización campesina producto de la convergencia de intereses entre grupos armados ilegales y sectores de la población civil que participan del circuito económico de la coca, lo que puede impedir la libre movilización de la población en condiciones de seguridad hacia los puestos de votación, además de la coacción e intimidación sobre algunos candidatos.

Igualmente, según denuncias del Colectivo de Abogados José Alvear Resterpo (2011), Antioquia figura como uno de los departamentos con mayores riesgos de injerencia de las Bacrim en el proceso electoral. Actualmente, las bandas de “Los Paisas”, “Los Urabeños” y “Los Rastrojos” sostienen una fuerte disputa en el Bajo Cauca antioqueño y parte del Nordeste del departamento por el control de cultivos ilícitos, rutas para el narcotráfico y recursos derivados de la minera legal e ilegal.

Por otro lado, en el Urabá antioqueño 7 de 10 municipios no alcanzaron el mínimo de condiciones electorales para poder ser clasificados como democráticos.

El Urabá antioqueño es la región costera de Antioquia, sobre el mar Caribe, una región caracterizada por una gran diversidad natural y cultural. Es la región bananera más importante del país y despensa de esa fruta tropical para varios mercados internacionales. Una subregión que combina las culturas paisa y costeña.

Según el Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia (DAPA, 1998), Urabá es la región del departamento con los más altos niveles de pobreza y baja calidad de vida de la población, seguida por el Bajo Cauca. El promedio regional de NBI en el último censo de 1993 fue de 68.6% y el de miseria de 41.0%, mientras los departamentales fueron de 31.7% y 13.2% respectivamente. Las mejores condiciones de vida las tiene la zona bananera y Apartadó, en particular, mientras que en el norte la situación es deplorable (83.9% de NBI y 56.7% miseria) y, en el sur, la pobreza es absoluta (97.1% de NBI y 54.6% de miseria).

Esta ha sido una zona en constante conflicto y disputa territorial entre varios actores, dada su especial riqueza, diversidad y ubicación estratégica. Los paramilitares llegaron a Urabá a mediados de la década del ochenta impulsados por dos móviles distintos: el primero, recuperar y proteger las propiedades que tenían los narcotraficantes en la región, sobre todo en el norte, propiedades controladas por la guerrilla. El segundo móvil era defender el territorio del comunismo, tema que fueron depurando e hicieron explícito en los años noventa con un cariz político. Estos dos proyectos -uno de tipo económico y otro de tipo ideológico-político- estuvieron implicados con la guerra y, por lo tanto, la participación paramilitar (Comisión Andina de Juristas, 1994).

"En los años noventa comenzó, propiamente, la disputa territorial para imponer un orden soberano que significaba librar una guerra para disputarle a la guerrilla el control territorial. Disputar el control territorial significaba erradicar el comunismo de la región, objetivo decidido por los paramilitares al comenzar la década, demostrándose el fracaso definitivo de los esfuerzos por incluir las diferencias políticas dentro de la vida regional. Antes de la llegada de los paramilitares, los grupos insurgentes

habían librado entre ellos una guerra en el escenario de la política y habían invadido los demás escenarios de la vida regional y de sus localidades, principalmente de los del eje bananero". (Aramburo, 2003, pág. 185).

Según una investigación especializada (Instituto de Estudios Políticos, 1999), a pesar del fracaso de la estrategia política -como ocurrió con la UP- que hizo a los grupos armados intensificar su esfuerzo en el frente militar, la apertura política, la descentralización administrativa y la pluralización de los partidos, coadyuvaron, de manera indirecta, a la exacerbación de la guerra en la medida en que, tanto para la guerrilla como para los paramilitares, los poderes locales fueron otro ámbito más para conquistar, otro eje para la acumulación estratégica de poder.

De acuerdo con el Colectivo de abogados José Alvear (2011), la expectativa que genera en el Urabá antioqueño la aplicación de los procesos de restitución de tierras contemplados en la recién aprobada Ley de Víctimas, hace presagiar una alianza entre sectores empresariales, ganaderos, testaferros y miembros de los "Urabeños" para defender los capitales acumulados tras años de despojo. Con ello, se fortalecería el accionar de esta organización criminal que ha consolidado su presencia en esta subregión, quizás una de las más estratégicas dentro del negocio del narcotráfico.

3.1.2 COSTA PACÍFICA

Otro grupo de municipios no democráticos están ubicados en la costa pacífica del país, en los departamentos de Nariño (20), Cauca (11) y Chocó (14), para un total de 45 municipios que integran una zona de amplia presencia guerrillera, de grupos de narcotraficantes, de paramilitares y de delincuencia organizada (Bacrim) que atenta en forma reiterada contra las mínimas garantías civiles y políticas a quienes habitan estos territorios. Hasta hace poco tiempo todavía se hablaba del Pacífico colombiano como un ejemplo de paz para el resto del país, tan convulsionado por la violencia y por ello estaba prácticamente ausente en los innumerables estudios sobre la violencia en Colombia.

"En los trabajos que se han ocupado de lo que podemos llamar la geografía de la guerra" en Colombia, los mapas y estadísticas que muestran la expansión territorial del conflicto armado y los índices de violencia

dejan ver cómo toda la franja costera pacífica colombiana se encontraba hasta los años 1990 al margen de la dinámica del conflicto armado y con niveles mínimos de impacto de las múltiples violencias que afectan la sociedad colombiana" (Agudelo, 2001, pág. 10).

Sin embargo, para Agudelo (2001), la visión del Pacífico colombiano como región pobre y marginada pero con una gran biodiversidad y con los índices más bajos de violencia en el país, hoy es cosa del pasado. Así, por ejemplo para la elecciones de 1990, "En López de Micay y Timbiquí el ELN y las FARC (frentes VI y XXX) obligan a los candidatos a elecciones municipales a renunciar a sus candidaturas y manifiestan públicamente su disposición a ejercer un control sobre la gestión municipal" (Agudelo, 2001, pág. 19). Igualmente, en el año 2001, decenas de alcaldes, además de concejales, debieron abandonar varias zonas del país bajo amenazas de muerte proferidas por las FARC, mientras que otros renunciaron y algunos más se exiliaron o despachan desde las capitales departamentales. Las advertencias afectaron también a diez alcaldes del Chocó que despacharon desde Quibdó.

De acuerdo con Naciones Unidas (PNUD, 2006), Chocó vive en una constante paradoja. Es un departamento caracterizado por su biodiversidad, por sus innumerables riquezas minerales y maderables y por sus tres cuencas hidrográficas (Atrato, San Juan y Baudó) y por ser el segundo lugar más lluvioso en el mundo; sin embargo, no cuenta con el servicio de agua y ocupa varios primeros lugares en el país: el primero en la línea de pobreza, con el 78%; el primero en la línea de indigencia, con 48,7%; el primero en la tasa de analfabetismo, y el primero en el que mueren niños y niñas por desnutrición.

La mayoría de las estadísticas sobre Chocó se encuentran por debajo de las nacionales lo que ha evidenciado las graves deficiencias en material de bienestar social. Junto con Cauca y Nariño, Chocó tiene un retraso de 18 años con relación a otros departamentos, según el Departamento de Planeación Nacional, entidad que también reveló que el problema no es de recursos sino de ineficiencia en la administración de los mismos. Así lo demuestra, por ejemplo, una cifra revelada por la Procuraduría General: que en los últimos 10 años, 50 mil millones de pesos destinados para el acueducto y alcantarillado terminaron siendo apropiados por funcionarios públicos (PNUD, 2006).

A esta preocupante situación de corrupción se suma la violencia armada de guerrilla y paramilitares que ha dejado como un ejemplo la masacre de Bojayá.

Según un reciente informe de la Misión de la OEA citado por PNUD (2006), en el en zonas como el Urabá chocoano “las poblaciones no perciben una mejoría en las condiciones de seguridad y la presencia de las instituciones del Estado continúa siendo débil, lo que posibilita la incursión de grupos armados ilegales, estructuras ilegales y la permanencia de economías ilícitas”.

Según el mapa de riesgo electoral el departamento siempre aparece con municipios en alto riesgo y otros en medio. De los primeros sobresale Certeguí y Sipí, mientras en riesgo medio de fraude electoral está Alto y Medio Baudó y Bojayá.

Por su parte, en el Cauca la presencia de la guerrilla de las FARC se ha relacionado con la amenaza sobre alcaldes y funcionarios municipales con el propósito de crear un ambiente de inestabilidad institucional, que favorezca sus propósitos militares. En el año 2003 esta guerrilla incrementó su presencia con frentes provenientes de otros departamentos, quienes han disputado la zona centro y norte del Cauca. La presencia de las AUC ha sido importante desde la década del noventa, las cuales han derivado recursos financieros de los cultivos ilícitos y han amparado la expansión territorial del narcotráfico. A finales de 2003 se desmovilizaron 150 miembros de las Autodefensas Campesinas del Cauca (PNUD, 2006).

Según informaciones de los medios de comunicación, el Cauca tuvo que afrontar en 2002 el secuestro por parte de las FARC, del alcalde del municipio de San Sebastián, “[...] Las autoridades señalaron que el alcalde de San Sebastián fue secuestrado por los rebeldes dentro de la escalada de intimidaciones contra funcionarios municipales y que es uno de los 18 de ese departamento igualmente amenazados” (Caracol Radio, 2002). El alcalde secuestrado había instado a la resistencia civil contra las amenazas y ataques de los guerrilleros de las FARC en el Cauca.

Finalmente, el departamento de Nariño se debate en medio de diferentes conflictos. Conflictos sociales y por la defensa de su identidad, de la autonomía de las comunidades indígenas y negras, de la lucha por la tierra y contra la pobreza, que llega al 64,8%. A esta situación se suman los conflictos armados por la presencia de guerrilla, de paramilitares, de

organizaciones de delincuencia con participación de ex desmovilizados y de cultivos ilícitos que han aumentado de un año a otro.

A la Costa Pacífica Nariñense pertenecen los municipios de Barbacoas, El Charco, Francisco Pizarro, La Tola, Magüí-Payán, Mallama, Mosquera, Olaya Herrera, Ricaurte, Roberto Payán, Santa Bárbara y Tumaco, representando esta región el 60,04% del territorio de Nariño, donde vive el 22,6% de la población total del departamento que es esencialmente afrodescendiente (79%) e indígena (16%) con un elevado nivel de necesidades básicas insatisfechas (63%).

3.1.3 COSTA CARIBE

La costa atlántica colombiana integra varios grupos de municipios no democráticos que coinciden también con aquellas regiones caracterizadas históricamente por la presencia de actores armados que intimidan e impiden la libre competencia electoral, así como con los más altos niveles de pobreza y miseria del país.

En los departamentos de Córdoba, Sucre, Bolívar, Atlántico, Magdalena, La Guajira y Cesar que conforman la Costa Caribe, los grupos armados ilegales han empleado diferentes estrategias para influir en los procesos electorales vulnerando el derecho de elegir y ser elegido, lo que en el pasado reciente ha llevado a que esta región de manera lamentable tenga el mayor número de servidores públicos vinculados en procesos penales por su relación con el paramilitarismo (Avila & Velasco, 2012).

"En la región Atlántica la incidencia del conflicto armado en el proceso electoral está determinada por las acciones que realizan tanto los grupos armados ilegales surgidos tras la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) que se autodenominan Las Águilas Negras o Urabeños, Los Paisas y Los Rastrojos, como también la guerrilla de las FARC, en las zonas de influencia" (Defensoría, 2011, pág 48).

De acuerdo con el Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, observando por ejemplo la dinámica de la Sierra Nevada de Santa Marta, es posible llegar a la conclusión de que las autodefensas actúan en esta zona no solamente como una estructura militar; "...sino que también lo hacen como una organización que impacta en la po-

lítica local, realizando acciones que van desde la presión sobre quién puede aspirar a un cargo público hacia la aprobación de proyectos de inversión en las localidades, entre otros. En esta medida, sin entrar a especificar posturas y partiendo de la *real politik*, las autodefensas ejercen un poder local –al igual que la guerrilla–, que impacta a las administraciones municipales y departamentales” (Vicepresidencia de la República, 2007, pág. 27). Igualmente, de acuerdo con información del diario El Tiempo, citado por la Vicepresidencia, varios procesos electorales sufrieron irregularidades, sobre los cuales se sospecha una activa intromisión de las autodefensas. “En las pasadas elecciones para alcaldías, en el departamento de Magdalena, se presentaron varias situaciones atípicas. En los municipios de Pijiño, San Sebastián, Zapayán, San Ángel, Retén, Zona Bananera, Concordia, Salamina, El Difícil, El Banco y El Plato, se presentaron candidatos únicos, y aunque en los tarjetones aparecieron dos o tres candidatos, las elecciones se hicieron bajo presiones y amenazas encaminadas a forzar a las personas a votar por el mismo candidato. Lo anterior fue denunciado por algunos de los afectados, ante el Comité de Seguimiento Electoral, para que se aceptara su renuncia y el retiro de la contienda política. No obstante, al no ser posible dicha petición debido al vencimiento de términos, los candidatos realizaron campañas en los municipios para que no votaran por ellos. En otros municipios como el Cerro de San Antonio y El Difícil, se presentó un candidato único a la alcaldía y una lista única al concejo. Además, según algunos funcionarios de la Registraduría, en los corregimientos ubicados a lo largo de la carretera Santa Marta-Riohacha, por presiones externas se suspendió el transporte, por lo cual los jurados no pudieron llegar a las mesas. Debido a estas circunstancias, se realizaron nuevas resoluciones para que personas de la zona ocuparan el cargo; es relevante mencionar que no se anuló ningún voto y que todos los habitantes de esta región votaron –con la misma X en los tarjetones, como si hubieran sido marcados por una misma persona–” (Vicepresidencia de la República, 2007, pág. 28). Casos como estos dejan en evidencia que en varios municipios de la región, funcionan algunas reglas democráticas, pero bajo el dominio de una organización armada irregular que las pone a su servicio.

Por otro lado, las autodefensas también actúan por medio de un clientelismo armado, que muchas veces se construye sobre alianzas con agrupaciones políticas tradicionales, en una serie de acuerdos que buscan

preservar un orden establecido, incluso dejando intactas algunas prácticas propias del gamonalismo. En este sentido, la corrupción encuentra un lugar propicio para asentarse, siendo difícil establecer cuánto dinero es arrebatado al Estado y va directamente a la organización armada irregular y cuánto más es apropiado por las clases dirigentes locales, las cuales actúan en una zona donde la presencia estatal es percibida como débil.

En cuanto a la guerrilla se debe mencionar que las FARC hacen presencia en algunas zonas de la Costa y sus acciones se caracterizan por sabotear el certamen democrático mediante distintas modalidades de alteración al orden público o restricciones a la movilidad de los electores. Dos de las áreas más vulnerables a este tipo de acción son los municipios de la Serranía del Perijá, entre la Guajira y Cesar, y la zona el Alto Sinú y San Jorge en el sur de Córdoba (Defensoría, 2011, pág 49).

3.1.4 ORINOQUIA Y AMAZONÍA

Dentro de esos municipios no democráticos encontramos prácticamente a todos los que integran la Orinoquía y la Amazonía, excepción hecha de los departamento de Meta, Putumayo, y Casanare, donde varios municipios superaron este mínimo Dalhiano, siendo excluidos sólo tres en éste último: Orocué, Sácama y Támara. Estas dos regiones naturales representan aproximadamente el 57% de la superficie terrestre del país, pero tan solo el 4.1 % de la población total y es un escenario central del conflicto armado y de drogas que enfrenta Colombia. A su vez esta región se caracteriza por una alta presencia de población indígena equivalente al 25.6% del total de la población, muy superior al porcentaje nacional que de acuerdo con el censo de población del 2005, apenas llega al 3.43%. Es precisamente en la Orinoquía y la Amazonía donde se concentra la mayor diversidad étnica del país, con más del 50 por ciento de los pueblos indígenas reconocidos en Colombia.

En los Llanos Orientales y la Amazonía hay varias regiones donde predomina la influencia guerrillera sobre la población y donde las guerrillas ejercen control territorial en determinadas áreas, además, han creado un sistema tributario propio con recaudos obtenidos por extorsión o amenazas contra los detentadores de recursos, bien sean las compañías

petroleras en Arauca, los narcotraficantes en el Vaupés, Caquetá y Putumayo o los ganaderos del Meta, Casanare y Vichada (PNUD, 2006).

"En el Departamento de Arauca, el proceso electoral tiene siempre una connotación especial, pues las acciones violentas del Ejército de Liberación Nacional –ELN- y de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, –FARC- se incrementan, dada la presencia histórica y la influencia que estos grupos han tenido en la política y en las administraciones regionales y locales, como también el interés de los grupos paramilitares de influir directamente en la elección de los poderes locales. Los grupos armados organizados al margen de la ley, han empleado distintos mecanismos de presión y clientelismo armado que les ha permitido beneficiarse de los recursos públicos a través del “aval” clandestino, a partidos y candidatos que consideran afines a sus movimientos" (Defensoría del Pueblo, 2011, pág 222).

Según diversas fuentes consultadas por la Defensoría (2011, págs 251, 252), es evidente la cooptación de varios sectores del departamento, por parte, o bien de la guerrilla de las FARC o del Ejército Popular Revolucionario Antiterrorista de Colombia –Erpac-, así como de algunos narcotraficantes que presuntamente son los financiadores de varias campañas políticas.

Según la Defensoría del Pueblo (2011), en el año 2010 fueron clasificados como escenarios de alto riesgo electoral, las capitales departamentales de Guainía y Vaupés así como los municipios de Carurú, Taraira, La Primavera y Cumaribo. En los cascos urbanos de Inírida, Mitú y Cumaribo se detectaron procesos de trashumancia electoral y corrupción al electorado, ocurridas especialmente con comunidades indígenas que fueron trasladadas desde los resguardos y confinadas en los cascos urbanos días previos a las elecciones y no se conoce de ningún tipo de control sobre las mismas a pesar del conocimiento público de los hechos.

Finalmente, la evidencia permite concluir que los municipios agrupados como no democráticos, corresponden a regiones tradicionalmente en disputa entre actores armados, con una gran precariedad de la presencia estatal, con altos niveles de pobreza y miseria y con una violencia política expresada en homicidios, masacres, desplazamiento, además de los delitos electorales como constreñimiento al elector y alteración de los certámenes electorales.

|3.2| LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA MUNICIPAL

25
AÑOS

Con los municipios que superaron el mínimo Dalhiano (687), que como se aprecia gráficamente en el mapa 1 se ubican principalmente en el bloque andino colombiano, la región más densamente poblada y con el mayor número de municipios del país, se procedió a generar la medición de la calidad de la democracia, para determinar el impacto de la descentralización política, y en particular de la elección popular de alcaldes, a partir del conjunto de dimensiones y variables seleccionadas. Cada una de estas dimensiones tiene un aporte a lo que se define como democracia, de tal forma que el índice propuesto se basa en el cálculo de un promedio ponderado, donde el análisis a seguir dará como resultado las ponderaciones óptimas para cada una de las cinco dimensiones.

Así entonces:

$$\text{Democracia} = \alpha_1 D_1 + \alpha_2 D_2 + \alpha_3 D_3 + \alpha_4 D_4 + \alpha_5 D_5$$

Donde:

D_j : Valor del indicador que representa la dimensión j

α_j : Ponderación de la dimensión j

$$\sum_{j=1}^5 \alpha_j = 1$$

Para la construcción del índice, se tuvo en cuenta la información disponible para cada una de las variables que integran las diferentes dimensiones, en los 9 períodos electorales considerados. En aquellos períodos en donde se halló ausencia de datos, se miraron dos procedimientos, imputación por medio de medias, y cálculo del promedio con base en los datos disponibles.

En el primer procedimiento, en general se presenta una dispersión alta en los datos explorándolos de forma univariada (datos en bruto) de manera que la incidencia que se tiene en la varianza al realizar esta imputación es una elevación de la misma lo cual no es deseable.

Dado que se tienen datos disponibles para más períodos, y para la construcción del índice se trabaja con la variable promediada por los

periodos, se consideró apropiado asumir el promedio sobre los datos disponibles.

Como se propuso en principio, la idea es obtener las ponderaciones correspondientes para cada una de las dimensiones, para finalmente hacer el cálculo de dicho promedio ponderado.

Para tal propósito se realizó un nuevo ACP donde a partir de las cinco dimensiones de la democracia. Con base en las mismas reglas de decisión anteriores, el índice de democracia se basará en el primer componente el cual logra retener la mayor varianza posible.

En un ACP, la coordenada que obtiene una variable en el eje es proporcional a su calidad de representación, a su correlación con el eje, y a su aporte en la varianza total del eje. De esta forma, se decide que las ponderaciones que se tomaran serán la proporción de varianza que aporta cada dimensión a la varianza total del primer eje de este ACP.

Una vez se han obtenido dichas ponderaciones, es necesario hacer un reescalamiento de las tres primeras dimensiones, para obtener resultados que midan cada dimensión en una escala de 0 a 1, como lo están las dos últimas variables (Sademoc y Autonomía Fiscal).

La forma de obtener esta nueva escala está dada por: sea Ind_j el indicador que representa a la dimensión j ($j=1,5$).Entonces se define,

$$D_j = \frac{Ind_j - \min(Ind_j)}{\max(Ind_j) - \min(Ind_j)}$$

Finalmente, una vez se obtenidas estas transformaciones, y los pesos de cada una, se realizó el cálculo del índice de democracia.

Según los resultados del ACP final, se presenta la tabla de aportes a la varianza del primer eje por cada una de las dimensiones:

EJE FACTORIAL	
ind1	3545
ind2	1474
ind3	1217
ind4	5
ind5	3760

Estos valores están dados en potencia de 10000, luego las proporciones correspondientes serán:

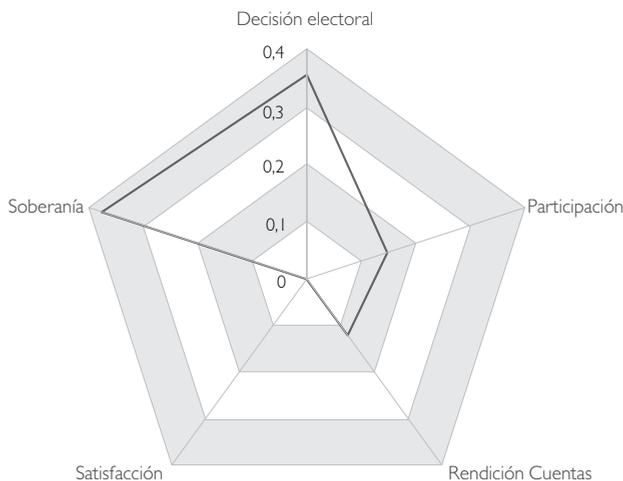
DIMENSIONES	EJE FACTORIAL
Decisión electoral	0,3545
Participación	0,1474
Rendición Cuentas	0,1217
Satisfacción	0,0005
Soberanía	0,376
Suma Total	1

Obsérvese que, la variable de nivel de satisfacción con el funcionamiento de la democracia tiene una importancia bastante baja con respecto a las demás, es decir, que su aporte en el nivel de democracia del municipio será muy bajo, y dará paso a que las otras dimensiones sean más importantes, por lo tanto los grandes valores o pequeños valores que tenga esta variable no serán tan influyentes como los valores de las demás dimensiones. Hay que tener en cuenta que la varianza de esta variable es muy baja considerando los resultados presentados anteriormente, por lo cual es bueno que sea poco influyente.

También se puede observar que la decisión electoral y la soberanía son las dimensiones más importantes en la determinación de la democracia, seguidas de participación y rendición de cuentas.

Así las cosas, el índice de calidad democrática Municipal, estaría definido por:

$$CDM=0.3545D_1+0.1474D_2+0.1217D_3+0.0005D_4+0.376 D_5$$

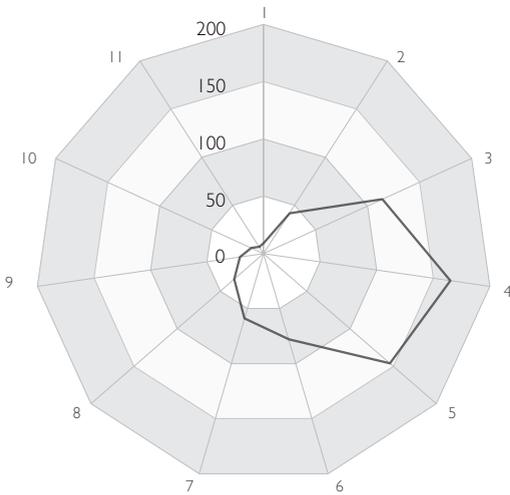


El cual está medido en una escala de 0 a 1, donde 0 significa nivel bajo de calidad de la democracia, y 1 nivel alto. Para efecto de su graficación y análisis el índice se reescaló de 0 a 100.

Además, para presentar los resultados del cálculo del índice, se hace necesaria la conformación de intervalos (agrupación de la variable). Esta conformación está basada en una regla matemática propuesta por Herbert Sturges en 1926 para la conformación de histogramas, la fórmula está dada por:

$$C=1+3.322 \log_{10} N$$

donde N es el tamaño de la muestra y C es el número de clases a conformar. Cuando este número no es un entero, se redondea al entero más cercano por encima o por debajo.



CUADRO 7. ÍNDICE DE DEMOCRACIA. FRECUENCIA POR INTERVALO DE GRUPOS
Fuente: Elaboración propia

GRUPO	RANGOS	ÍNDICE	TOTAL	MPIOS	%
1	(0.16 - 0.222]		9		1,31%
2	(0.223 - 0.284]		42		6,11%
3	(0.285 - 0.346]		114		16,59%
4	(0.347 - 0.409]		165		24,02%
5	(0.410 - 0.471]		146		21,25%
6	(0.472 - 0.533]		78		11,35%
7	(0.534 - 0.595]		59		8,59%
8	(0.596 - 0.658]		34		4,95%
9	(0.659 - 0.720]		21		3,06%
10	(0.721 - 0.782]		12		1,75%
11	(0.783 - 0.844]		7		1,02%
Total general			687		100%

Este número de intervalos permite agrupar la información que da el índice, de tal forma que se pueda observar su comportamiento de manera más eficiente sin llegar a resumirla más de tal forma que se pudieran perder detalles sobre dicha información.

Como se observa en el histograma siguiente, el rango del índice en donde se encuentran ubicados la mayoría de los municipios está entre

28,4 y 47,1 aproximadamente, lo que indica que la mayoría de los municipios en Colombia tienden a presentar índices de democracia bastante bajos (por debajo del 0.5).

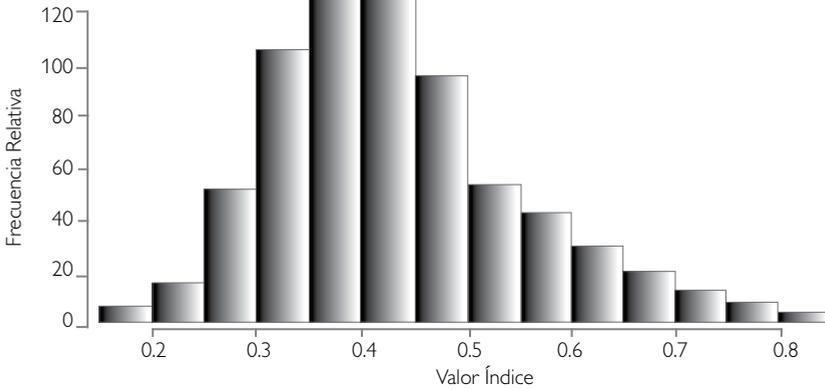


GRÁFICO 8. HISTOGRAMA ÍNDICE DEMOCRÁTICO MUNICIPAL
Fuente: Elaboración propia

Se aprecia que la curvatura del histograma tiene un sesgo a la derecha, que corresponde a aquellos municipios (en menor densidad con respecto al total de municipios) que presentan valores más altos del índice, por encima del 0.5.

El siguiente cuadro presenta los cuartiles del índice:

CUARTIL	ÍNDICE
0%	0.1602286
25%	0.3483542
50%	0.4145992
75%	0.4941405
100%	0.8435686

Se observa que el 25 por ciento de los 687 municipios tienen un índice de democracia que está por debajo de 0.34; un 50 por ciento de los mismos presentan un índice por debajo de 0.41. Más aún, el 75 por ciento de estos municipios presentan un índice máximo de 49, lo cual indica un alto sesgo hacia la derecha; es decir que la mayor parte de los municipios colombianos presentan un muy bajo nivel de calidad democrática después de 25 años de haberse adoptado en el país la

elección popular de alcaldes en desarrollo de las propuestas de descentralización política.

Entre los municipios que presentan un mejor desempeño sobresale el caso de Envigado y Sabaneta (Antioquia) con un 80,83 y 78,75 respectivamente, además de los municipios de Chia, Cota, Funza y Tocancipá en Cundinamarca, junto a Yumbo (Valle), tal como se muestra en el cuadro siguiente.

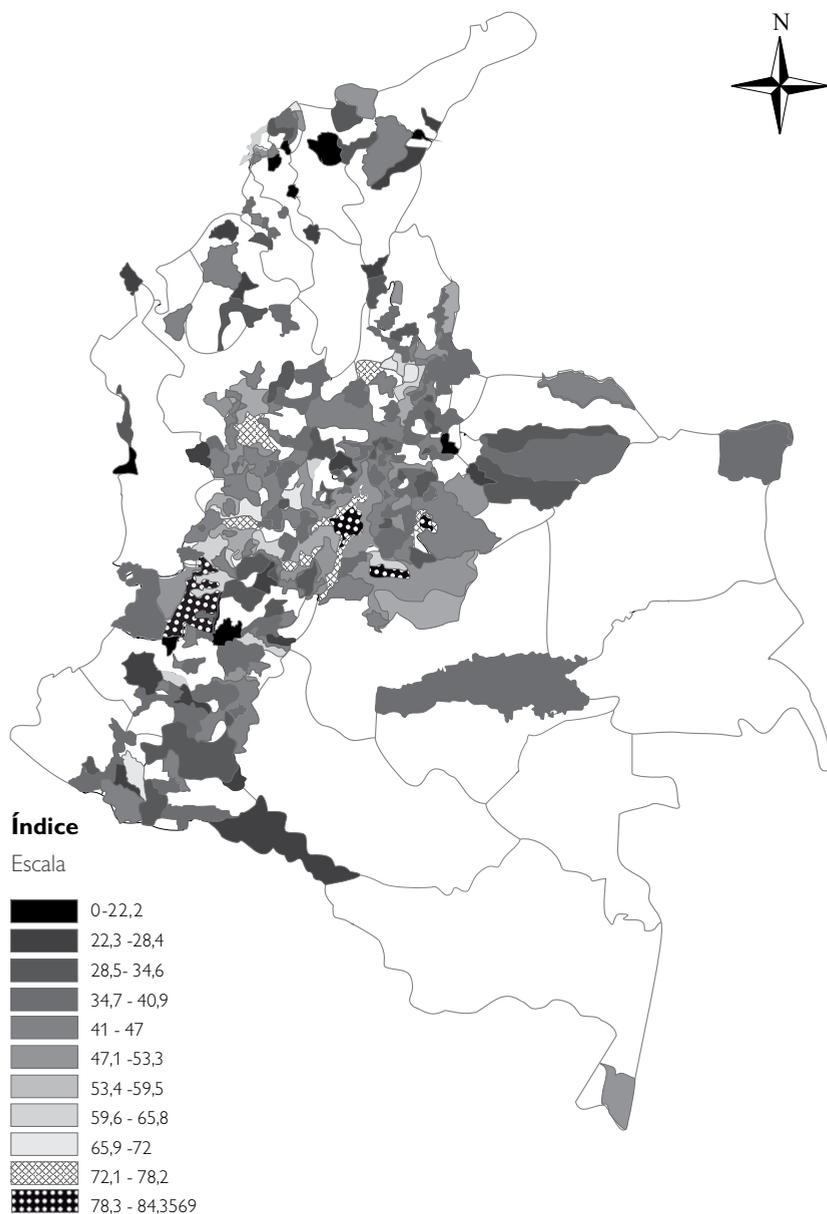
MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	ÍNDICE
Envigado	Antioquia	0,8083
Sabaneta	Antioquia	0,7875
Chia	Cundinamarca	0,7882
Cota	Cundinamarca	0,8174
Funza	Cundinamarca	0,8330
Tocancipa	Cundinamarca	0,8117
Yumbo	Valle	0,7905

CUADRO 8. MUNICIPIOS COLOMBIANOS CON MEJOR DESEMPEÑO DEMOCRÁTICO
Fuente: Elaboración propia

También se observa que el municipio con menor índice democrático registrado fue Mahates (Bolívar), además de otros municipios, pertenecientes a departamentos de la costa atlántica, excepción hecha de Planadas (Tolima), cuyo índice sólo llega a 19,56 como puede verse en el cuadro 9. La media del índice fue de 0,433 con una desviación estándar de 12,02 es decir que su coeficiente de variación fue de 27,7.

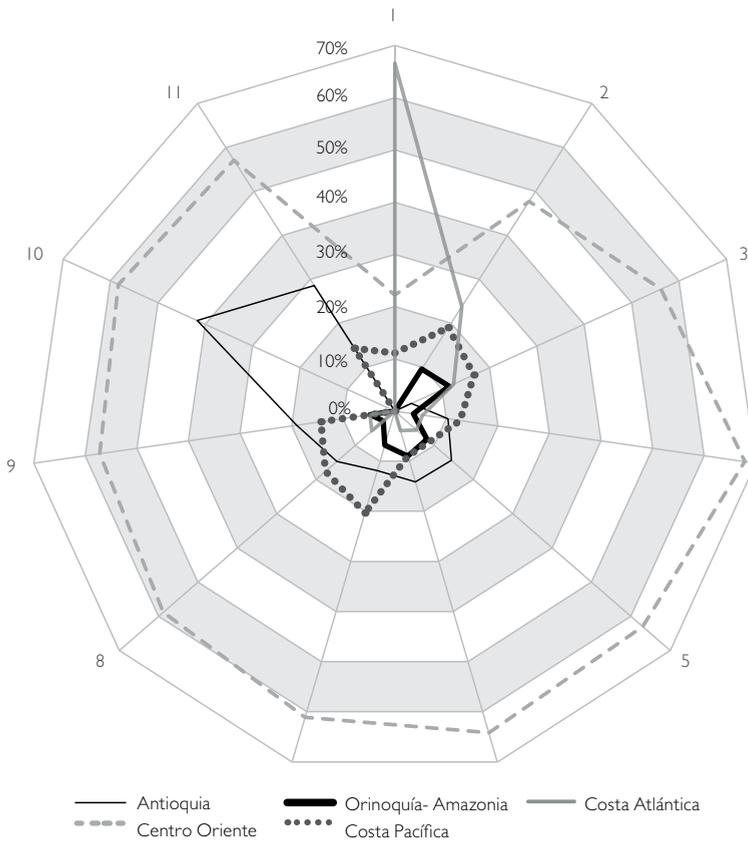
MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	ÍNDICE
Manatí	Atlántico	0,2026
Santa Lucía	Atlántico	0,1705
Mahates	Bolívar	0,1602
Zambrano	Bolívar	0,2188
Socota	Boyaca	0,2041
Nuqui	Choco	0,1844
Villanueva	Guajira	0,1767
Pivijay	Magdalena	0,2016
Planadas	Tolima	0,1956

CUADRO 9. MUNICIPIOS COLOMBIANOS DE MENOR CALIDAD DEMOCRÁTICA
Fuente: Elaboración propia



MAPA 2. MUNICIPIOS COLOMBIANOS DEMOCRÁTICOS
Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con el mapa anterior, los municipios de mayor calidad democrática del país, se encuentran en los departamentos de Cundinamarca, el 57,1%; Antioquia con el 28,6%, y Valle del Cauca, con el 14,6% de sus municipios caracterizados por niveles de calidad democrática que para este grupo osciló entre 78,2 y 84,4 siendo 100 el índice óptimo. Igualmente, las cifras dejan en evidencia que los municipios de la Costa Atlántica son los que presentan menores índices de calidad democrática, en particular en los departamentos de Atlántico y Bolívar en donde el 44,4% de sus municipios se encuentran en el grupo 1; hacen parte también de este grupo municipios del Magdalena y La Guajira, cada uno con el 11,1 % de sus municipios, cuyos niveles de calidad democrática se encuentran escasamente entre 16 y 22. El siguiente gráfico reúne el porcentaje de municipios, agrupados según región y de acuerdo a los intervalos de calidad democrática.



MUNICIPIO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Antioquia	0,0 %	0,0%	3,5%	10,3%	14,4%	14,1%	11,9%	14,7%	19,0%	41,7%	28,6%
Centro Oriente	22,2%	47,7%	56,2%	67,9%	63,0%	64,2%	61,1%	58,8%	57,2%	58,3%	57,1%
Orinoquía Amazonia	0,0%	9,6%	11,5%	3,6%	8,2%	9,0%	6,8%	2,9%	4,8%	0,0%	0,0%
Costa Pacífica	11,1%	19,0%	16,7%	12,7%	8,9%	9,0%	20,3%	17,6%	14,3%	0,0%	14,3%
Costa Atlántica	66,6%	23,8%	12,4%	5,4%	5,5%	3,9%	0,0%	5,8%	4,8%	0,0%	0,0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

CUADRO 10. PORCENTAJE DE MUNICIPIOS POR REGIÓN SEGÚN INTERVALOS DE CALIDAD DEMOCRÁTICA
Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, al analizar los resultados del índice según la categoría del municipio hay hallazgos también significativos.

De los municipios que pertenecen a la categoría 0, es decir a los más grandes del país, el 75 por ciento de ellos se clasificaron en el grupo 9, y el 25 por ciento en el grupo 8, lo que quiere decir que todos los municipios de categoría especial tienen índices democráticos aceptables ya que se encuentran en un rango entre 59 y 72.

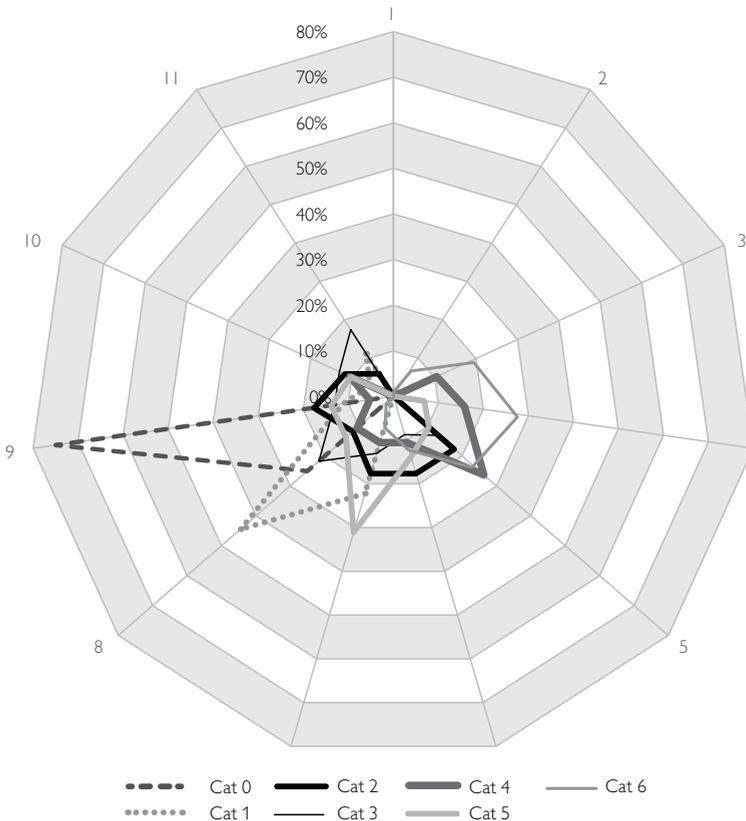
Para los municipios de la categoría 1, un 44 por ciento se clasificó en el grupo 8 y un 22 por ciento aproximadamente se clasificó en el grupo 7. Un 11 por ciento de municipios estuvo en el grupo 9 y otro 11 por ciento en el grupo 11, es decir que en general, se reduce el nivel de calidad democrática, aunque se presenten algunos municipios que están por encima de la media del grupo y por ello se encuentran en los grupos 9 y 11.

Para la categoría 2, se repartieron porcentajes de municipios desde 11 por ciento a partir del grupo 5 en adelante, es decir, el índice mínimo presentado por los municipios de esta categoría fue de 40.9 Como se aprecia, es una tendencia general, que a medida que va reduciéndose el tamaño del municipio, se reduce también su calidad democrática por ello, en este caso, los municipios si bien se encuentran en varios grupos, ya se integran desde el grupo 5 que reúne a municipios que tan solo tienen un índice entre el 40 y 47.

Dentro de los que conforman la categoría 3, el mayor porcentaje fue de 21 por ciento dentro del grupo 8, y los demás municipios se re-

partieron en los demás grupos con porcentajes entre 8 y 13 por ciento a partir del grupo 5, es decir que mantienen la tendencia aunque se resalta que un porcentaje considerable, se encuentra en el grupo 8 cuyo índice democrático integra municipios con índice entre 59 y 65.

Para los municipios de la categoría 4, el 26 por ciento aproximadamente se encuentra en el grupo 5, y un 15 por ciento está en el grupo 4. Los municipios restantes se repartieron de a 10 por ciento en los demás grupos a partir del grupo 3. Es decir, también hubo municipios de esta categoría que se clasificaron dentro de los grupos que corresponden a los niveles altos del índice calculado, es decir que se confirma la tendencia: si bien hay municipios en varias categorías, incluyendo la más alta de calidad democrático, un conjunto de municipios está disperso desde el grupo 4, es decir quienes tienen entre 34 y 40 en el índice de calidad democrática.



	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	TOTAL
CAT 0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	25,0%	75,0%	0,0%	0,0%	100%
CAT 1	0,0%	0,0%	0,0%	5,6%	0,0%	0,0%	22,2%	44,4%	11,1%	5,6%	11,1%	100%
CAT 2	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	17,7%	17,7%	17,7%	11,8%	17,7%	11,8%	5,9%	100%
CAT 3	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	13,0%	8,7%	13,0%	21,8%	13,0%	13,0%	17,4%	100%
CAT 4	0,0%	0,0%	10,5%	15,8%	26,0%	10,5%	10,5%	10,5%	5,3%	10,5%	0,0%	100%
CAT 5	0,0%	0,0%	0,0%	6,9%	10,3%	13,8%	31,0%	13,8%	13,8%	10,3%	0,0%	100%
CAT 6	1,6%	7,3%	19,4%	27,6%	22,9%	11,6%	6,6%	2,1%	0,9%	0,2%	0,0%	100%

CUADRO 11. PORCENTAJE DE MUNICIPIOS POR CATEGORÍA SEGÚN INTERVALOS DE CALIDAD DEMOCRÁTICA

Fuente: Elaboración propia

En la categoría 5, se obtuvo que un 33 por ciento de los municipios obtuvieron clasificación en el grupo 7, y el resto repartido en porcentajes menores a 13 por ciento en los demás grupos a partir del grupo 4. Debe resaltarse que aunque inicia en un grupo bastante bajo de calidad democrática (igual que el grupo anterior), sobresale el 33% de los municipios que están en el grupo 7 que para el conjunto del país representa un buen nivel de calidad democrática.

Finalmente, para los municipios de categoría 6, hubo un 27 por ciento en el grupo 4, y un 22 por ciento en el grupo 5. De todos los municipios en esta categoría, un 19 por ciento estuvo clasificado en el grupo 3, es decir, como se reitera, que el límite inferior desciende aún más y ya tenemos municipios ubicados desde el grupo 1 (el 1,56%), es decir, con un índice que oscila entre 28 y 34.

3.2.1 DECISIÓN ELECTORAL

De acuerdo con el índice de calidad democrática, la decisión electoral, constituye variable esencial de su explicación (35,35%). El indicador de decisión electoral se basa en los índices de:

NBI: Nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas

PoblanaI: Nivel de población analfabeta

Hompo: Nivel de homicidios políticos

Trashu: Nivel de trashumancia

Entonces, el indicador de decisión electoral, está dado por:

$$D_{1i} = f_1 (NBI_i, PoblanaI_i, Hompo_i, Trashu_i)$$

Esta función saldrá de la aplicación del análisis por componentes principales (ACP) a las variables involucradas. Más específicamente, el indicador será el primer eje factorial, ya que es este el que logra retener la mayor cantidad de información posible.

	INERCIA	ACUMULADA	PROPORCIÓN
1	1,791412	1,791412	0,447853
2	1,0442555	2,835668	0,7089169
3	0,793012	3,62868	0,9071699
4	0,3713205	4	1

CUADRO 12. RETENCIÓN DE INFORMACIÓN POR EJES PARA DECISIÓN ELECTORAL
Fuente: Elaboración propia

El anterior cuadro muestra 3 columnas, correspondientes al valor de la varianza y proporción de la misma para cada uno de los ejes. Como se puede observar, se tiene hasta el segundo eje una retención de un poco más del 70 por ciento de la información.

El siguiente círculo corresponde al resultado del ACP correspondiente a la tabla anterior. Recordemos que la diferencia de este círculo con el que se expuso anteriormente es que este ya no involucra la información de aquellos municipios que no se consideran democráticos y que por tanto fueron excluidos de la medición sobre calidad democrática.

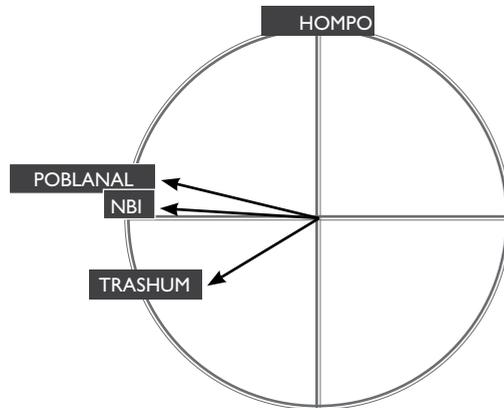


GRÁFICO 9. CÍRCULO DE CORRELACIONES PARA LA DECISIÓN ELECTORAL
Fuente: Elaboración propia

Vemos que la variable Homicidios políticos está completamente correlacionada con el segundo eje, lo que indica que no hay una correlación de esta variable con el primer eje y ello conlleva a que los resultados sobre esta variable no son significativos para el primer eje. Esto es

consecuencia de haber eliminado aquellos municipios para los cuales su información sobre homicidios políticos era significativa, ya que presentaban valores que influían en las demás variables, vemos así que para estos municipios tal información no es altamente relevante.

De esta forma, con base en este círculo de correlaciones veremos que aquellos municipios que tengan en el primer eje una coordenada positiva serán los que más alto indicador de decisión electoral tienen, ya que a la izquierda (valores negativos) se ubican aquellos que tienen más altos niveles de necesidades insatisfechas, mayor trashumancia, y mayor población analfabeta.

De los resultados obtenidos, se tiene que los municipios con alta calidad en su decisión electoral fueron: El municipio con mayor puntaje fue Funza (Antioquia), con un puntaje de 3.37 sobre el primer eje, y el de menor puntaje fue Nuquí (Chocó) con un puntaje de -3.55. Otros municipios destacados con buenos puntajes fueron: Cota (Cundinamarca), Floridablanca (Santander), Chía (Cund), Manizales (Caldas), Sabaneta (Antioquia) e Itagui (Antioquia). Estos son los municipios que corresponden al 5 por ciento de los municipios con mejor decisión electoral.

El 5 por ciento de municipios con puntajes más bajos, junto con el menor anteriormente nombrado, fueron Nunchia (Casanare), Planadas (Tolima), Socotá (Boyacá), Pauna (Boyacá), Jerico y Chivatá también del departamento de Boyacá. Los puntajes de estos municipios fueron menores a -2.95¹⁰.

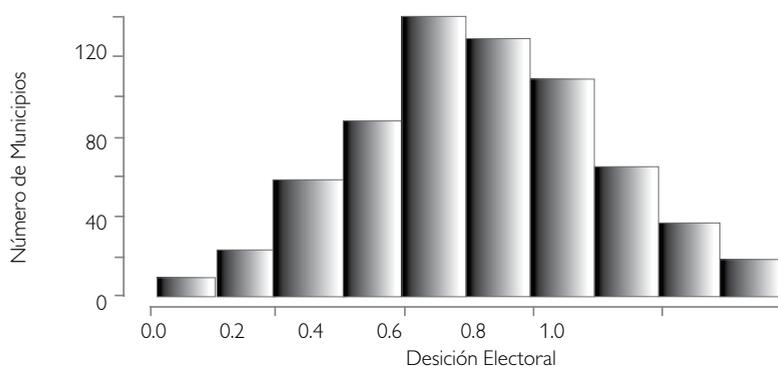


GRÁFICO 10. HISTOGRAMA DE DISTRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS DEMOCRÁTICOS EN LA DIMENSIÓN DECISIÓN ELECTORAL
Fuente: Elaboración propia

¹⁰ Estos puntajes que serán mostrados en todas las dimensiones corresponden solamente a la coordenada dada por el ACP, y se toma como referencia únicamente los mayores y menores, más adelante se realizará un reescalamiento.

Si bien entonces se habían excluido los municipios con el más bajo desempeño en las decisiones electorales, resulta también evidente que muchos de los municipios que superan el mínimo Dalhiano tiene aún restricciones considerables para considerar que los debates electorales son libres, imparciales y competitivos.

Como se ha indicado, la concepción mínima de democracia remite exclusivamente a la llamada democracia política, que se expresa de manera relevante en los procesos electorales. Por ello, las elecciones, en cualquier sociedad, son la expresión más clara de la democracia política: son el momento en el cual los miembros de dicha sociedad toman decisiones. Pero la elección implica la existencia de varios elementos condicionantes: primero, el derecho a la organización y participación política; segundo, la libertad para escoger a los participantes en el proceso; tercero, presupone que todos los candidatos tengan la misma posibilidad de dar a conocer sus propuestas a los potenciales electores, para que estos puedan elegir la que más les convenga o los convenza; en una palabra, condiciones sensiblemente iguales para los aspirantes a ser elegidos.

3.2.2 PARTICIPACIÓN

La segunda dimensión involucrada en el concepto de democracia es la participación (represente el 14,74% dentro del ICD). Los índices que hacen parte de este componente son:

Parti; Nivel de participación en las elecciones

Cantot_i; Cantidad de candidatos para las elecciones

Conpo_i; Número de consultas populares en el periodo

El indicador de participación estará dado por:

$$D_{2i} = f_2 (\text{Parti}_i, \text{Cantot}_i, \text{Conpo}_i)$$

Esta función estará dada por la elección del primer eje del ACP con las variables correspondientes a la dimensión cuya varianza sabemos que es máxima.

	INERCI A	ACUMULADA	PROPORCIÓN
1	1,3390711	1,339071	0,446357
2	0,9332411	2,272312	0,7574374
3	0,7276879	3	1

CUADRO 13. RETENCIÓN DE INFORMACIÓN POR EJES PARA PARTICIPACIÓN
Fuente: Elaboración Propia

El cuadro anterior muestra el porcentaje de inercia retenido por cada uno de los ejes, y en la última columna, la proporción acumulada de los mismos.

De acuerdo al círculo de correlaciones, donde se ven representadas las 3 variables, vemos que aquellos municipios que obtengan mayores puntajes en el primer eje, serán los que mayor participación tengan, y correspondientemente serán aquellos que menos candidatos electorales presentaron en el periodo electoral dado ya que de acuerdo con el círculo de correlaciones, la participación esta negativamente correlacionada con el número de candidatos, tal vez se esperaría que ambas fueran en la misma dirección, pero eso es así.

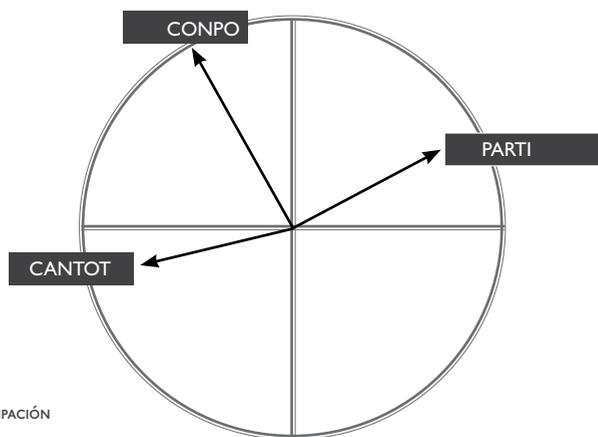


GRÁFICO 11. CÍRCULO DE CORRELACIONES PARA PARTICIPACIÓN
Fuente: Elaboración propia

El municipio con mayor puntaje en esta dimensión fue Simacota en el departamento de Santander, destacándose también el comportamiento de Busbanza (Boyacá), Chiquiza (Boyacá), Albán (Nariño), Contadero (Nariño), Páramo (Santander) y La Salina (Casanare).

Igualmente dentro del 1 por ciento de los menores puntajes están Yarumal (Antioquia), Curillo (Caquetá), Aguachica (Cesar), Girardot (Cund), Villanueva (Guajira).

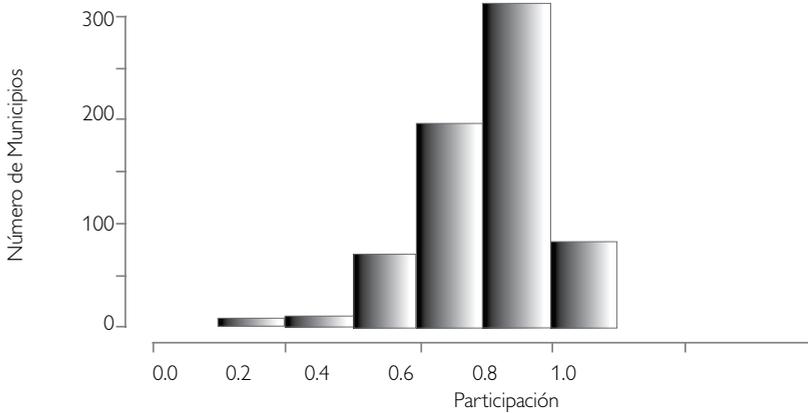


GRÁFICO 12. HISTOGRAMA DE DISTRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS DEMOCRÁTICOS EN LA DIMENSIÓN PARTICIPACIÓN
Fuente: Elaboración propia

3.2.3 RENDICIÓN DE CUENTAS

La dimensión sobre rendición de cuentas involucra 2 índices:

IGA_i: Índice de Gobierno Abierto

REVMA_i: Cantidad de revocatorias de mandato

Es una medición de desempeño de la acción pública y pretende establecer si los alcaldes municipales gobiernan en forma transparente, de acuerdo al mandato conferido y estará dado por:

$$D_{3i} = f_3 (IGA_i, Revma_i)$$

Análogo al caso de las anteriores dimensiones, se lleva a cabo un ACP para poder tomar el primer eje como el indicador sobre rendición de cuentas.

	INERCIA	ACUMULADA	PROPORCIÓN
1	1,0371841	1,037184	0,518592
2	0,9628159	2	1

CUADRO 14. RETENCIÓN DE INFORMACIÓN POR EJES PARA RENDICIÓN DE CUENTAS
Fuente: Elaboración propia

La información del cuadro anterior resume los resultados del ACP que involucra las variables de índice de gobierno abierto IGA y revocatoria de mandato. De nuevo tomamos el primer eje como indicador de resumen de ambas variables incluidas en el análisis.

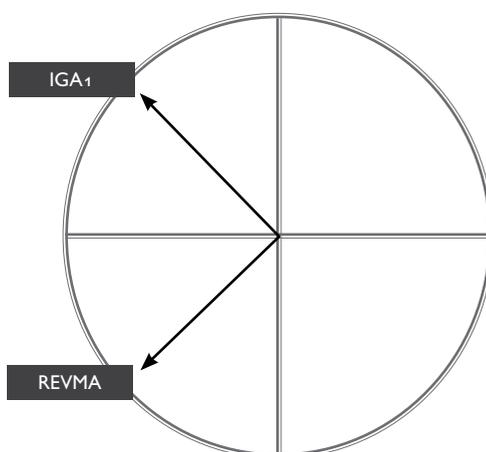


GRÁFICO 13. CÍRCULO DE CORRELACIONES PARA RENDICIÓN DE CUENTAS
Fuente: Elaboración propia

En primera instancia, la variable IGA1 hace referencia al complemento de la variable IGA, es decir, los valores altos en la variable indican mayores niveles de corrupción (mientras que en IGA los valores altos indican mayor transparencia). Esto con el fin de hacer más fácil la relación entre la variable y la revocatoria de mandato.

De acuerdo a la información representada en el anterior círculo de correlaciones, vemos que, según el primer eje, los municipios que obtengan mayores valores en el primer eje, serán aquellos donde hay mayor transparencia, y hay niveles bajos o nulos de revocatoria de mandato. Correspondientemente, una coordenada negativa indicará mayores niveles de corrupción y de mayor número de revocatoria de mandato.

El municipio con mayor puntaje en este indicador fue Castilla La Nueva (Meta), y el municipio de menor puntaje fue Polo Nuevo (Atlántico).

Dentro del 1 por ciento de los municipios con mayor puntaje se encuentran Villanueva (Casanare), Yopal (Casanare), Ipiales (Nariño), Sibate (Cund), Duitama (Boyacá) y Envigado (Antioquia).

Dentro del 1 por ciento de aquellos con menores puntajes se encuentran Molagavita (Santander), Montelibano (Córdoba), Samacá (Boyacá), Mahates (Bolívar), Tubara (Atlántico), y Tamesis (Antioquia).

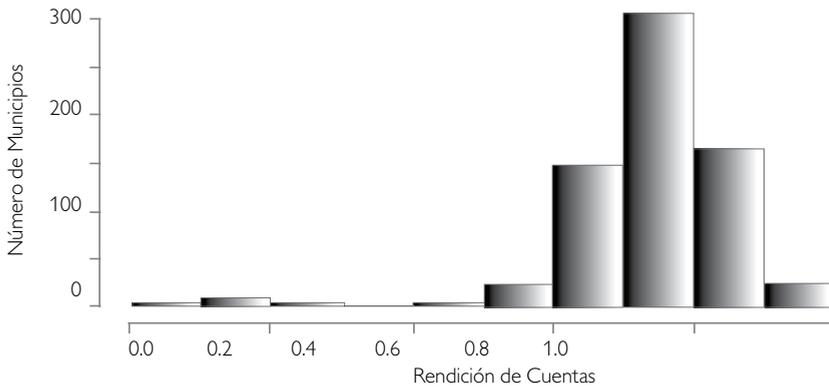


GRÁFICO 14. HISTOGRAMA DE DISTRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS DEMOCRÁTICOS EN LA DIMENSIÓN RENDICIÓN DE CUENTAS
Fuente: Elaboración propia

3.2.4 RESPUESTA A LA VOLUNTAD POPULAR

Los indicadores de esta dimensión reflejan el nivel de armonía entre la opinión pública, la acción de los líderes y las políticas públicas. En este sentido la disponibilidad e intensidad del uso de las iniciativas populares de ley, la revocación del mandato, los referendos y los presupuestos participativos, son claramente relevantes. Powell (2004) y Diamond y Morlino (2005) sugieren la utilización del «nivel de satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de la democracia en su país» como un indicador del nivel de respuesta del sistema político a la voluntad popular (que en esta investigación se denomina Sademoc).

La variable está medida en una escala de 0 a 1, donde 0 indica insatisfacción, y 1 satisfacción con el funcionamiento de la democracia.

Esta única variable se presenta univariada como indicador, y para ella se obtuvo que Bogotá es la ciudad con menor porcentaje de satisfacción con el funcionamiento de la democracia, y además representa el 10 por ciento de los municipios con menores porcentajes de esta variable.

El valor mayor de esta variable fue de 0.53 presentado por un número grande de municipios pertenecientes a los departamentos de Cundinamarca, Tolima, Quindío, Huila, Caldas y Boyacá.

Como se indicó anteriormente, el grado en que los gobernantes, los políticos y los líderes actúan de acuerdo a las preferencias de los ciudada-

nos, es la situación que evalúa esta dimensión de la democracia. Se diferencia así al liderazgo democrático de quienes actúan como caciques, caudillos o gamonales, y también de quienes durante la campaña electoral dicen lo que la población quiere escuchar, para luego tomar una decisión diferente sin primero convencer al público de las ventajas de la nueva posición.

3.2.5 SOBERANÍA

La dimensión sobre soberanía está basada también en una sola variable denominada soberanía fiscal (SOFIS), que también está medida en una escala de 0 a 1, donde 0 indica que el municipio no posee autonomía fiscal, y 1 indica que el municipio posee total autonomía.

Análogo al caso anterior, se presenta la soberanía fiscal de manera univariada para los 687 municipios incluidos en el análisis global.

El 1 por ciento de los municipios con mayor soberanía fiscal fueron Yumbo (Valle), Envigado (Antioquia), Sopó, Tenjo, Tocancipá, Cota y Funza en el departamento de Cundinamarca, donde Tocancipá obtuvo el mayor valor, con un porcentaje de 90 por ciento.

El 1 por ciento de los municipios con menor soberanía fiscal fueron La Salina (Casanare), Potosi y San Lorenzo (Nariño), Susacón (Boyacá), Manatí, Santa Lucía y Suan (Atlántico), donde el menor porcentaje lo obtuvo Santa Lucía (Atlántico) con 0.6 por ciento.

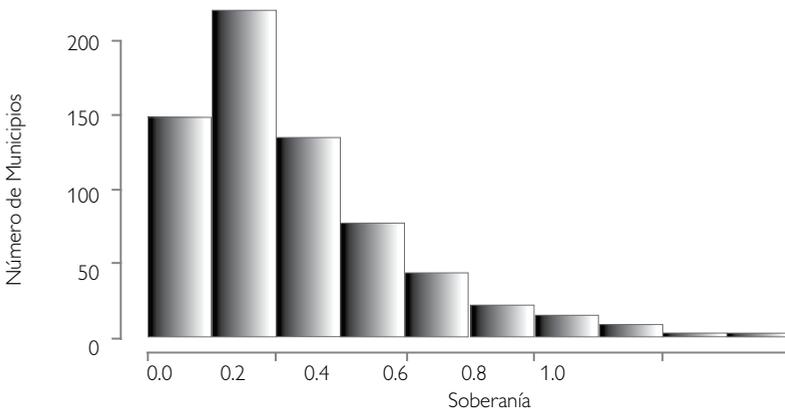


GRÁFICO 15. HISTOGRAMA DE LOS MUNICIPIOS DEMOCRÁTICOS EN LA DIMENSIÓN SOBERANÍA
Fuente: Elaboración propia

Así las cosas, entre los municipios que han logrado una gran soberanía fiscal, con recursos propios mayores al 50% de los ingresos municipales, sobresale Tocancipá con el 90.7%, Cota con el 89%, y Funza con el 83.8%, los tres municipios ubicados en el Departamento de Cundinamarca y sede de grandes empresas e industrias nacionales. También se destacan Yumbo (Valle) con el 83.1%, Envigado (Antioquia) con el 75,2%, y Puerto Colombia (Atlántico) que alcanza un 73,5% en el índice de soberanía fiscal. Igualmente, los municipios que tienen una mediana soberanía fiscal, corresponden a municipios geográficamente ubicados alrededor de los anteriores municipios y de las grandes ciudades del país. Finalmente, como se indicó anteriormente, la mayor parte de los municipios del país, presentan muy baja soberanía fiscal ya que sus recursos propios no superan, en el mejor de los casos, el 25% de los ingresos totales, siendo evidente que muchos dependen casi que exclusivamente de los aportes nacionales como por ejemplo Santa Lucía (Atlántico) con una soberanía fiscal del 0,7%, o Pinillos y San Fernando (Bolívar), al igual que Cerro de San Antonio (Magdalena), municipios donde su soberanía fiscal es igual al 0,9%.

4

LOS MUNICIPIOS COLOMBIANOS EN EL UMBRAL DEMOCRÁTICO (A MANERA DE CONCLUSIÓN)

Como se indicó en el capítulo anterior, el índice construido deja en evidencia la baja calidad de la democracia en los municipios colombianos, después de 25 años de haberse adoptado en el país la elección popular de alcaldes en desarrollo de las propuestas de descentralización política, si se tiene en cuenta que el 25 % de los 687 municipios tienen un índice de democracia que está por debajo de 34 sobre 100; un 50 % de los mismos presentan un índice por debajo de 41; más aún, el 75 % de estos municipios presentan un índice máximo de 49 puntos, es decir que estos municipios escasamente se aproximan a un umbral democrático, mientras una minoría hace avances graduales.

Varias son las explicaciones de tal comportamiento; sin embargo, y siendo consistentes con la ponderación que resulta del análisis de componentes principales (ACP), las restricciones a la competencia electoral abierta y transparente, la baja participación ciudadana, la escasa soberanía fiscal de los territorios locales y la debilidad en la rendición de cuentas, se constituyen en los problemas centrales del rezago democrático que impiden avanzar más allá del umbral.

Los datos demuestran que aunque la mayoría de los municipios superaron el mínimo Dalhiano, resulta también evidente que muchos tienen aún restricciones importantes para considerar que los debates electorales son libres, imparciales y competitivos; carecen de una participación ciudadana creciente y sostenida, no solo en los procesos electorales, sino también en el ejercicio y control del poder político, y, además, en muchos casos está en entredicho si los funcionarios elegidos son quienes efectivamente deciden sobre políticas públicas, libres del control de fuerzas que no son responsables ante el electorado y si disponen de los recursos propios adecuados que les permita a los elegidos un margen mínimo de autonomía frente a otros niveles de gobierno, para hacer efectivos los cometidos políticos de interés local, definidos por la ciudadanía a través del voto programático,

En tal virtud, en este capítulo se analiza con mayor detalle las principales limitaciones que restringen de manera significativa el carácter abierto y competitivo de los procesos electorales a nivel municipal, dimensión que de acuerdo al índice construido, representa la mayor contribución para la calidad democrática local; igualmente se destaca el comportamiento de los departamentos y municipios con mejor desempeño democrático.

|4.1| LAS RESTRICCIONES EN LA COMPETENCIA ELECTORAL

Como se ha indicado, la concepción mínima de democracia remite exclusivamente a la llamada democracia política, que se expresa de manera relevante en los procesos electorales. Por ello, las elecciones, en cualquier sociedad, son la expresión más clara de la democracia política: son el momento en el cual los miembros de dicha sociedad toman decisiones. Pero la elección implica la existencia de varios elementos condicionantes: primero, el derecho a la organización y participación política; segundo, la libertad para escoger a los participantes en el proceso; tercero, presupone que todos los candidatos tengan la misma posibilidad de dar a conocer sus propuestas a los potenciales electores,

para que estos puedan elegir la que más les convenga o los convenza; en una palabra, condiciones sensiblemente iguales para los aspirantes a ser elegidos.

Desafortunadamente estas condiciones están bastante lejos de ser realidad en buena parte de los municipios colombianos esencialmente por el alto riesgo electoral, la trashumancia electoral, las elevadas tasas de analfabetismo en varias regiones del país, en particular en las áreas rurales, y la intolerancia política.

Pero además, este escenario no desaparece después de elecciones, por el contrario, en la medida que son actores que hacen presencia permanente de determinados territorios, han logrado cooptar funcionarios y administraciones para colocarlas a su servicio con el poder de la intimidación y el uso de la violencia.

Según el periódico el Tiempo en un informe publicado en diciembre de 2002, unos 300 alcaldes colombianos, el 27% del total, se vieron en la obligación de despachar por teléfono desde otras localidades, huyendo de las amenazas de muerte proferidas contra ellos por los rebeldes de las FARC. "Así trabajan los cerca de 300 alcaldes que se encuentran en el exilio por la intimidación de la guerrilla. La mayoría de ellos despacha en oficinas de combate montadas en las capitales (de los departamentos), otros van a sus pueblos y salen de acuerdo con las condiciones de seguridad". Según El Tiempo, el caso más crítico se registra en el departamento de Nariño, donde 46 de los 62 alcaldes municipales deben despachar desde Pasto, ante las amenazas de los rebeldes.

Debe recordarse que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) emprendieron una campaña de intimidaciones y amenazas de muerte contra los alcaldes y demás funcionarios de los 1.098 municipios para obligarlos a renunciar, lo que originó una masiva desertión. Aunque algunos funcionarios regresaron a sus labores luego de que el gobierno rechazara las dimisiones y se comprometiera a suministrarles mayor seguridad.

De acuerdo con los datos obtenidos del Observatorio para los Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, entre 1998 y 2011 han sido asesinados en el país 95 alcaldes, mientras que entre 1996 y 2011 se asesinaron en Colombia 358 concejales, cifras que hacen

evidente las limitaciones para el ejercicio libre y soberano de la función pública a nivel municipal.

4.1.1 EL RIESGO ELECTORAL

La violencia, la intimidación y los actos de perturbación utilizados por los grupos armados ilegales en diferentes regiones del país, en el marco del proceso electoral, ha permitido conocer a profundidad las difíciles condiciones en que se desarrollan los procesos electorales en varios municipios del país; en muchos de ellos, la posibilidad de ejercer el derecho de organización y expresión política no existe, pues diversos grupos armados se lo impiden a quienes no compartan sus tesis; no todos los candidatos se encuentran en igualdad de oportunidades para dar a conocer sus propuestas: los factores económicos o el acceso privilegiado a los medios de comunicación colocan a algunos en una posición de ventaja frente al resto; del mismo modo, no existe la suficiente libertad en los electores para decidir su voto, ya que operan condicionantes tales como amarres clientelistas que alteran la decisión del votante. Además, los partidos políticos, que deberían ser las vías de representación de los diversos intereses sociales, se han convertido en microempresas electorales, carentes de legitimidad, dada la atomización y los intereses esencialmente personalistas (Pizarro, 2002).

Una fuente de información que revela lo dramática de esta situación es la que ha venido consolidando la Defensoría del Pueblo de Colombia, a través del Sistema de Alertas Tempranas (SAT), instrumento que ha permitido implementar un mecanismo de monitoreo con el objeto de identificar, entre otros factores, los riesgos de posibles violaciones de los derechos fundamentales a la vida, la integridad y la libertad personal, como también al derecho de elegir y a ser elegido.

La determinación del riesgo se basa en el análisis de una serie de variables e indicadores relacionados con el conflicto armado que permiten identificar las conductas o hechos constitutivos de riesgo electoral por el accionar de los grupos armados ilegales como constreñimiento al elector, restricciones a la movilidad de los ciudadanos, entre otras acciones violentas. De igual modo, se busca identificar los municipios

donde se han presentado amenazas contra autoridades civiles y aspirantes a cargos de elección popular por medio de panfletos, correos electrónicos, etc., como también los municipios donde se han registrado homicidios, atentados, secuestros, desapariciones de precandidatos o candidatos a corporaciones públicas, funcionarios electorales, dirigentes sociales y políticos.

El SAT de la Defensoría establece dos niveles de riesgo para identificar aquellos municipios y territorios, en los cuales se han detectado amenazas y posibles hechos de vulneración de los derechos humanos e infracciones al DIH relacionados con el proceso electoral.

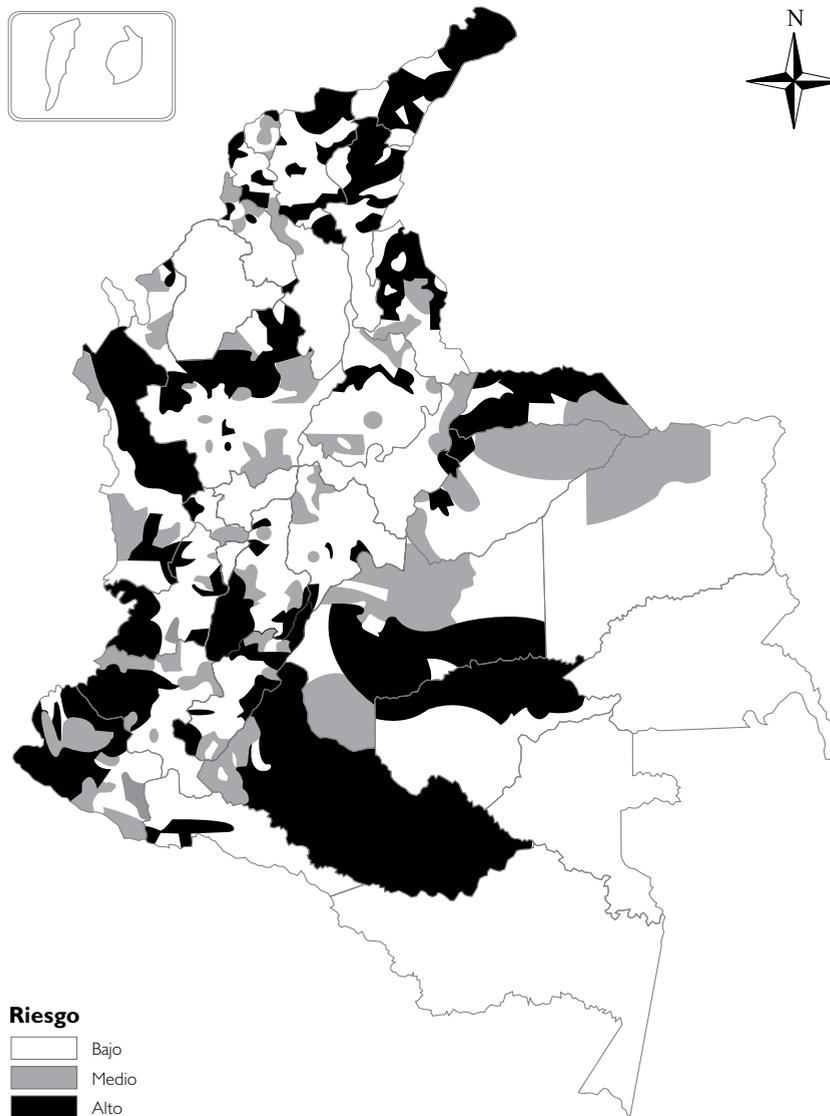
Se clasifican en Riesgo Alto aquellos municipios donde se tiene evidencia o existen indicios claros de posibles actos de violencia perpetrados por grupos armados al margen de la ley contra aspirantes, candidatos, partidos políticos, autoridades y comunidades en el marco del proceso electoral, así como aquellos donde se registra la consumación de dichas amenazas. Estos riesgos se expresan en amenazas contra la vida y la integridad personal, atentados contra postulantes, aspirantes, sedes políticas o instituciones de gobierno, presiones o actos de constreñimiento a comunidades, control territorial y poblacional, que pueden traer como consecuencia desplazamientos forzados, confinamientos o restricciones a la circulación, que muestran la perspectiva cierta de afectar el normal desarrollo del debate político local o regional. Tal es el caso de municipios donde las autoridades locales registran restricciones que afectan la cotidianidad de los habitantes de la zona rural o urbana o que impiden a los servidores públicos adelantar con normalidad sus funciones, en parte o en la totalidad del territorio.

Como Riesgo Medio se clasifican aquellos municipios con indicios verificados de que actores armados presentes en el territorio, desarrollan diversas acciones ilegales y de violencia en el mismo, utilizándolo, por ejemplo, como escenario de disputa, como corredor de tránsito, o como zona de refugio y avituallamiento. En estos municipios, si bien las organizaciones al margen de la ley pueden ejercer cierta interferencia sobre la institucionalidad o control sobre sectores de la población, no obstante, no han expresado por medio de acciones o no se han obtenido indicios suficientes acerca de su intención y la capacidad de afectar el normal de-

sarrollo del proceso electoral a través de amenazas a candidatos y partidos políticos, afectación al debate electoral a través de constreñimientos, corrupción al sufragante, restricciones a la participación en el proceso electoral, y cooptación de aspirantes y candidatos, entre otras acciones. En este sentido, el comportamiento de esas estructuras armadas no evidencia un potencial inmediato, directo y expreso en orden a interferir, obstaculizar o cooptar el proceso electoral por medio de distintas expresiones de violencia.

Según estableció el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, para las elecciones de 2011, 199 municipios fueron identificados en riesgo Alto, que corresponden al 18% del total de municipios del país; y 157 municipios fueron calificados en riesgo Medio, que corresponden al 14% del total de municipios. En conjunto, se identifican 356 municipios con algún nivel de riesgo, que corresponden al 32% del total de los municipios del país (Defensoría del Pueblo, 2011).

Los 356 municipios del país en los cuales el SAT identifica algún nivel de riesgo de vulneración a los derechos fundamentales (ver Mapa 1 y cuadro 2), de manera particular, al derecho de elegir y ser elegido, se distribuyen en 31 departamentos del país; solamente se excluye el Archipiélago de San Andrés y Providencia. Los 199 municipios identificados en riesgo alto se distribuyen en 28 departamentos, mientras que los 157 municipios en riesgo medio se distribuyen en 27 departamentos del país.



MAPA 3. RIESGO ELECTORAL PARA ELECCIONES DE AUTORIDADES LOCALES 2011
Fuente: Elaboración propia con base en la información de la Defensoría del Pueblo (2011)

Al clasificar los departamentos según los municipios que registran algún nivel de riesgo, se evidencia que los departamentos de Arauca y Guaviare registran riesgo electoral en el total de sus municipios. Le siguen los departamentos de Caquetá y Vichada con un 75% de sus municipios en riesgo electoral, respectivamente, el departamento de Meta con el 69%, Vaupés con el 67%, La Guajira con el 60% de sus municipios, Casanare en un 58%, y el departamento del Chocó con el 52% de sus municipios.

Por el contrario, los departamentos que registran un reducido número de municipios en riesgo electoral son en su orden, el departamento de Boyacá con el 8% de municipios en riesgo, Cundinamarca con el 9%, y el departamento de Caldas con el 11% de sus municipios.

Más allá de la presencia de actores armados que limitan la libertad y transparencia de los debates electorales, la financiación de la política y la influencia del narcotráfico, constituyen también restricciones considerables a la competencia electoral.

En Colombia, la relación del dinero con la política ha sido históricamente problemática, cuestionando en muchos casos las distorsiones que ha introducido a la democracia. Es justamente a través de la financiación como se introducen grandes alteraciones en el funcionamiento de la competencia política, distorsionando la democracia, no solo como resultado de los recursos económicos ilegales sino también de aquellos que, aunque de tipo legal, de todos modos buscan retribuciones posteriores. Según Vargas (2010, pág. 159) “En las sociedades en las que existen o han existido grupos ilegales con recursos de poder –especialmente económico, como los grupos mafiosos o ciertos carteles–, estos tratan de influir –o, aún peor, de capturar– los poderes institucionales, de modo de lograr que se coloquen al servicio de sus intereses”. Una de las modalidades más recurrentes es la financiación de las campañas, especialmente porque los costos de estas –la publicidad, los especialistas en manejo de imagen y la pantalla del televisor como el principal escenario de la política– se han incrementado exponencialmente.

Por otra parte, la sociedad colombiana y su democracia se encuentran afectadas por los efectos perversos del narcotráfico y sus actividades relacionadas. Por una parte, el narcotráfico va generando un proce-

so impresionante de acumulación de capital que requiere ser invertido, pero también genera nuevos sectores sociales que buscan expresión social y política, así como legitimidad social para esta actividad. Según Vargas (2010, pág. 161) en la historia de Colombia pueden identificarse tres momentos en los cuales el narcotráfico ha intentado controlar o influir en la política. En un comienzo, esto se dio mediante la elección de algunos de los jefes de los carteles como representantes políticos; posteriormente, a mediados de los 90, en lo que se conoció como el proceso 8000, se comprobó la financiación del Cartel de Cali a la campaña presidencial de Ernesto Samper; junto con una serie de congresistas elegidos en ese momento, y más recientemente, a través del proceso conocido como parapolítica, se han revelado las alianzas de grupos de narcotraficantes y paramilitares con dirigentes políticos de diversos nivel territoriales, esencialmente alcaldes, concejales y gobernadores, además claro está de un gran número de congresistas.

El investigador Gustavo Duncan es enfático en demostrar la fuerte relación entre grupos armados, particularmente autodefensas y narcotráfico, con propósitos políticos definidos, entre otros el control de los recursos y las administraciones locales. “[...] El dominio de las autodefensas se ha traducido en su apoderamiento del Estado local. Son ellos quienes regulan y extraen tributos a las transacciones económicas, amenazan y protegen a las comunidades, moldean la justicia y el orden político de acuerdo a su conveniencia, y poseen el control, y por consiguiente las mayores ganancias, del tráfico de drogas. En suma, son ellos quienes determinan el orden social de las comunidades. Se trata de un orden social que, aunque sangriento y casi primitivo, es absolutamente sólido y coherente, y es por esto que se han constituido en una amenaza para la democracia. Han logrado someter a la clase política local mediante la lógica del dinero y las balas. Imponen a los alcaldes, diputados y concejales, y al grueso de la burocracia pública” (Duncan, 2006). Más grave aún es la conclusión a la que llega el también investigador León Valencia: “la parapolítica vino a demostrar que el Estado no era ninguna víctima. Resultó que una parte importante de las élites regionales y nacionales con una presencia decisiva en el Estado se coaligaron con paramilitares y narcotraficantes para consolidar su predominio y alterar la competencia política” (Valencia, 2007).

Así las cosas, todo indica que la situación en el nivel regional no ha mejorado sustancialmente y que los debates electorales están cruzados por el actuar de estas organizaciones armadas, dejando en entredicho el carácter libre, imparcial y competitivo de los procesos electorales a nivel municipal, así como también ha sido evidente, sobre todo en las acciones judiciales contra los denominados parapolíticos, que los elegidos en muchas ocasiones no son quienes ejercen el poder real de gobierno, sino que son actores armados quienes imponen al elegido toda clase de obligaciones.

A esta situación debe sumarse la poca confianza que la ciudadanía tiene sobre los procesos electorales. De acuerdo con la información suministrada por la Encuesta de Cultura Política, elaborada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el 47,90% de colombianos expresa no confiar en el conteo de votos a nivel municipal, porcentaje que asciende al 55,89 cuando se indaga por la confianza en los conteos a nivel nacional.

Igualmente, según la misma fuente, tan solo al 47,33% de los ciudadanos consideran que en Colombia se protege el derecho a elegir y ser elegido; sólo el 54,76% cree que se garantiza efectivamente el derecho a participaren política, mientras un escaso 49% piensa que se protege la libertad de expresar y difundir el pensamiento; el 56,22% cree que se garantiza la libertad de conformar y pertenecer a partidos políticos, el 40,67% considera que hay garantías para manifestarse públicamente, sólo el 36,09% piensa que se respeta el derecho de igualdad ante la ley, y por último, el 38,82% cree que se garantizan los derechos humanos (DANE, 2012).

Quizás sea esa baja confianza, a más de las limitaciones anteriormente planteadas, la que lleve a considerar tan solo al 34,73% de los colombianos que Colombia es un país democrático.

4.1.2 LA TRASHUMANCIA ELECTORAL

Otro fenómeno que también afecta las decisiones electorales en Colombia es la trashumancia, fenómeno ilegal que perturba gravemente la transparencia y los resultados de los procesos electorales, distorsiona los mecanismos de participación ciudadana y limita el derecho de autodeterminación que tienen las comunidades debido a la intromisión indebida de personas extrañas en la vida política de los municipios.

Como lo ha sostenido la Misión de Observación Electoral –MOE-, la trashumancia se ha convertido en uno de los principales flagelos de las elecciones en Colombia al ser utilizada de manera permanente por las campañas políticas para ganar las elecciones, trasladando ciudadanos a municipios diferentes a los de su residencia con el fin de garantizar los votos suficientes para acceder a los cargos de elección popular del nivel territorial.

Su medición se hace sobre la relación porcentual entre los ciudadanos que inscribieron su cédula para votar en lugar distinto a aquel en el que se reside, (lo que constituye un delito en Colombia) respecto del total de inscripciones realizadas, de acuerdo a las denuncias y al resultado de las investigaciones en firme proferidas por el Consejo Nacional Electoral (CNE). A la fecha se cuenta con la información correspondiente a las elecciones de 2007 y de 2011.

En el 2007, el Consejo Electoral expidió 989 resoluciones mediante las cuales se dejaron sin efecto 384.357 inscripciones de cédulas de ese año lo cual equivale al 10,63% del total de ciudadanos que inscribieron su cédula para este certamen electoral. Para las elecciones de 2011 luego de estudiar 1.073.923 impugnaciones ciudadanas de inscripciones, el CNE anunció la anulación de 463.762 inscripciones en casi 730 municipios del país, cifra que demuestra un crecimiento considerable de este delito electoral.

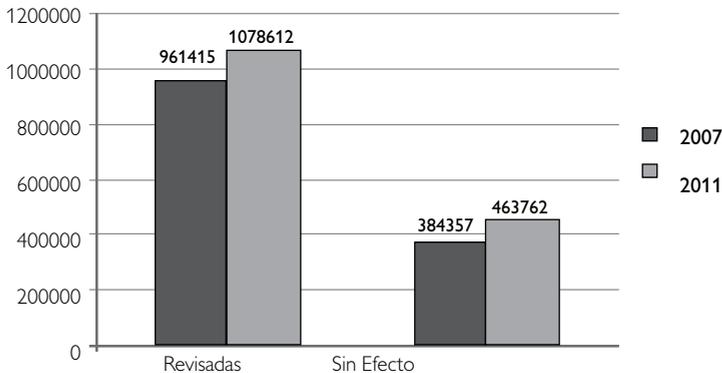
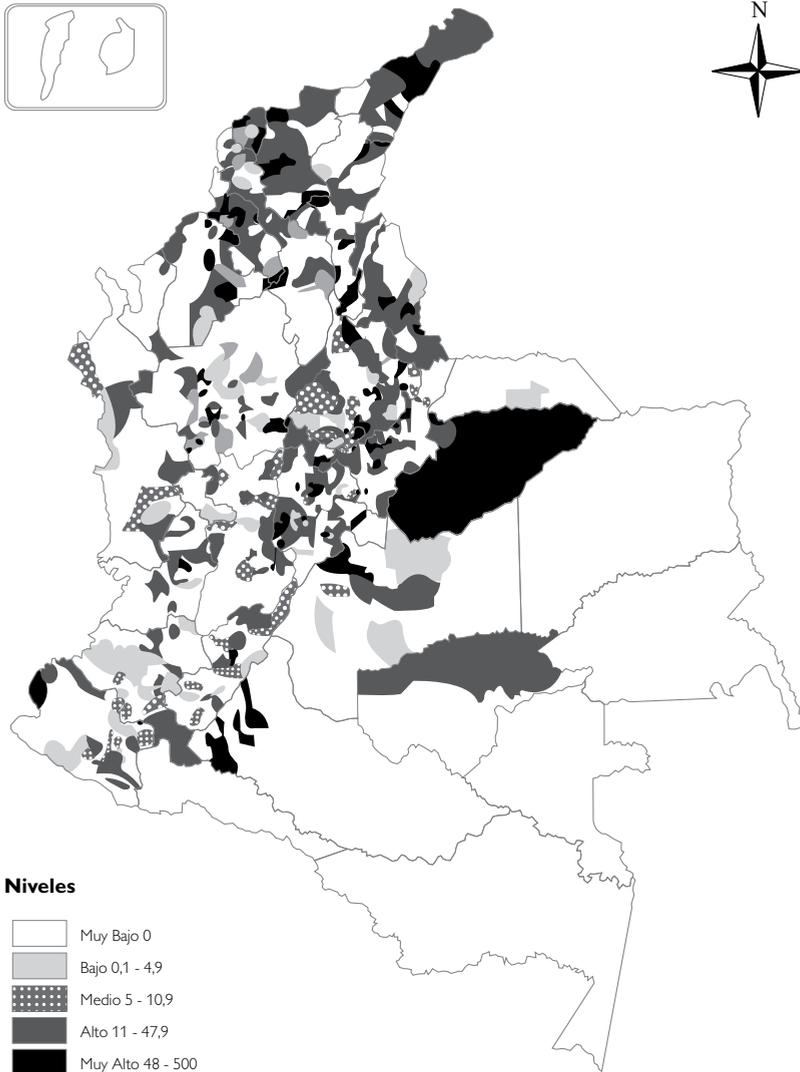


GRÁFICO 16. TRASHUMANCIA 2007 VS 2011

Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por el Consejo Nacional Electoral

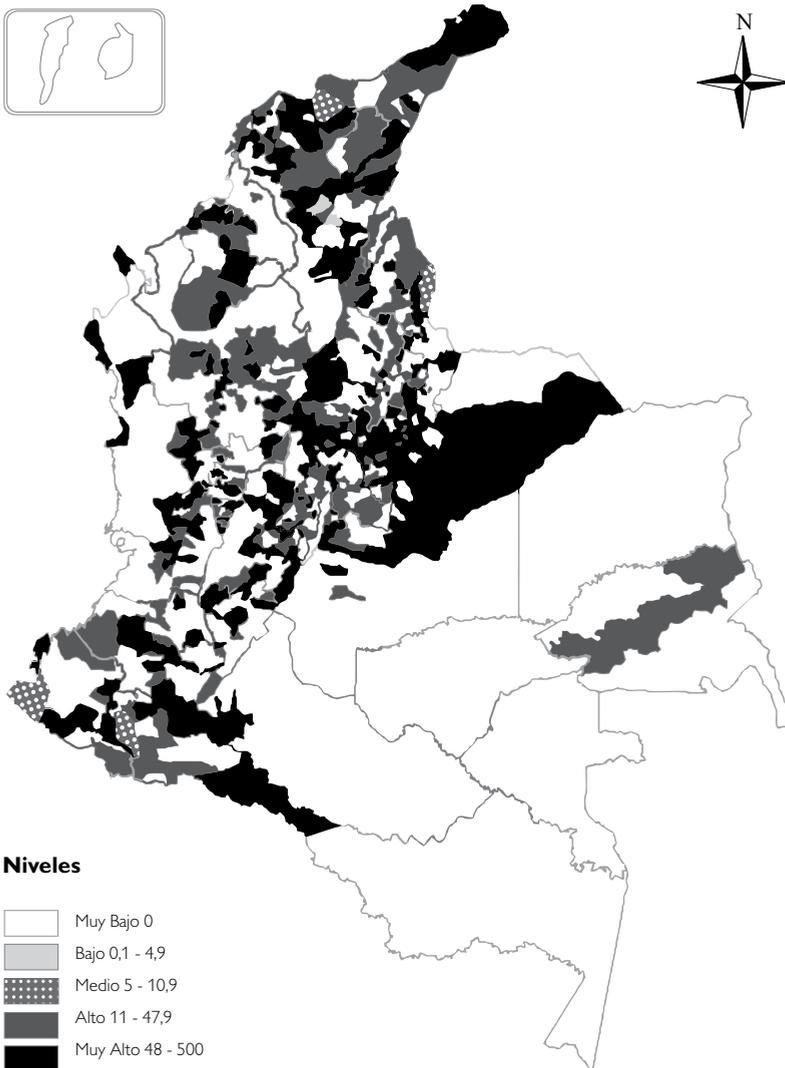
Al comparar el total de inscripciones dejadas sin efecto por trashumancia en el 2007, frente al total de ciudadanos inscritos, se encuentra que el mayor nivel se ubica en Casanare, donde fueron dejadas sin efecto el 68,88%

de las inscripciones registradas en 2007, seguido de San Andrés, con el 60,75% y La Guajira con el 48,31%. Por el contrario, en Vichada, Amazonas, Guainía y Bogotá, no se registraron casos de trashumancia electoral comprobada. Sin embargo, de acuerdo con las cifras, la trashumancia no es un fenómeno concentrado en algunos departamentos, sino que por el contrario, se encuentra presente en gran parte del territorio nacional (ver Mapa 4).



MAPA 4. TRASHUMANCIA ELECTORAL 2007
 Fuente: Elaboración propia con base en la información del Consejo Nacional Electoral

En cuanto al número de casos probados de trashumancia, de acuerdo con las resoluciones del CNE, el mayor número de inscripciones de cédulas dejadas sin efecto se ubicó en Atlántico, en donde el CNE identificó 57.065 casos, seguido de Antioquia con 39.618, Cundinamarca 36.516, La Guajira 31.847, Casanare con 26.388 y Santander con 21.616.



MAPA 5. TRASHUMANCIA ELECTORAL 2011

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Consejo Nacional Electoral

Igualmente, en cuanto al número de casos, el mayor número de ciudadanos cuya inscripción de cédulas fue dejadas sin efecto por el CNE se ubica en Barranquilla con 21.488 casos, seguido de Soledad con 20.637, Itagüí con 12.865, Soacha con 10.297, Yopal con 9.441, Girón con 6.215, Maicao con 5.874, Copacabana con 4849, Yumbo con 4778, Manaure con 4504 y Riohacha con 4.273.

Del total de los 727 municipios que presentaron eventos de trashumancia en el 2011, el 90.8% es de categoría 6, le siguen los municipios de categoría 4 con el 2,6%, categoría 5 el 2,3%, categoría 2 el 1,2% y categoría 1 el 1,1%, no habiéndose presentado anulación de cédula alguna en los municipios de categoría especial, lo cual puede conducir a sostener que es en los pequeños municipios donde resulta más fácil distorsionar la voluntad política de los residentes del municipio, situación que es más difícil alterar en los medianos o grandes municipios dados los altos censos electorales.

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	INSC. ANULADAS
Meta	Castilla la Nueva	5352
Casanare	Yopal	5233
La Guajira	Manaure	3233
Meta	Puerto Gaitán	3198
Boyacá	Puerto Boyacá	2771
Meta	Acacías	2591
La Guajira	Barrancas	2431
Antioquia	Yondo (Casabe)	2328
Cesar	El Paso	2141
La Guajira	Riohacha	2092
Cesar	Chiruguaná	2002
La Guajira	Albania	1904
Meta	Cabuyaro	1598
Cesar	La Jaga de Ibirico	1507
Casanare	Aguazul	1305
Nariño	Tumaco	1138
La Guajira	Uribia	1077
La Guajira	Hato Nuevo	978
Casanare	Tauramena	902

CUADRO 15. MAYORES MUNICIPIOS RECEPTORES DE REGALÍAS CON ALTO NÚMERO DE INSCRIPCIONES DE CÉDULAS ANULADAS POR TRASHUMANCIA ELECTORAL

Fuente: Elaboración propia con base en los cálculos de la Misión de Observación Electoral

Pero además, de acuerdo con la MOE, del total de municipios que recibieron regalías, el 73% de estos presentaron eventos de trashumancia en el 2011; destaca igualmente que 237 municipios que tienen casos de trashumancia, reciben el 99,9 % de los recursos de regalías que se giraron en el 2010 (MOE, pág. 21), situación que evidencia el interés de algunos actores por capturar municipios pequeños pero con grandes recursos fiscales.

Igualmente, del total de municipios con casos de trashumancia, en el 16% se encuentra presencia de actores armados ilegales, mientras que en el 84 % de los mismos no registra presencia de grupos guerrilleros o de Bacrim.

4.1.3 ANALFABETISMO

Como se enuncio anteriormente, se hace necesario a incorporar un indicador en cuanto al nivel de igualdad de la población en recursos cognitivos, situación que se evalúa a partir del grado de alfabetismo de la población para determinar el porcentaje de analfabetas ya que esta situación le impide a los electores tomar decisiones políticas ilustradas. Al analizar las cifras, resulta evidente que en muchas regiones del país, ésta se constituye en una limitación esencial para la toma de decisiones efectivas por parte del electorado.

En Colombia, de acuerdo con las cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, a partir de la Encuesta de Calidad de Vida 2012 (DANE, 2012), el analfabetismo absoluto alcanzó un promedio nacional para el área urbana de 3,6% para 2011 y de 3,8% para 2012, mientras que en el área rural este indicador alcanzó el 13,6% para 2011 y el 13,3 para el 2012, lo que genera un promedio nacional de 5,8% para el año 2011 y de 5,9% para el 2012; cifras que dejan en evidencia la gran brecha geográfica, donde el índice de analfabetismo rural sobrepasa en más del doble a las cifras de las cabeceras municipales. Sin embargo a partir de los datos censales de 2005, la tasa promedio de analfabetismo en el país era de 8.4%, lo que demuestra una reducción al 2012 de aproximadamente 3 puntos.

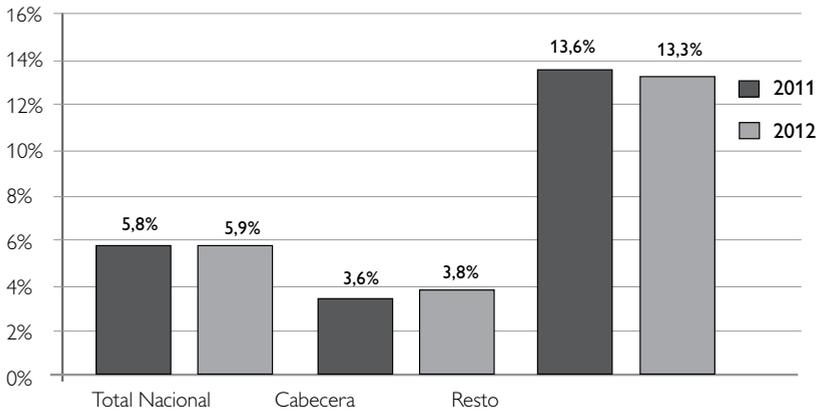


GRÁFICO 17. ANALFABETISMO EN COLOMBIA DE LAS PERSONAS DE 15 AÑOS Y MÁS
Fuente: DANE ECV 2011 – ECV 2012 (DANE, 2012)

Igualmente cuando se analiza el fenómeno a nivel regional, también saltan a la vista las grandes brechas entre los diferentes departamentos del país. Así mientras San Andrés, Valle o Cundinamarca, tienen tasas de analfabetismo de 1.9%, 5.2% y 6.4%, respectivamente; la Guajira y el departamento del Chocó llegan a tasas del 31.4% en el primer caso, y de 20.9% en el caso del Chocó.

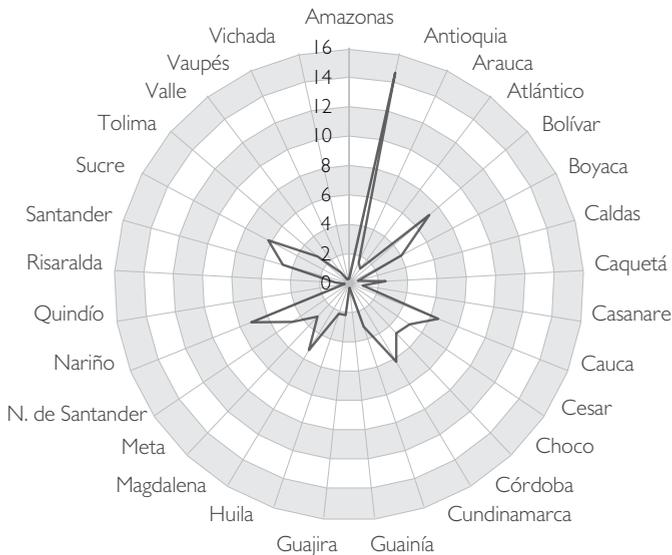


GRÁFICO 18. TASA DE ANALFABETISMO POR DEPARTAMENTO SEGÚN CENSO 2005
Fuente: Elaboración propia con base en cifras del DANE

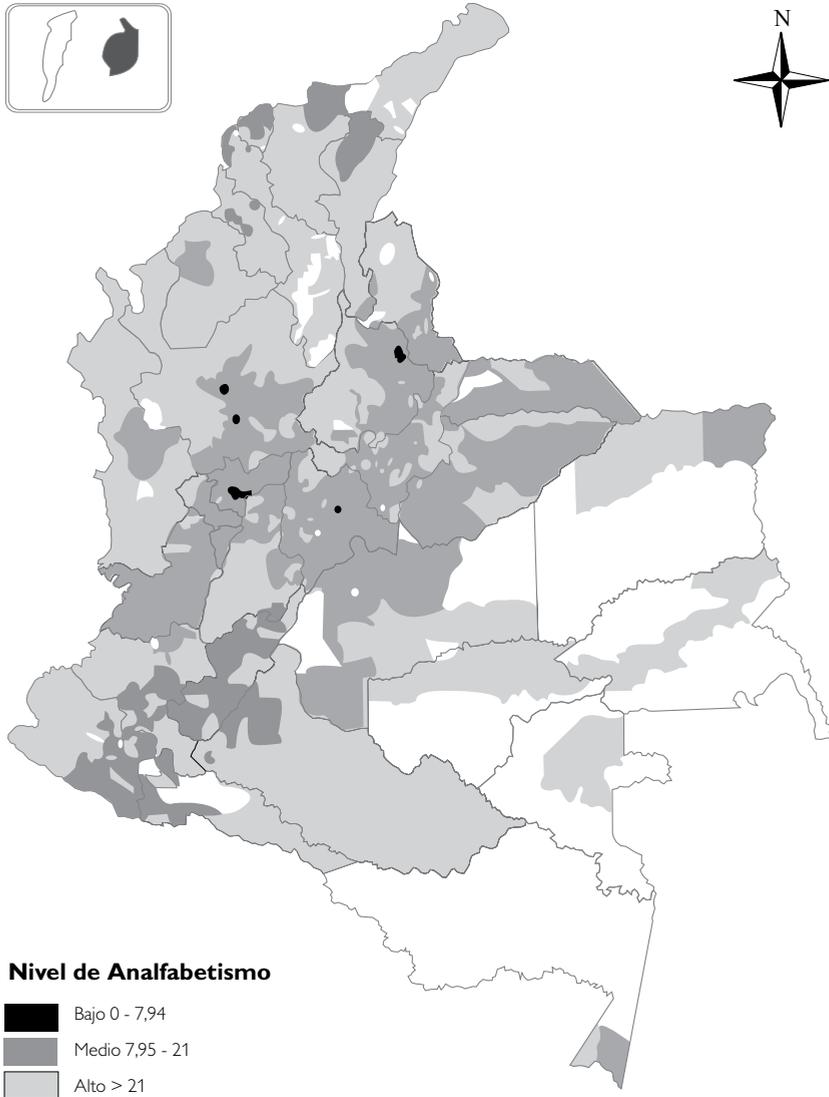
Estas diferencias son también considerables entre municipios, como se evidencia en el Cuadro 4, hay municipios donde la tasa de analfabetismo no supera el 7%, corresponde al 0.8% de los municipios del país; mientras la mayor parte de municipios colombianos, el 52.5%, está con tasas iguales o superiores al 20% de analfabetismo.

MUNICIPIO	ANALFABETISMO(%)	MUNICIPIO	ANALFABETISMO(%)
Envigado	7.1	Mapiripán	50.46
Bucaramanga	7.6	Bagadó	51.05
Floridablanca	7.38	Medio Atrato	51.9
Chia	7.47	San José del Palmar	54.62
Itagüi	7.66	El Retorno	57.96
Manizales	7.69	Manuare	68.94
San Andrés	7.79	Uribia	69.91
Sabaneta	7.94	Argelia	74.55

CUADRO 16. TASAS DE ANALFABETISMO (%) PARA ALGUNOS MUNICIPIOS COLOMBIANOS
Fuente: Elaboración propia con base en cifras del DANE

Sin embargo, hoy día no sólo se hace referencia al analfabetismo absoluto sino que, además, se incorpora el concepto de analfabetismo funcional, que da cuenta del uso de la lectura, escritura y del cálculo en distintos dominios de la vida social relevantes para la identidad e inserción social de los sujetos. Desde esta perspectiva la alfabetización no es sólo aprender a leer y escribir sino que, adquirir competencias para un efectivo desempeño social y productivo de las personas en la sociedad.

Esta visión más amplia del concepto y del problema plantea enormes desafíos metodológicos para su medición. Desde los años 60 los expertos han abandonado la dicotomía alfabetizado/analfabeto, en favor de una concepción de la alfabetización como un continuo que va desde el manejo de destrezas básicas hasta competencias lingüísticas y comunicativas más complejas y que se despliegan en distintos contextos sociales. Lamentablemente, en América Latina no existe una evidencia suficiente sobre los distintos niveles de competencias de lectura, escritura y de cálculo que permitan, desde la perspectiva mencionada, realizar comparaciones adecuadas. Por ello, en tanto no exista en la región suficiente información que ahonde en estos temas, Unesco y Cepal consideran como persona no alfabetizadas a las personas que tienen cinco años o menos de educación formal.



MAPA 6. TASA DE ANALFABETISMO POR MUNICIPIO COLOMBIANO

Fuente: Elaboración propia con base en las cifras del Departamento de Estadística (DANE, 2012)

De acuerdo con la Cepal (2009) el segundo objetivo de desarrollo del milenio tiene como meta 3 el que al año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan concluir el ciclo completo de educación primaria. Sin embargo, la situación Latinoamericana es muy heterogénea aunque son los países centroamericanos quienes enfrentarán los mayores desafíos para lograr la meta de una educación primaria para toda la población.

Para evaluar el cumplimiento de esta meta en Colombia, se emplean tres indicadores a nivel municipal, departamental, regional y nacional; la tasa de analfabetismo funcional para las personas con menos de tres años de educación aprobados, la tasa de asistencia a centros educativos para personas de 7 a 25 años y los años de educación promedio.

En Colombia, la tasa de analfabetismo funcional alcanza en el total nacional el 15.5%. Sin embargo las diferencias regionales son notables. Mientras las regiones Pacífica, Antioquia, Central y Amazónica superan el promedio nacional con el 18.6%, 16.7%, 15.8% y 15.7% respectivamente, Bogotá, Valle del Cauca y la región Oriental se cuentan entre las regiones con menores tasas de analfabetismo con el 14.1%, 14.8% y 15.0% respectivamente, mientras que la región Atlántica presenta la misma tasa del nivel nacional. Llama la atención, sin embargo, la región de San Andrés y Providencia, la cual presenta la más baja tasa de analfabetismo (3%), cifra que está más de once puntos porcentuales abajo del nivel alcanzado por Bogotá (región que ocupa el segundo lugar).

La tasa de asistencia es un indicador básico del sector educativo básico que permite, dependiendo del criterio de agregación; caracterizar la población asistente al sistema educativo, identificar las falencias y fortalezas que este último presenta en determinados grupos poblacionales y, brinda soporte técnico a las políticas educativas en cuanto a las necesidades y prioridades de asignación de recursos al interior del sector.

En Colombia, la tasa promedio de asistencia escolar de las personas entre 7 y 25 años de edad en 2003, era del 59.1%. Se destacan, las regiones de San Andrés y Providencia, Bogotá y Atlántico, las cuales reportaron tasas de asistencia superiores al promedio nacional en 10.2, 6.1 y 1.2 puntos porcentuales respectivamente. Las regiones Pacífica, Ama-

zónica y Central, en contraste, ocuparon las últimas posiciones con tasas del 52.4%, 56.0% y 56.4% respectivamente. Antioquia se situó alrededor del promedio nacional.

El promedio de años de educación es un indicador aproximado del esfuerzo que ha hecho el país para instruir sistemáticamente a su población. Colombia está cerca del promedio de América Latina, aunque debería aumentar su nivel de escolarización para acercarse a la situación de los países más desarrollados.

La totalidad de la población colombiana alcanza, para 2003, 5.1 años de educación en promedio. Como en los casos anteriores, Bogotá y San Andrés y Providencia son las regiones que alcanzan los niveles más altos; 7 años de educación promedio en ambos casos. Les siguen Valle del Cauca con 5.7 y Antioquia con 5.3 años de educación. La región Pacífica se encuentra 3.1 años por debajo del nivel alcanzado en Bogotá se encuentra la región Pacífica, siendo este nivel el más bajo en el país a nivel regional. Así mismo, las regiones Amazónica, Central y Oriental se ubicaron abajo del promedio nacional con 4.0, 4.4 y 4.6 años promedio, respectivamente.

4.1.4 INTOLERANCIA POLÍTICA

Cuando surge el interrogante sobre qué hace que una democracia funcione, el concepto de legitimidad ha sido central. Mientras que algunos (Schumpeter, 1988) han definido la democracia en términos de procedimientos, otros han mostrado que las actitudes de los ciudadanos y sus valores tienen un papel muy importante, destacando que la legitimidad es clave en la consolidación democrática (Diamond L. &, 2004). En los estudios de Lapop (2012), usando los datos del Barómetro de las Américas se define la legitimidad política en términos del apoyo de los ciudadanos al sistema político y la tolerancia a los derechos políticos y la participación de otros.

La tolerancia política es un pilar fundamental para la sobrevivencia de la democracia. la tolerancia política se define como el respeto de los ciudadanos a los derechos políticos de los demás, en especial, de aquellos con quienes no se está de acuerdo. Gibson(2008) y otros autores han

señalado los efectos nefastos de la intolerancia en la calidad de la democracia. La intolerancia tanto de los ciudadanos como de las élites se asocia con el apoyo a políticas que buscan limitar las libertades individuales y con la percepción de falta de libertad entre aquellos que son el blanco de la misma. Gibson ha encontrado que el racismo dentro de la comunidad se asocia con un sentido limitado de libertad de expresión y que la intolerancia racial impacta negativamente la libertad política.

Según Barómetro de las Américas (2012, pág. 121), como en años anteriores, Colombia aparece en la mitad inferior de la clasificación de países en tolerancia en la cual sólo supera significativamente a Haití, Bolivia, Perú, El Salvador, Ecuador y Honduras; igualmente hay una diferencia sustancial entre la tolerancia a que los ciudadanos de grupos con tendencias antisistema se postulen para cargos públicos, el componente más bajo, y la tolerancia hacia su derecho a manifestarse públicamente, el más alto. De acuerdo con las cifras desde el 2004, en Colombia la tolerancia se ha mantenido relativamente estable en el tiempo, con un ligero aumento entre 2009 y 2010 pero sin confirmar en los años siguientes esa tendencia creciente que se ha estabilizado en 50 puntos en una escala de 0 a 100.

De acuerdo con el Proyecto de opinión pública de América Latina -Lapop- (2012), una alta tolerancia política y un alto apoyo al sistema constituyen actitudes favorables a una democracia estable, sin embargo, en Colombia, sólo el 27% de los encuestados tienen esta combinación, lo que ubica al país cerca al promedio de la región pero con niveles sustancialmente menores que países como Canadá, Guyana y Estados Unidos. Por su parte, el 34% de los colombianos tienen un alto nivel de apoyo al sistema pero baja tolerancia política, combinación que resulta proclive a una situación de estabilidad autoritaria.

Igualmente, el informe indaga hasta qué punto los encuestados están de acuerdo con limitar la voz de la oposición. En este aspecto Colombia se encuentra en una posición relativamente alta con respecto a los demás países de la región; en otras palabras, el respeto por la oposición es menor en Colombia que en otros países. Respecto a la idea de que quienes no están de acuerdo con la mayoría constituyen una amenaza, Colombia se encuentra en un lugar intermedio en el continente. Esta

actitud antidemocrática ha disminuido en el tiempo. Las preferencias por un gobierno sin Congreso o sin Cortes también han tenido una caída en el tiempo, aunque entre 2011 y 2012 parece que esta tendencia se está frenando. Colombia se encuentra cerca al promedio de las Américas en cuanto a aprobar las nociones de que el presidente pueda disolver el congreso o las cortes.

Medir la tolerancia a nivel local no es tarea fácil. Por ello, de acuerdo a la consulta hecha a los doctores Levine y Molina sobre la posibilidad de considerar como indicador de tolerancia, las tasas de homicidios, secuestros o desplazamiento de los habitantes de un territorio, fenómenos políticos muy comunes en Colombia, el doctor Molina considera que “[...] es importante que los indicadores estén directamente vinculados a los fenómenos políticos directamente relevantes. Las violaciones de derechos humanos son relevantes en la medida en que estén directamente relacionadas con la política o con los derechos directamente relacionados a ella. En ese sentido los homicidios, secuestros o desplazamientos pudieran utilizarse como indicadores, a mi parecer, en la medida en que estén vinculados a hechos relacionados al conflicto político o social, y que no sean sólo delitos comunes”. Por ello, a partir de esta recomendación y con base en las cifras del observatorio de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, se analizaron las cifras correspondientes a homicidios de alcaldes, concejales, sindicalistas, docentes y periodistas, que tienen una clara connotación política, constituyendo un indicador de violencia que puede ser utilizado para evaluar la tolerancia o civilidad dentro de un determinado grupo social, facilitando o limitando la libertad de ciudadanos y funcionarios en las decisiones políticas.

Durante la década de los 90 un alto porcentaje del total de homicidios relacionados con el conflicto armado fueron homicidios a políticos, es decir asesinatos de líderes y autoridades públicas, la gran mayoría locales. Tenemos, entonces, una década de altas tasas de violencia política seguida de otra en la cual dicha forma de violencia se reduce significativamente, aunque como se verá más adelante, parece recrudecerse desde 2008, en particular frente a alcaldes municipales.

Dentro de los homicidios políticos, sobresalen los que se han perpetrado contra los alcaldes municipales desde que existe la elección po-

pular de los mismos. De acuerdo con las cifras obtenidas desde 1988 hasta diciembre de 2011, se ha presentado en el país 1560 homicidios políticos; mientras que entre 1998 y el 2007, 70 alcaldes colombianos fueron asesinados y en el pico de la violencia en el 2000 murieron violentamente 18 burgomaestres, de los municipios más vulnerables, los más pobres y alejados.

Aunque la tendencia desde 2007 fue decreciente, desafortunadamente desde el 2008 vuelve a incrementarse, llegando el 2011 a ser asesinados 8 alcaldes municipales, lo cual evidencia la existencia no sólo de riesgos en el debate electoral, sino de acciones efectivas de atentados contra la vida y la integridad en el ejercicio de sus funciones.

Si unimos este análisis con el riesgo electoral, puede observarse que los grupos armados usan la violencia contra aquellos políticos que impiden o reducen su influencia en los gobiernos locales. Dicha influencia es crucial para acceder a varios tipos de recursos (ej. económicos, políticos, inteligencia, capital humano) y para aumentar su control sobre la población y su territorio. También es una estrategia de todos los bandos del conflicto para eliminar al enemigo y sus bases de apoyo.

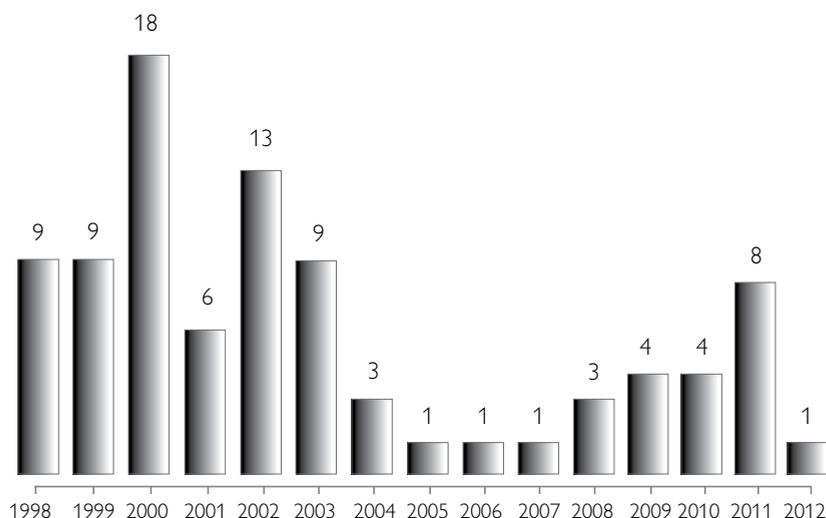


GRÁFICO 19. ALCALDES ASESINADOS EN COLOMBIA (1988-2012)

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de la Federación Colombiana de Municipios y del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República

Hay varios mecanismos a través de los cuales este tipo de violencia puede alterar la calidad de los políticos en el largo plazo. Uno es incentivando a los ciudadanos que no están dispuestos a violar la Ley a abandonar la política (o la región para hacer política en otro lugar); otro es afectando las instituciones formales e informales que facilitan el surgimiento de buenos representantes; por último, el ataque a políticos honestos puede terminar transformando de manera negativa la idea que una comunidad tiene sobre la política y los políticos, desincentivando la participación de ciudadanos honestos.

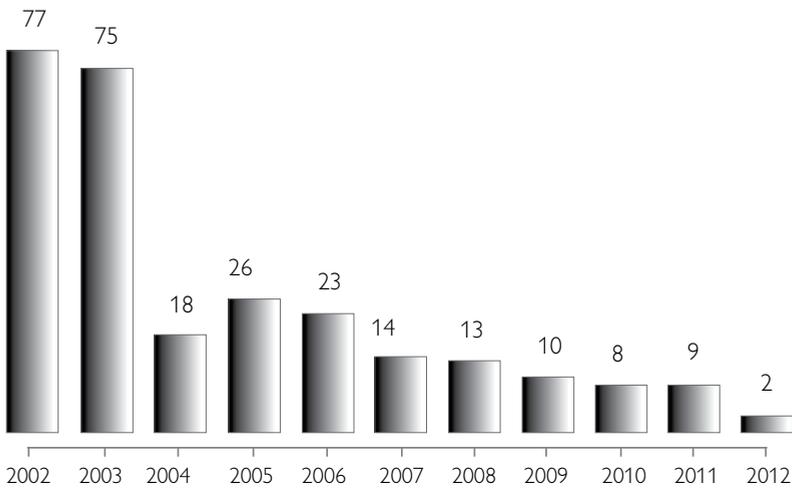


GRÁFICO 20. CONCEJALES ASESINADOS EN COLOMBIA (1988-2012)
 Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de la Federación Colombiana de Municipios y del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República

Otro sector social, víctima constante de atentados contra la vida son los líderes sindicales. Como se refleja en la Gráfica 8, la cifra de homicidios se mantuvo creciente desde 1981, hasta 1996 cuando alcanzó su mayor valor; al llegar a 269 homicidios durante el año, cifra realmente monstruosa que demuestra la intolerancia de muchos sectores contra el ejercicio de la asociación sindical, y aunque desde el 2008 se ha venido presentando un descenso significativo, aún no es clara si esta tendencia se mantendrá, o si por el contrario, como el gráfico mismo lo sugiere, vendrá una nueva oleada de asesinatos contra miembros de estas organizaciones sociales (PNUD Colombia, 2011).

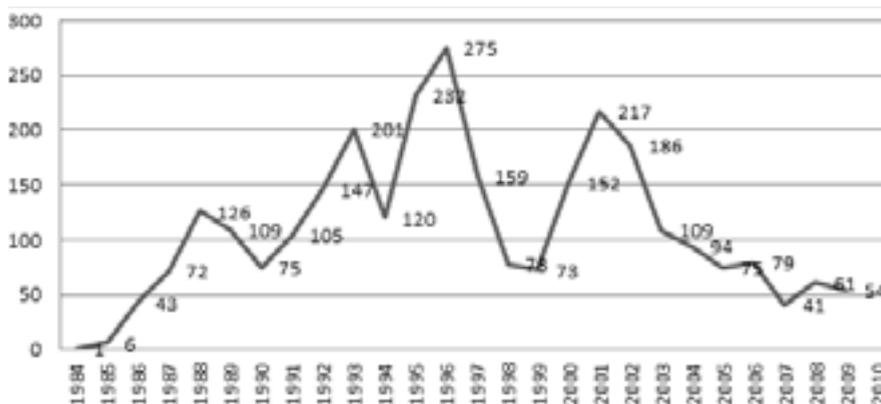


GRÁFICO 21. HOMICIDIOS CONTRA SINDICALISTAS 1981-2010

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Cinep (PNUD Colombia, 2011, pág. 16)

El análisis también permite ver qué tan fuerte es la incidencia del homicidio en cada uno de los municipios colombianos, y cómo esta ha cambiado a través del tiempo. Se establece que la distribución espacial de la tasa de homicidio no es aleatoria, es decir, que en Colombia hay una tendencia a la agrupación de municipios violentos y pacíficos. Se encuentra que en Colombia hay regiones y departamentos con municipios en los cuales persisten niveles de violencia comparativamente altos. Estos tienen tasas de homicidio que superan por un amplio margen la tasa nacional, la cual a su vez es comparativamente alta. Algunos ejemplos son Antioquia, el Eje Cafetero, Arauca y Meta. Por el contrario, hay otras que se caracterizan por tener municipios con una baja incidencia del homicidio, como es el caso de los departamentos de Atlántico y Boyacá. Sin embargo, la estructura geográfica del delito ha cambiado a lo largo de la última década. Por ejemplo, las condiciones de seguridad mejoraron en municipios de Antioquia, Cundinamarca, Casanare y el Catatumbo, mientras que se deterioraron considerablemente en el Bajo Cauca y el sur de Córdoba.

Sin embargo, debe resaltarse también el hecho que en ocasiones pasa desapercibido y es que varias regiones de Colombia son pacíficas, manteniendo en cero el número de homicidios políticos durante todo el periodo analizado, sobresaliendo San Andrés, Amazonas, Guanía y Vichada. Igualmente son 533 los municipios colombianos donde no ocurrió homicidio político alguno por razones políticas.

El caso que mejor demuestra la intolerancia política del país y que entre otras razones impide la salida política al conflicto armado interno fue el exterminio de la Unión Patriótica (UP). La UP fue un partido político que surgió como una convergencia de diversas fuerzas políticas a raíz del proceso de negociación adelantado a mediados de la década de 1980 entre el gobierno del presidente Belisario Betancur y las auto-denominadas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), siendo el partido comunista colombiano (PCC) la formación mayoritaria dentro de la UP.

En 1984, en el marco de los acuerdos suscritos, se estipuló el surgimiento de un movimiento de oposición como mecanismo para permitir que la guerrilla se incorporara paulatinamente a la vida legal del país, comprometiéndose el gobierno de entonces a garantizar los derechos políticos a los integrantes de la nueva organización política, así como a promover una serie de reformas democráticas para el pleno ejercicio de las libertades civiles.

La influencia política del movimiento de oposición se evidencia en el comportamiento de sus resultados electorales. En las primeras elecciones que participó, en 1986, obtuvo más de 320.000 votos que le permitieron obtener una significativa representación parlamentaria y más de 350 concejales en todo el país. Sin embargo, entre 1986 y 1988, años electorales, se registraron hechos de criminalidad generalizada en las zonas de influencia de la UP. Esa violencia se hizo sentir especialmente en aquellos municipios y ciudades donde el grupo político obtuvo poder local y para el año 2002, después de haber pasado por las fases más intensivas de genocidio, la UP obtuvo menos de 50.000 votos.

El período de vida institucional de este partido culminara no solo por el asesinato masivo de sus líderes y simpatizantes, sino que el 30 de septiembre de 2002, el Consejo Nacional Electoral expidió la resolución No. 5659 en la que le retiró el estatuto legal para el funcionamiento. La justificación de esta medida consistió en que el grupo no reunía el número de sufragios electorales necesarios (50.000 votos) para mantener su personería jurídica. Esta medida se constituyó al decir de Cepeda (2006) en un impedimento legal para la acción pública de los sobrevivientes del movimiento, y tuvo un alto significado simbólico: después de la aniquila-

ción física y sociológica perpetrada, el poder estatal legalizó su “defunción” con una decisión administrativa.

Tradicionalmente se ha creído que las guerrillas son las responsables de los homicidios, los secuestros, las desapariciones y las amenazas, contra funcionarios del Estado y dirigentes políticos sin advertirse que las autodefensas también tienen una enorme participación en ellos. Por ejemplo, con los listados del DAS sobre la ocupación de las personas asesinadas entre enero de 1995 y diciembre de 1999, fue posible seleccionar con mayor precisión el tipo de víctimas. Se concluyó que de un total de 676 víctimas entre funcionarios estatales y dirigentes políticos, solo 167 se atribuyen directamente a la guerrilla (25%), y el 75% restante a otras organizaciones armadas al margen de la ley, entre las que sobresalen las autodefensas (Vicepresidencia de la República de Colombia, 2011).

Por otra parte, de acuerdo con los datos del DAS, reportadas al Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, entre enero y el 15 de octubre de 2000 las autodefensas y las guerrillas asesinaron al menos a 105 dirigentes y funcionarios del estado de nivel local. Murieron 11 alcaldes, 43 concejales, 13 candidatos a alcaldes, 17 candidatos a concejales, 2 candidatos a asambleas, 7 inspectores de policía y 12 más entre funcionarios y dirigentes.

Igualmente, el secuestro político, acción tradicional de las guerrillas, ha sido adoptado por las autodefensas. De acuerdo con la información del DAS, entre enero de 1997 y julio de 2000 fueron secuestrados por estas dos organizaciones 40 dirigentes políticos departamentales, 6 diputados, 120 alcaldes, 136 concejales, 67 candidatos a alcaldías, 68 candidatos a concejos y 4 inspectores de policía, sin contar a otros funcionarios de menor rango (Vicepresidencia de la República de Colombia, 2011).

A estas acciones hay que sumar las amenazas de las que son víctimas constantes los funcionarios y dirigentes políticos, situaciones que limitan la gobernabilidad política. Las estadísticas sobre amenazas no reflejan sino una mínima parte de lo que ocurre en la realidad, ya que la mayoría de los casos no se denuncian ni se conocen. El Cinep- Justicia y Paz informa sólo de 73 amenazas entre junio de 1996 y marzo del 2000. No obstante, para dar un ejemplo, en un panfleto conocido en agosto de 1999 en Cartagena, las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá

declaraban objetivo militar a todos los alcaldes con los que supuestamente la guerrilla pretendía ejercer gobierno, e incluían a “gobernantes, congresistas, diputados y concejales” que estuvieran al servicio de la subversión. Amenazas parecidas se han conocido en diferentes municipios del país, y algunos ejemplos son los de Cartagena del Chairá (octubre de 1999), Pamplonita (noviembre de 1999), Sincelejo (diciembre de 1999), Chigorodó (enero de 2000), Paz de Ariporo (enero de 2000) y Quinchía (junio de 2000) para no citar sino algunos casos recientes (Vicepresidencia de la República de Colombia, 2011).

En cuanto a las estructuras de poder local y regional, es claro que los alcaldes, concejales, diputados, candidatos y dirigentes políticos, así como también los inspectores de policía nombrados por los alcaldes, están entre el fuego de la guerrilla y el de las autodefensas y son objeto de presión de parte de las organizaciones al margen de la ley por medio de amenazas, secuestro y muertes.

Las estadísticas revelan que los asesinatos de estos funcionarios se incrementan con ocasión de las elecciones, sin que se reduzcan a las coyunturas electorales, especificándose en ocasiones cuándo el autor es la guerrilla pero dejando sin identificar los demás autores, como se evidencia en la tabla 4.

FUNCIÓNARIOS	GUERRILLAS	OTROS	TOTAL
Concejales	29	114	143
Inspectores de policía	14	26	40
Alcaldes	18	27	45
Candidatos a alcaldes	9	9	18
Candidatos a concejos	12	10	22
Ex alcaldes	8	17	25
Ex concejales	3	5	8
Diputados	4	7	11
Profesores oficiales	7	67	74
Funcionarios judiciales	6	13	19
Miembros Inpec	8	26	34
Otros funcionarios	49	188	237
Total	167	509	676
Porcentaje	27%	75%	100%

CUADRO 17. FUNCIONARIOS Y DIRIGENTES POLÍTICOS ASESINADOS ENTRE 1995 Y 1999

Fuente: Observatorio de derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República con base en información suministrada por el DAS (Vicepresidencia de la República de Colombia, 2011)

|4.2| DEMOCRACIAS MUNICIPALES CONSOLIDADAS

25
AÑOS

Cuando se analizan las cifras del Índice de Calidad Democrática (ICD) también puede evidenciarse, que hay 296 municipios que superan el promedio democrático nacional, encontrándose la mayor cantidad en los departamentos de Cundinamarca (68), Antioquia (50), Valle (29) y Santander (27) que concentran además el mayor desarrollo socioeconómico del país. Igualmente, entre otros 21 departamentos, incluido el Distrito Capital, se encuentran los restantes 122 municipios.

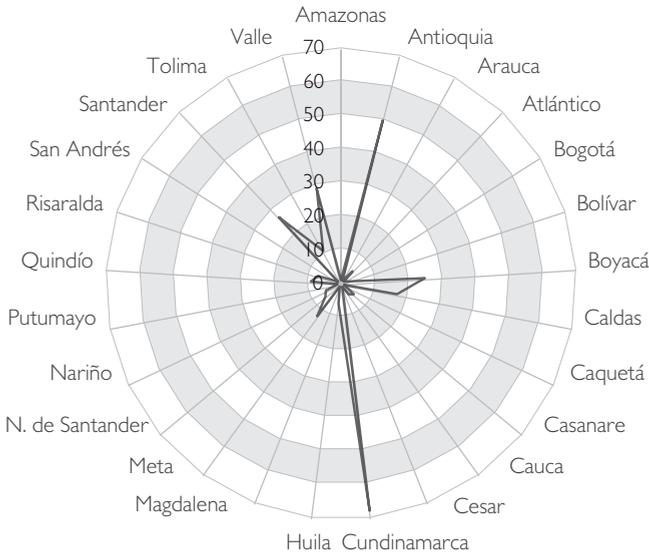


GRÁFICO 22. NÚMERO DE MUNICIPIOS POR DEPARTAMENTO QUE SUPERAN EL PROMEDIO DEMOCRÁTICO NACIONAL
Fuente: Elaboración propia con base en las cifras del ICD

Entre esos municipios, sobresalen cinco con puntajes realmente elevados frente al promedio nacional: Funza, Cota y Tocancipá, del departamento de Cundinamarca, así como Envigado de Antioquia y Yumbo en el Valle del Cauca, municipios que se encuentran “al borde” de las tres más grandes ciudades del País: Bogotá, Medellín y Cali y que de acuerdo a la línea histórica analizada permiten presentarse como ejemplos de democracias consolidadas a nivel local.

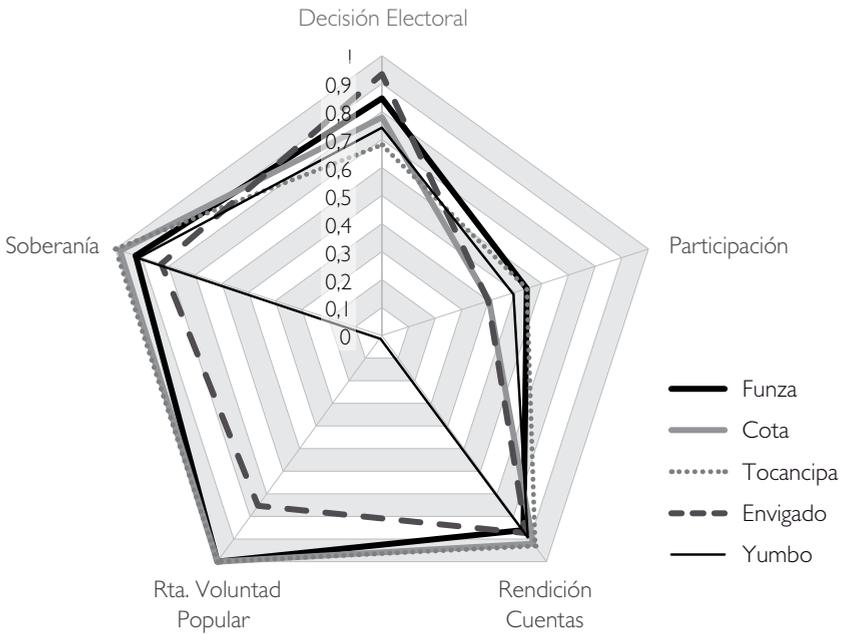


GRÁFICO 23. MUNICIPIOS MÁS DEMOCRÁTICOS SEGÚN SU COMPORTAMIENTO POR DIMENSIÓN DEL ICD
Fuente: Elaboración propia con base en las cifras del ICD

4.2.1 CUNDINAMARCA

El departamento de Cundinamarca, está dividido para efectos político-administrativos en 15 provincias que agrupan sus 116 municipios; esta división es importante ya que ayuda a visualizar en qué regiones se encuentran los municipios más democráticos y cuáles son sus principales características que les diferencia.

Como puede apreciarse la región más democrática del Departamento de Cundinamarca es Sabana Centro ya que todos sus municipios (11) superan el promedio democrático nacional; seguidamente se encuentran 8 municipios de la región de Ubaté y 7 de Sabana Occidente, es decir, que la mayor parte de los municipios que en este departamento son más democráticos se encuentran en la Sabana, región más próxima a la capital del país y que hace parte de la denominada Región Capital que integran al distrito capital con los municipios más próximos del departamento de Cundinamarca.

PROVINCIAS	MCPIOS
Alto Magdalena	4
Gualivá	6
Tequendama	6
Sumapaz	5
Sabana Occidente	7
Sabana Centro	11
Oriente	6
Ubate	8
Almeidas	4
Guavio	4
Bajo Magdalena	2
Magdalena Centro	1
Soacha	2
Medina	1
Rionegro	1

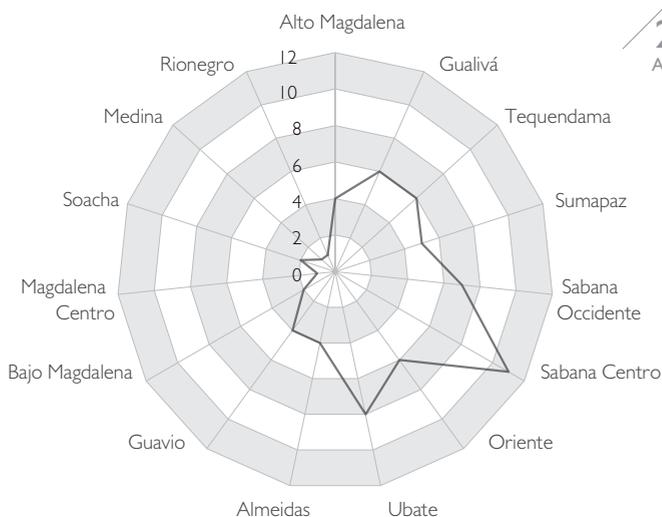


GRÁFICO 24. NÚMERO DE MUNICIPIOS DE CUNDINAMARCA QUE SUPERARON EL PROMEDIO DEMOCRÁTICO NACIONAL AGRUPADOS POR PROVINCIAS
Fuente: Elaboración propia con base en las cifras del ICD

De acuerdo con la caracterización de la Región Capital (Secretaría Distrital de Planeación, 2010), esta integra a los municipios en virtud de su cercanía y dependencia a la ciudad de Bogotá, el primero de los cuales constituye su “borde urbano”, conformado por los municipios de La Calera, Cota, Funza, Chia, Mosquera y Soacha. Este “borde” hace parte igualmente del denominado “primer anillo de influencia para Bogotá”, conformado por 26 municipios entre los que se encuentran adicionalmente Cajicá, Tocancipá, Tenjo, Sopó, Madrid, Cogua, Tabio, Facatativá, Sibaté, Subachoque, Gachancipá, que hacen parte de las provincias de Sabana Centro, Sabana Occidente y Ubaté, que como se ha indicado concentran los municipios de mayor calidad democrática en Cundinamarca y en el país.

De acuerdo con las cifras del ICD, Funza es el primer municipio del país en calidad democrática, (84 puntos), mientras Cota es el segundo a nivel nacional (81 puntos) y Tocancipá es el tercero, lo cual evidencia, como se verá en los otros departamentos, que los municipios con mejor calidad democrática están cerca a las ciudades más grandes del país, en particular Bogotá, Medellín y Cali.

MUNICIPIO	ICD	POSICIÓN DTAL	POSICIÓN NAL
Funza	83,30	1	1
Cota	81,74	2	2
Tocancipa	81,17	3	3
Chia	78,82	4	6
Cajica	78,19	5	8
Tenjo	75,52	6	10
Mosquera	74,97	7	12
La calera	74,19	8	13
Madrid	74,16	9	14
Sopo	73,51	10	16

CUADRO 18. MUNICIPIOS DE CUNDINAMARCA CON MAYOR CALIDAD DEMOCRÁTICA
Fuente: Elaboración propia con base en cifras del ICD

Es importante resaltar que estos municipios que conforman el primer anillo de influencia para Bogotá, representan el 18.1% de los municipios de departamento, sin embargo allí reside el 60.2% del total de la población de Cundinamarca, municipios que además aportan el 61.6% del producto interno bruto departamental.

4.2.1.1 FUNZA

Como se ha indicado, este municipio hace parte de la provincia Sabana Occidente de Cundinamarca, y de acuerdo con el ICD, es el primer municipio en calidad democrática del país.

De acuerdo con la información disponible para cada una de las variables que integran el índice, para los nueve períodos electorales analizados desde 1988 a 2011, Funza es un municipio que a diferencia de otros del departamento, mantiene un positivo crecimiento poblacional, mientras en 1988 contaba con 34.676 habitantes, para el año 2011 esta cifra ya se elevaba a los 69.783 habitantes, radicados esencialmente en el área urbana (92,92%). Este crecimiento también se ve reflejado en el censo electoral que de 10.679 ciudadanos en 1988, pasó a 49.663 en el 2011.

El municipio tiene también un bajo índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) en relación con el departamento y la nación, así mientras en 1993, éste indicador estaba en el 26,15%, ya para el año

2005, el NBI se redujo al 13,41%, mientras el promedio para las cabeceras urbanas del país se encontraba en el 19,6% y en Cundinamarca en el 15,4%.

Igualmente, es uno de los municipios con más bajas tasas de analfabetismo de Cundinamarca y del país, al encontrarse este indicador en el 0,87 por ciento, mientras municipios del mismo departamento como Topaipí, Machetá o Yacopí, tienen aún tasas del 8,2, 5,7 y 5,4 por ciento, respectivamente.

Es un municipio con niveles de tolerancia sobresalientes en relación con el promedio nacional. Si bien es cierto, durante el período analizado se presentaron 5 secuestros y 302 homicidios, debe resaltarse que de acuerdo con las cifras del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, ninguno tuvo móviles políticos; es decir, que no se ha presentado homicidios de alcaldes, concejales, sindicalistas o periodistas que se asumieron como homicidios políticos.

Las cifras de la Defensoría del Pueblo, a través del Sistema de Alertas Tempranas, permiten concluir que este municipio no se encuentre en riesgo para adelantar los procesos electorales, no existiendo actores armados o grupos de personas dedicadas a impedir la libre expresión de la voluntad ciudadana.

Aunque es un municipio de tradición político partidista liberal, debe resaltarse que de los 9 alcaldes elegidos popularmente, sólo 3 han sido miembros de este partido, mientras 4 han sido elegidos por movimientos cívicos que se han conformado con esos propósitos electorales. Los otros dos alcaldes que han orientado la administración municipal han estado afiliados uno al Nuevo Liberalismo y otro al partido Cambio Radical.

Los procesos electorales han convocado un buen número de aspirantes en cada oportunidad, oscilando entre 4 y 6 candidatos, quienes han competido por la Alcaldía Municipal; aunque la participación de las mujeres es bastante baja, nada diferente al promedio nacional, reduciéndose a 4 aspirantes durante los 9 períodos analizados, y siendo elegida sólo una de ellas como alcaldesa para el período 2000-2003: Bayanith Gutiérrez Roa quien posteriormente se desempeñará como gerente del Instituto de Deportes –Indeportes- de la Gobernación de Cundinamarca.

En general, los procesos electorales han atraído la participación electoral de la mayoría de ciudadanos que integran el censo electoral. Así mientras en 1988, la participación en las elecciones fue cercana al 70%, para las elecciones de alcalde de 2011, se mantenía prácticamente sostenida en el 68.58%, muy diferente al promedio nacional, caracterizado por una participación considerable en el primer período electoral, para luego descender a los niveles habituales no superiores al 45%.

Igualmente, el conocimiento del electorado sobre los mecanismos electorales y sus responsabilidades ciudadanas, no se refleja únicamente en las elevadas tasas de participación electoral, frente al promedio nacional, sino también en los bajos votos nulos y no marcados si se compara con que ocurre a nivel nacional.

Es de resaltar también que la mayor parte de los alcaldes han sido elegidos por mayorías, situación que al parecer ha facilitado la acción gubernamental; salvo 3 alcaldes, los demás fueron elegidos por mayorías considerables que oscilan entre el 53% de los votos válidos, hasta el 63 % de los mismos, como fue el caso de la elección de la única alcaldesa que ha tenido el municipio.

Funza ha hecho parte de los municipios que han integrado la muestra para el análisis del Índice de Transparencia Municipal (ITM), encontrándose en ambas oportunidades entre aquellos municipios con mejor desempeño. En la medición 2005 logró 70,14 puntos, destacándose aún más en cumplimiento de normas y estándares (76,65) y participación (74,75). Para 2006, su indicador de transparencia había mejorado, llegando a 84,79 puntos. Para la medición del período 2008-2009, logró 67.4 puntos, aclarando que Transparencia Colombia introdujo en esta oportunidad variaciones metodológicas a su índice lo que no permite hacer comparaciones absolutas entre las dos mediciones. En esta última medición Funza destacó considerablemente en control y sanción, factor donde obtuvo 82.2, ubicándose en un riesgo medio.

Al revisar las cifras correspondientes al índice de Gobierno Abierto (IGA) de la Procuraduría General de la Nación, Funza obtuvo 64,62 punto para el período 2010-2011, y 68,45 durante el período 2011-2012, manteniéndose muy por encima del promedio nacional en ambas mediciones, lo que demuestra una consistencia con el cálculo del ITM.

4.2.1.2 COTA

Este municipio también hace parte de la provincia Sabana Occidente del departamento de Cundinamarca. De acuerdo con el ICD, es el segundo municipio en calidad democrática del país.

De acuerdo con la información disponible para cada una de las variables que integran el índice, para los nueve períodos electorales analizados desde 1988 a 2011, Cota es un municipio que aunque de menor tamaño que Funza, mantiene un positivo crecimiento poblacional, mientras en 1988 contaba con 10.236 habitantes, para el año 2011 esta cifra ya se elevaba a los 22.879 habitantes, y a diferencia de Funza, aún buena parte de su población está asentada en el área rural (45,91%), dedicada a las actividades agrícolas y ganaderas de la Sabana. Este crecimiento también se ve reflejado en el censo electoral que de 3.217 ciudadanos en 1988, pasó a 17.887 en el 2011.

El municipio tiene también un bajo índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) en relación con el departamento y la nación, así mientras en 1993, éste indicador estaba en el 21,6%, cinco puntos, por debajo de Funza, ya para el año 2005, el NBI se redujo al 13,84%, mientras el promedio para las cabeceras urbanas del país se encontraba en el 19,6% y en Cundinamarca en el 15,4%.

Igualmente, es uno de los municipios con más bajas tasas de analfabetismo de Cundinamarca y del país, al encontrarse este indicador en el 0,23%, muy por debajo de Funza, a pesar de tener una mayor población rural, donde usualmente se encuentran más elevados índices de analfabetismo.

Al igual que los demás municipios de las provincias de Sabana Occidente y Sabana Centro, Cota es un municipio con niveles de tolerancia sobresalientes en relación con el promedio nacional. Si bien es cierto, durante el período analizado se presentaron 4 secuestros y 145 homicidios, debe resaltarse que de acuerdo con las cifras del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, ninguno tuvo móviles políticos.

Por otra parte, las cifras de la Defensoría del Pueblo, a través del Sistema de Alertas Tempranas, no ha encontrado en este municipio riesgos para adelantar los procesos electorales, no existiendo actores arma-

dos o grupos de personas dedicadas a impedir la libre expresión de la voluntad ciudadana en esta región.

Aunque al igual que Funza, es un municipio de tradición político partidista liberal, debe resaltarse que de los 9 alcaldes elegidos popularmente, sólo 3 han sido miembros de este partido, mientras 4 han sido elegidos por movimientos cívicos que se han conformado con esos propósitos electorales. Los otros dos alcaldes que han orientado la administración municipal han estado afiliados uno al Nuevo Liberalismo y otro al partido Cambio Radical, situación totalmente coincidente con la caracterización de Funza.

Los procesos electorales han tenido una menor participación de aspirantes que Funza, sin embargo, si sorprende que para el período 2007-2011, se inscribieran 13 candidatos, cuando lo usual habían sido 3, y que para el último certamen electoral (2011-2015) se hayan presentado 7 candidatos lo que ha contribuido entonces a generar una mayor competencia electoral, cuando lo usual era que en este municipio se presentaran entre 2 o 3 candidatos. No obstante, la participación de las mujeres como candidatas es bastante baja, y se reduce a la presencia de 3 candidatas en las elecciones de 2007, sin que ninguna de ellas haya resultado elegida.

En general los procesos electorales han atraído la participación electoral de la mayoría de ciudadanos que integran el censo electoral. Así mientras en 1988, la participación en las elecciones fue del 69,55%, para las elecciones de alcalde de 2011, se mantenía prácticamente sostenida en el 66.77%, con la única excepción de las elecciones celebradas para el período 1997-200, en las que sólo participó el 39,86% del censo electoral.

Es de resaltar también que la mayor parte de los alcaldes han sido elegidos por mayorías, excepción hecha del alcalde actual quien sólo alcanzó el 15,57% de los votos, pero que a la postre fueron suficientes para imponerse entre los siete candidatos.

Al revisar las cifras correspondientes al índice de Gobierno Abierto (IGA) de la Procuraduría General de la Nación, ya que Cota no hizo parte de los municipios muestrales del Índice de Transparencia Municipal (ITM), éste municipio presenta comportamientos más destacados que Funza, así para el período 2010-2011 obtuvo 69,86 puntos y para el período 2011-2012, su puntuación ascendió a 76,34 puntos, ocupando la posición 23 a nivel nacional muy por encima de ciudades como Bucaramanga o Santa Marta.

Igualmente, como Funza, estos son municipios donde es evidente un buen conocimiento de los electores sobre el manejo del tarjetón electoral, si se considera, como en este caso, que el porcentaje de votos nulos y no marcados, no supera en promedio el 1% de los sufragios muy por debajo de los promedios nacionales para elecciones locales.

4.2.1.3 TOCANCIPÁ

Como se ha indicado, este municipio hace parte de la provincia de Ubaté, y de acuerdo con el ICD, es el tercer municipio en calidad democrática del país.

Tocancipá es un municipio de tercera categoría, como Funza y Cota, que mantiene también un dinámico y positivo crecimiento poblacional; mientras en 1988 contaba con 10.865 habitantes, para el año 2011 esta cifra ya se elevaba a los 28.732 habitantes. Este crecimiento también se ve reflejado en el censo electoral que de 2.472 electores, pasó a 19.447 en el 2011. Actualmente (2011) su población en un 59.31% reside en el área urbana, mientras el resto lo hace en el sector rural.

El municipio tiene el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) más elevado de los tres municipios analizados, así mientras en 1993, éste indicador estaba en el 28.21 %, para el año 2005, aunque se redujo al 20.01 %, era bastante considerable.

Es un municipio con niveles de tolerancia sobresalientes en relación con el promedio nacional. Durante el período analizado no se presentó secuestro alguno y de los 87 homicidios que se presentaron en la jurisdicción municipal, de acuerdo con las cifras del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, ninguno tuvo móviles políticos; es decir, que no se ha presentado homicidios de alcaldes, concejales, sindicalistas o periodistas que se asumieron como homicidios políticos.

Las cifras de la Defensoría del Pueblo, a través del Sistema de Alertas Tempranas, permiten concluir que este municipio no se encuentre tampoco en riesgo para adelantar los procesos electorales, no existiendo actores armados o grupos de personas dedicadas a impedir la libre expresión de la voluntad ciudadana o el proselitismo de los candidatos.

Aunque es un municipio de tradición político partidista liberal, debe resaltarse que de los 9 alcaldes elegidos popularmente, sólo los cuatro primeros fueron militantes de ese partido ya que desde el año 2003, la alcaldía se ha alternado entre miembros del partido Convergencia Ciudadana, Movimiento Equipo Colombia, Partido de la U y otros dos movimientos, situación que le da a la alcaldía una gran alternancia política.

Los procesos electorales han convocado entre 3 y 5 aspirantes en cada oportunidad, quienes han competido por la Alcaldía Municipal, aunque la participación de las mujeres es bastante baja, reduciéndose a una aspirante dentro de las elecciones celebradas en 2011, habiendo estado este cargo sólo en manos de alcaldes.

En general los procesos electorales han atraído la participación electoral de la mayoría de ciudadanos que integran el censo electoral. Así mientras en 1988, la participación en las elecciones fue 74,05%, la más alta de estos tres municipios, para las elecciones de alcalde de 2011, se mantenía prácticamente sostenida en el 74,71%, muy por encima del promedio histórico nacional.

Es de resaltar también que la mayor parte de los alcaldes han sido elegidos por mayorías. El primer alcalde obtuvo el respaldo más frágil, 40.39% de los votos válidos, mientras el alcalde elegido para el período 2003-2007 obtuvo un respaldo del 66.91% de los votos depositados en las urnas.

Tocancipá ha hecho parte de los municipios que han integrado la muestra para el análisis del Índice de Transparencia Municipal (ITM). Mientras en la medición de 2005, escasamente alcanzó los 59,29 puntos, ubicándose en un riesgo medio, ya para la medición 2008-2009 logró 76,2 puntos, por encima de Funza y Cota.

Al revisar las cifras correspondientes al índice de Gobierno Abierto (IGA) de la Procuraduría General de la Nación, Tocancipá obtuvo 66,46 puntos para el período 2010-2011, y 82,20 durante el período 2011-2012, manteniéndose muy por encima del promedio nacional y demostrando con contundencia su actuar administrativo transparente.

Igualmente, el conocimiento del electorado sobre los mecanismos electorales y sus responsabilidades ciudadanas, queda confirmado no solamente en las elevadas tasas de participación electoral, frente al promedio nacional, sino también en los bajos votos nulos y no marcados si se compara con que ocurre a nivel nacional.

4.2.2 ANTIOQUIA

Como ya se había señalado anteriormente, el departamento de Antioquia, está dividido para efectos político-administrativos en 9 subregiones, que son: Nordeste, Norte, Urabá, Oriente, Occidente, Suroeste, Bajo Cauca, Magdalena Medio y el Valle de Aburrá. Todos los municipios que integran El Valle del Aburra son democráticos, mientras que en todas las demás subregiones se entremezclan municipios democráticos con no democráticos. Pero como puede apreciarse, y ya se había comentado en el apartado correspondiente, ningún municipio del Bajo Cauca es democrático, y sólo un municipio en Urabá y otro en la región del Magdalena Medio, alcanzan el umbral.

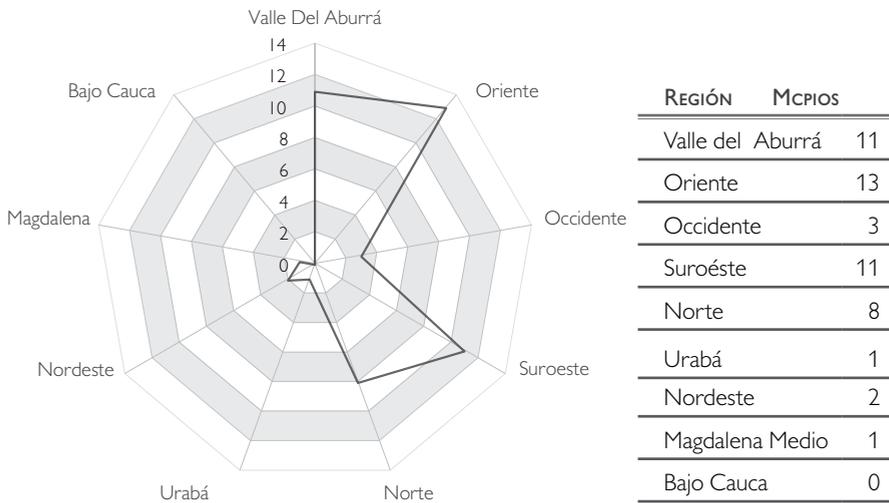


GRÁFICO 25. Municipios de Antioquia con mayor calidad democrática según regiones
Fuente: Elaboración propia con base en cifras del ICD

Como puede apreciarse la región más democrática del departamento de Antioquia es el Valle de Aburrá, zona que integra varios municipios del departamento que comparten la cuenca del río Medellín, en un corredor aproximado de 60 kilómetros; se encuentran haciendo parte del área metropolitana del mismo nombre, siendo municipios esencialmente urbanos, interconectados por el metro de Medellín, me-

diante la línea A que une a Bello con La Estrella, dos de los municipios extremos del área.

El Valle del Aburra está integrado actualmente por los municipios de Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Medellín, Envigado, Itagüí, Sabaneta, La Estrella y Caldas. Desde principios de la década de los años 70 los municipios del Valle de Aburrá comenzaron a evidenciar un fenómeno de conurbación, encontrándose cada día más unidos física, económica, social y ambientalmente.

El Valle de Aburrá alberga la mayor población del departamento (58,5% aproximadamente) y es el principal polo de desarrollo, concentrando una dinámica de aglomeración urbana que lo constituye en el segundo conglomerado urbano más grande del país con más de 3.731.447 habitantes, según las proyecciones de población del DANE al 2014.

Es una región densamente poblada (3.202 habitantes por kilómetro cuadrado para el 2014) con características eminentemente urbanas, en que el primordial atractivo poblacional es la oferta de servicios, empleo y en general, de oportunidades, en contraste con el resto de subregiones de Antioquia.

El Valle de Aburrá concentra más de las dos terceras partes de la actividad económica del departamento, representando aproximadamente el 66.7% del valor agregado departamental. El sector servicios es la actividad de mayor peso con el 41,9%, seguida de la industria con 17.5% y comercio con 15.8% (Gobernación de Antioquia, 2007).

MUNICIPIO	ICD	POSICIÓN DTAL	POSICIÓN NAL
Envigado	0,808	1	4
Sabaneta	0,788	2	7
Retiro	0,757	3	9
La Estrella	0,751	4	11
Girardota	0,740	5	15
La Ceja	0,730	6	17
Itagui	0,729	7	18
Copacabana	0,713	8	21
Rionegro	0,707	9	22
Caldas	0,692	10	26

CUADRO 19. MUNICIPIOS DE ANTIOQUIA CON MAYOR CALIDAD DEMOCRÁTICA
Fuente: Elaboración propia con base en cifras del ICD

Sin embargo, al lado de estos indicadores de prosperidad, a través de muy diversas fuentes se ha denunciado que buena parte de prosperidad tiene como fundamento la existencia de economías ilegales, como el narcotráfico. Debe recordarse que en esta región se encuentran los principales centros de la Oficina de Envigado que fue el epicentro de las actividades de Pablo Escobar; actividades ilegales que no fueron ajenas al proselitismo político, sino por el contrario, hay evidencias recurrentes sobre la captura de la representación política y de las instituciones estatales por parte de actores ilegales en el departamento de Antioquia, documentadas desde 1982, cuando el Movimiento Renovación Liberal obtuvo una curul en la Cámara de Representantes, con Jairo Ortega Ramírez, en esta lista el narcotraficante Pablo Escobar Gaviria era suplente y asumió la curul de la Cámara entre los años 1982-1984, como reemplazo de Ortega (MOE, 2008).

De acuerdo con la MOE, el narcotraficante Pablo Escobar Gaviria se consolidaba como el líder del Movimiento de Renovación Liberal y, paralelamente, como el jefe del Cartel de Medellín. Este Cartel significó, para el departamento, el ingreso del sicariato, la infiltración en los organismos del Estado, la perversión política y la configuración de nuevos actores sociopolíticos y armados, que posicionaron su poder territorial, económico, social y político a sangre y fuego en el departamento y el país. A través de muy diversas acciones violentas la opinión pública fue amedrentada por el narcoterrorismo y, al mismo tiempo, sectores políticos fueron cooptados por el narcotráfico para establecer una ley que prohibiera la extradición de los narcotraficantes a Estados Unidos.

Ya para los años 90, aparecieron nuevos actores que complicaron aún más el ya violento y cooptado contexto de la “era Escobar”. Para 1994, se promovió una ley por medio de la cual se legalizaba, como sucedió hasta antes de 1990, la conformación de grupos de seguridad y vigilancia civil, con el nombre de Cooperativas de Vigilancia y Seguridad Privada (Convivir).

Aunque estas organizaciones fueron diseñadas para desempeñar una función defensiva y de apoyo a la fuerza pública en labores de inteligencia, “[...] se convirtieron en un instrumento que utilizaron los narcotraficantes y paramilitares para legalizar sus armas y su accionar armado

y criminal. De esta forma, se incentivó la conformación de grupos de autodefensa que terminarían organizándose como una confederación de mandos regionales autónomos, con una vocería mediática y pública en cabeza de Carlos Castaño, narcotraficante, exmiembro del Cartel de Medellín, quien se hizo vocero público y mediático de las denominadas Autodefensas Unidas de Colombia –AUC–” (MOE, 2008, pág. 85).

A mediados del año 2002, el bloque Cacique Nutibara, de las AUC estaba consolidado en varias comunas de Medellín, además de los municipios del Valle de Aburrá, desplazando al conocido como bloque Metro, creado por Castaño; ya para 2003, luego de la desmovilización del bloque Cacique Nutibara, se forma el bloque Héroes de Granada.

A la par de la expansión paramilitar de las AUC y del narcotráfico, representado por el Cartel de Medellín, es importante mencionar que las investigaciones judiciales y periodísticas que indagaban sobre la penetración del Estado por parte de organizaciones ilegales fueron silenciadas durante muchos años y sólo reaparecerán a mediados del 2005 con la emergencia de investigaciones judiciales contra algunos de los más influyentes políticos antioqueños y de otras regiones del país, por su relación con grupos paramilitares, fenómeno que se ha conocido en el país como la “parapolítica”

La hipótesis central que sostiene la MOE es que “[...] en el departamento de Antioquia se presentó una captura inversa, donde el Estado se convirtió en actor que instrumentalizó o capturó a los actores ilegales (narcotraficantes y paramilitares) para mantener la gobernabilidad, y promovió la coexistencia de grupos ilegales [...]. Esta tradición de cooptación inversa generó dos efectos contundentes en Antioquia: en primer lugar, una inhibición del Estado para perseguir la criminalidad, desencadenando niveles elevados de impunidad y, en segundo lugar, un empoderamiento de los actores ilegales que lograron capitalizar los paramilitares en la captura de las formas esenciales del Estado: el control territorial, el imperio de la justicia, la lucha contrainsurgente, el uso y distribución de la tierra, y la representación política” (MOE, 2008, pág. 89).

Por lo anterior, la presencia de los municipios del Valle de Aburrá, como los más democráticos de Antioquia, no puede ser entendida al margen del narcotráfico y el paramilitarismo ya que su influencia ha sido

decisiva. No pueden negarse las altas tasas de participación electoral, la concurrencia de candidatos, los debates políticos, los altos niveles de transparencia que se reportan, la alta soberanía fiscal, y en general los buenos resultados en las dimensiones que integran el índice de calidad democrática, sólo que hay variables como la selección de candidatos o la financiación de las campañas políticas, que resultan de difícil cuantificación y claridad pero que es esencial para evitar que sectores económicos poderosos, legales o ilegales, usen sus ventajas competitivas para reducir el libre juego democrático.

De ahí que en Antioquia, siga siendo reconocida por la presencia de tradicionales “caciques” políticos que tradicionalmente han gobernado zonas específicas del departamento. Por ejemplo, los datos así lo corroboran, la zona sur del valle de Aburrá ha sido un bastión liberal, mientras que los conservadores mantienen su hegemonía en Itagüí y Sabaneta.

Para los expertos, como el profesor Luis Guillermo Patiño de la Universidad Pontificia Bolivariana, lo atractivo de esta región es que está cerca de Medellín, es barato hacer campaña en cualquiera de estos municipios, tienen impuestos altos, hay muchas empresas asentadas y, además, pone el 13 % de la votación del departamento. Para el profesor Patiño, en zonas del Valle de Aburrá como Envigado, Itagüí o Sabaneta, el voto de opinión es bastante bajo y toda la elección se mueve con su maquinaria. Según el experto, del programa de ciencia política, los partidos que siempre han predominado en estas zonas y que normalmente han tenido gran influencia sobre la gente, son unos partidos que han fortalecido sus feudos y que han tenido unos logros administrativos que la gente reconoce.

4.2.2.1 ENVIGADO

Dentro de los cinco (5) municipios con mayor calidad democrática del país, el cuarto se encuentra en el departamento de Antioquia, se trata del municipio de Envigado que como se ha dicho integra además el Valle de Aburrá.

A diferencia de Funza, Cota y Tocancipá, este es un municipio de primera categoría que en Colombia agrupa sólo a 17 ciudades intermedias con población entre 100.000 y 500.000 habitantes, si cuentan con

ingresos propios entre 100.000 y 400.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Los 3 municipios del departamento de Cundinamarca son de tercera categoría y actualmente 990 municipios del país se encuentran en sexta categoría.

Como se ha dicho es un municipio de tradición política liberal, situación que se evidencia en que todos sus alcaldes populares desde la primera elección en 1988 han sido miembros de este partido político y es el que mantiene también la mayoría en el Concejo Municipal.

De acuerdo con la información disponible para cada una de las variables que integran el índice, para los nueve períodos electorales analizados desde 1988 a 2011, Envigado mantiene un dinámico crecimiento poblacional, mientras en 1988 contaba con 105.144 habitantes, para el año 2011 esta cifra ya casi se había duplicado al alcanzar los 202.354 habitantes, estando la gran mayoría de sus habitantes (95.9%) asentados en el área urbana. Este crecimiento también se ve reflejado con mayor dinámica en el censo electoral que de 50.138 ciudadanos registrados en 1988, pasó a 100.981 en el 2011.

El municipio tiene también un bajo índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en relación con el departamento y la nación, así mientras en 1993, éste indicador estaba en el 9,15 %, ya para el año 2005, el NBI se redujo al 5,43 %, teniendo el índice más bajo de los cinco primeros municipios del país en calidad democrática del país (el promedio para las cabeceras urbanas del país se encontraba en el 19,6%).

Igualmente, es uno de los municipios con más bajas tasas de analfabetismo del país con 0,60 para personas entre 15 y 24 años de edad. Cuenta además con elevados índices de asistencia escolar, según la encuesta de calidad de vida del DANE para 2011, el 99,6% de los niños en edades entre 6 y 10 años, asiste a los establecimientos educativos, siendo 11 el número de años que en promedio realizan los niños y jóvenes hasta los 17 años.

Como se ha descrito, las actividades económicas y sociales del municipio están permeadas por el narcotráfico, el paramilitarismo, la delincuencia común, y en general, de bandas criminales que se nutren de la alta informalidad económica y laboral del área metropolitana. Por ello, de acuerdo con los indicadores elaborados, la presencia del desplazamien-

to, los secuestros, las masacres y homicidios, siguen ocurriendo y son una demostración de los bajos niveles de tolerancia. Sin embargo, hay que aclarar que de acuerdo con las cifras del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, salvo el asesinato de un concejal, las demás acciones no tienen una relación directa contra actores políticos en función de su actividad.

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo (2011), a través del Sistema de Alertas Tempranas, aunque reconoce la presencia de actores armados en la región del Valle de Aburrá, ha clasificado a Envigado como sin riesgo electoral, algo contradictorio con lo que afirma en el mismo informe: “ En los escenarios urbanos del Valle de Aburrá, tales como Medellín, Bello, Envigado, Itagüí y Caldas, la complejidad del fenómeno del rearme, incluye la conformación de estructuras armadas en red, encargadas de diversas actividades delictivas en las que la acumulación de ganancias a través del narcotráfico, el lavado de activos, la oferta de servicios de seguridad ilegal y la extorsión a sectores del comercio y el transporte definen la demarcación de fronteras en el ejercicio del control sobre la población y el territorio, determinado por el nivel de continuidad en el empleo la violencia que les permite coaccionar al ciudadano bajo la implantación de normas arbitrarias en la cotidianidad del barrio y la comuna”, asumiendo entonces la neutralidad de estos actores en las jornadas electorales, cuando como se indicó anteriormente, la documentación de muchos casos demuestra todo lo contrario.

En general los procesos electorales han atraído la participación electoral de buena parte del electorado, aunque es perceptible su caída. Así, mientras en 1988, la participación en las elecciones fue del 69,55%, para las elecciones de alcalde de 2011, se redujo al 48.5%, situación que fue buena si se considera que para el 2003, sólo había concurrido el 21.23% de los electores y en el año 2000, la participación había alcanzado el 27.39%. De los cinco primeros municipios democráticos del país es el que presenta los más bajos niveles de participación electoral y todo parece que tiene que ver con que el alcalde es en cada período el que escoge el directorio municipal del partido liberal.

Además, si se miran las cifras, este es uno de los municipios colombianos con más alta votación en blanco, lo cual estaría indicando la

falta de candidatos en los procesos electorales. En las elecciones de 1997 el voto en blanco representó el 16.26% de los votos válidos, mientras en 2011 fue de 10.44%. Igualmente, como en los municipios de mejor calidad democrática, es evidente un buen conocimiento de los electores sobre el manejo del tarjetón electoral, si se considera, que el porcentaje de votos nulos y no marcados, no supera en promedio el 1.5% de los sufragios muy por debajo de los promedios nacionales para elecciones locales.

A pesar de los bajos niveles de participación que se han tenido, una evidencia de la tradición política es que el ganador obtiene mayorías absolutas en la elección. Por ejemplo el cuarto alcalde por elección popular obtuvo el 83 % de los votos o el alcalde elegido en el año 2000, alcanzó el 81% de los votos válidos. Las últimas dos elecciones presentan una evidencia diferente y habrá de verse si se mantienen en el tiempo; hay nuevos actores buscando acceder al espectro político y en ese sentido las jornadas electorales se han tornado más competitivas. En el año 2007, el candidato ganador sólo obtuvo el 37, 5% de los votos, mientras en el 2011 alcanzó el 29,7% de los votos válidos, pero vale aclarar que se trataba de un candidato que ya ha ejercido la alcaldía en dos períodos anteriores.

Igualmente, los procesos electorales han tenido una menor participación en número de aspirantes frente a los primeros municipios del país. En 1997 sólo se presentó un candidato, en el año 2000 cinco aspirantes le darán a la elección el carácter más concurrido, porque nuevamente en el 2003, sólo se presentan 2 candidatos; en los dos últimos periodos se han presentado cuatro candidatos y sólo una aspirante se ha tendió desde que se adoptó la elección popular de alcaldes en 1988.

Envigado ha hecho parte de los municipios que han integrado la muestra para el análisis del Índice de Transparencia Municipal (ITM), encontrándose en ambas oportunidades entre aquellos municipios con mejor desempeño. En la medición 2005 logró 86,14 puntos, siendo el primero a nivel nacional, encontrándose por tanto en bajo nivel de riesgo. Para 2006, su indicador de transparencia mejoró al llegar a 90,16 puntos, siendo el primero del país, destacándose particularmente en visibilidad (97,59). Para la medición del período 2008-2009, logró 74.8 puntos, acla-

rando que Transparencia Colombia introdujo en esta oportunidad variaciones metodológicas a su índice lo que no permite hacer comparaciones absolutas entre las dos mediciones. En esta última medición Envigado ocupó el 5° lugar a nivel nacional y destacó considerablemente en control y sanción y visibilidad, ubicándose en un riesgo medio.

Igualmente, al revisar las cifras correspondientes al índice de Gobierno Abierto (IGA) de la Procuraduría General de la Nación, éste municipio presenta un comportamiento destacado en ambas mediciones; para el período 2010-2011 obtuvo 73,4 puntos y para el período 2011-2012, su puntuación ascendió a 84,69 puntos, ocupando el primer lugar a nivel nacional.

4.2.3 VALLE DEL CAUCA

El quinto municipio de mejor calidad democrática es Yumbo que se encuentra en el Valle del Cauca, departamento que reúne a 29 de los municipios de mejor calidad democrática del país. El Valle del Cauca es uno de los 32 departamentos de Colombia; es el tercer departamento más poblado de Colombia. Está situado en el suroccidente del país, entre la Región Andina y la Región Pacífica. Gran parte del departamento está entre las cordilleras occidental y central, en el valle geográfico del río Cauca de donde proviene su nombre. Actualmente hacen parte del departamento 42 municipios integrados con fines administrativos, en cinco regiones: Norte, central, pacífico, sur y oriental.

Es necesario aclarar que la región pacífica está integrada solamente por la ciudad de Buenaventura que no superó el mínimo Dalhiano; oficialmente se denomina Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura; es el puerto marítimo más importante de Colombia por el volumen de carga que mueve (más del 60% del comercio del país); adicionalmente, es la ciudad más grande en toda la región del Pacífica y el municipio de mayor extensión del departamento del Valle del Cauca. Sin embargo es un municipio sitiado por diversos grupos delincuenciales dedicados principalmente al narcotráfico y con gran poder e injerencia en los procesos electorales.

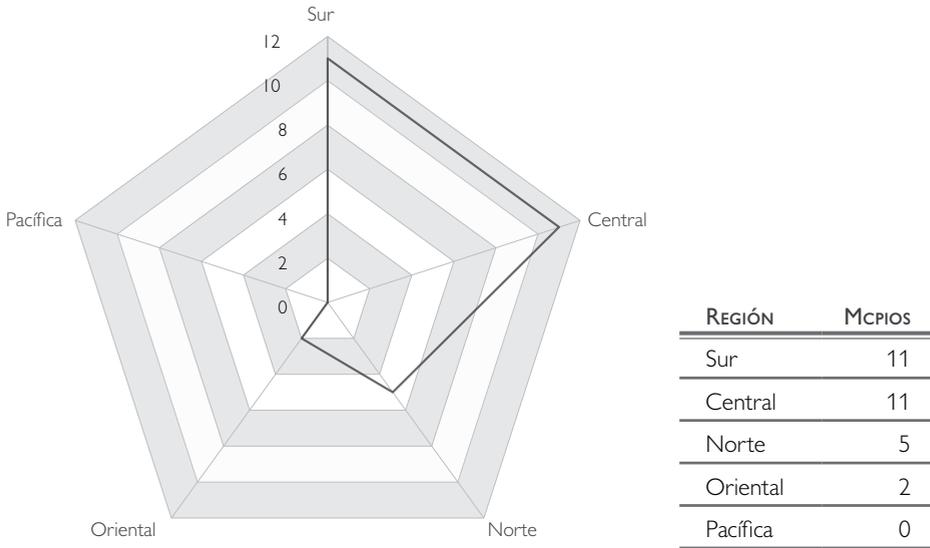


GRÁFICO 26. MUNICIPIOS DEL VALLE CON MAYOR CALIDAD DEMOCRÁTICA SEGÚN REGIONES
Fuente: Elaboración propia con base en cifras del ICD

Como se evidencia en la gráfica anterior, las regiones donde se concentran los municipios democráticos del departamento son la Sur y la Central, donde se encuentran 22 de los 29 municipios; luego está la región norte con 5 municipios y la oriental con 2 municipios.

El municipio vallecaucano que sobresale en el Índice de Calidad Democrática (ICD) es Yumbo; tiene 10 puntos de diferencia con los municipios siguientes en el escalafón: Candelaria y Cali. Igualmente hay 18 municipios que se encuentran por debajo del promedio nacional. En la tabla siguiente se presentan los diez primeros municipios en calidad democrática en el Valle del Cauca, señalando la posición que ocupan a nivel nacional.

De acuerdo con el Observatorio de Conflicto Armado de la Corporación Arco Iris (OCA), citado por la Misión de Observación Electoral –MOE-, el análisis de las dinámicas del conflicto armado en el departamento del Valle del Cauca debe hacerse teniendo en cuenta sus características geográficas y la división del mismo en regiones: el norte con presencia predominante de grupos del narcotráfico y paramilitares; el centro, donde confluyen la presencia armada de las Farc, el ELN y las AUC; el sur,

con presencia mayoritaria de las Farc y el ELN; y el occidente, el Pacífico, Buenaventura, con un territorio selvático y montañoso, tiene presencia de disputa violenta entre diferentes actores armados (MOE, 2008 b).

Cali, la capital del departamento, está ubicada en la zona central y abarca los Farallones de Cali, zona montañoso que colinda con la zona selvática del pacífico, lo que ha influido en la presencia y dinámica del conflicto de los actores armados ilegales y en el tráfico de drogas. Tuluá, otro de los centros urbanos del departamento, comprende dentro de su territorio el parque nacional de las Hermosas, que colinda con una zona histórica de las Farc en el Tolima. En la zona sur, el municipio de Florida, a través del Páramo de Tinajas, se conecta con Río Chiquito, en el Cauca, otra zona históricamente guerrillera.

En términos electorales, el mapa político del departamento del Valle del Cauca se puede dividir en tres periodos. En el primero, hasta las elecciones del año 2000, en el terreno local la fortaleza estuvo en manos de los Partidos Liberal y Conservador, que en las elecciones para Alcaldías de 1997 y 2000 obtuvieron cada uno entre 30% y 50% de los puestos, y el Movimiento Popular Unido (MPU) figuró como fuerza política emergente del Valle del Cauca.

En el segundo periodo, a partir del año 2000 los Partidos Liberal y Conservador decayeron notablemente, lo cual se reflejó en una disminución de las Alcaldías conquistadas, mientras el éxito electoral se trasladó al Movimiento Popular Unido (MPU), dirigido por Carlos Erney Abadía, condenado en el proceso 8.000, y Juan Carlos Martínez Sinisterra, preso e investigado por narco-parapolítica. En ese periodo, el MPU se consolidó como una fuerza política determinante regionalmente, con proyección nacional.

En el tercer periodo, a partir de 2003 se reconfiguró el mapa político, con la consolidación de los partidos uribistas que, por un lado, son un mero reacomodamiento del antiguo bipartidismo, con el agregado de algunas figuras relativamente novedosas, y, por otro, son la consolidación de fuerzas emergentes ligadas al narcotráfico y actores armados ilegales (MOE, 2008 b). En el primer caso, sobresale el Partido Social de Unidad Nacional y en el segundo, el MPU, que luego se fusionaría en el Movimiento Convergencia Ciudadana. En ambas corrientes varias de sus figu-

ras políticas prominentes son herederos del proceso 8.000. Así pues, de la década de 1990 al presente el mapa político del Valle del Cuaca cambió más de fachada que de figuras y siguió marcado por la narcopolítica, que todavía no supera.

El grupo armado ilegal Los Rastrojos, y la guerrilla de las FARC fueron los principales grupos armados ilegales identificados como fuentes de riesgo del proceso electoral en 2011. Los Rastrojos en la subregión del norte, centro y pacífico, y las FARC en la zona sur, y pacífica del departamento, por medio de actos de perturbación del certamen electoral, el constreñimiento y la corrupción al sufragante, las amenazas, los asesinatos, las restricciones a la movilidad, la ejecución de atentados con explosivos, y los enfrentamientos armados con interposición de población civil, generaron un ambiente de inestabilidad que debilitaron las formas de expresión y representación política (Defensoría del Pueblo, 2011).

MUNICIPIO	ICD	POSICIÓN DTAL	POSICIÓN NAL
Yumbo	79,05	1	5
Candelaria	69,86	2	24
Cali	69,30	3	25
El Cerrito	66,41	4	37
Bugalagrande	63,90	5	46
Andalucía	62,46	6	54
Palmira	61,41	7	60
Buga	60,99	8	61
Jamundi	59,54	9	74
San Pedro	59,03	10	78

CUADRO 20. MUNICIPIOS DEL VALLE CON MAYOR CALIDAD DEMOCRÁTICA
Fuente: Elaboración propia con base en cifras del ICD

De acuerdo con la Defensoría, el grupo armado ilegal Los Rastrojos, han buscado interferir en la configuración política de los municipios del Centro y Norte del departamento como El Dovio, Buenaventura, Sevilla y Tuluá entre otros, ejerciendo presión sobre los pobladores urbanos para que depositen sus votos por los aspirantes afines a sus intereses, e intimidando por medio de amenazas verbales y panfletos a los candidatos,

principalmente, a las alcaldías, quienes en algunos municipios son citados de manera forzosa a reuniones para realizar acuerdos de cooperación y someterse a las condiciones del grupo ilegal porque de lo contrario pueden ser víctima de retaliaciones (Defensoría del Pueblo, 2011, Pág 161).

Así mismo se reconoce la fuerte presión que organizaciones articuladas al narcotráfico ejerce sobre los procesos democráticos como las elecciones, especialmente, cuando se trata del ámbito local. Los municipios como Yumbo, Cali, Cartago, Jamundi, Candelaria y Buenaventura son los principales focos de este tipo de presiones.

Por su parte, sostiene la Defensoría que la guerrilla de las FARC está imponiendo directrices a los pobladores de la zona rural de los municipios de Tuluá, Sevilla, Bugalagrande, Florida, Pradera y Buenaventura, para que se abstengan de votar por los candidatos que representan los partidos tradicionales y los movimientos políticos afines a las elites dominantes, entre ellos el Partido de Integración Nacional –PIN-.

De igual forma, los grupos armados ilegales están empleando la amenaza como un factor de coacción orientado a que los aspirantes no participen en la contienda electoral y los concejales se plieguen a sus propósitos, tal como ha ocurrido en Cali, El Dovio, Buenaventura, Tuluá, Sevilla, Yumbo, y Obando.

Se ha conocido que en el Valle del Cauca se está registrando de manera paulatina la presencia de otros grupos armados al margen de la ley que podrían afectar el proceso electoral. Por un lado, se informa de la presencia de las autodenominadas Águilas Negras que durante el 2011 han distribuido panfletos en los municipios de Buenaventura, Pradera Florida e integrantes del mismo se han identificado de esa manera en los municipios de La Unión, El Cairo y Buenaventura.

4.2.3.1 YUMBO

Es el quinto municipio del país, según el Índice de Calidad Democrática; al igual que Envigado, se encuentra en primera categoría y dista de Cali tan sólo 14 kilómetros, siendo conocido como la capital industrial de Colombia por las más de 2.000 fábricas asentadas en su territorio. La vocación de su suelo es esencialmente industrial, encontrándose en su territorio

fábricas de textiles, productos químicos y metálicos, de cemento, papel, materiales para la construcción y maquinaria agrícola entre otros. De acuerdo con el actual plan de desarrollo, Yumbo también tiene actividad en el sector primario de la economía, sobresaliendo en la agricultura los cultivos de café, soya, millo, algodón y caña de azúcar, dedicando también un porcentaje de su suelo a la ganadería.

Administrativamente el municipio de Yumbo está conformado por 33 barrios agrupados en 4 comunas en su área urbana. El área rural está organizada en 10 corregimientos que integran 16 veredas.

De acuerdo con la información disponible para cada una de las variables que integran el índice, para los nueve períodos electorales analizados desde 1988 a 2011, Yumbo es un municipio que mantiene un positivo crecimiento poblacional, mientras en 1988 contaba con 58.815 habitantes, para el año 2011 esta cifra ya se elevaba a los 106.559 habitantes, con una población asentada en su gran mayoría (92%) en el área urbana. Este crecimiento también se ve reflejado en el censo electoral que de 23.350 ciudadanos en 1988, pasó a 88.709 en el 2011.

El municipio tiene aún un elevado índice de habitantes con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), aunque debe reconocerse que se ha dado un descenso considerable. Así mientras en 1993, éste indicador estaba en el 30,68 ya para el año 2005, el NBI se redujo al 17,95 aunque sigue siendo una tasa elevada si se le compara con los anteriores municipios de Cundinamarca y Antioquia.

Igualmente, Yumbo es un municipio con bajas tasas de analfabetismo, encontrándose según el censo de 2005 en 5,3, mientras a nivel departamental, el Valle del Cauca tiene una tasa de analfabetismo de 4,2% en el área urbana y del 6,9% en el área rural.

A diferencia de los municipios sobresalientes del departamento de Cundinamarca, en Yumbo los niveles de de tolerancia guardan un discreto comportamiento. Los secuestros, homicidios y masacres, son de mayor ocurrencia y particularmente, durante el período de análisis, se presentaron atentados contra quienes ejercen proselitismo político como concejales, sindicalistas y periodistas, de acuerdo con las cifras del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República.

Por otra parte, las cifras de la Defensoría del Pueblo, a través del Sistema de Alertas Tempranas, ha encontrado en este municipio riesgos para adelantar los procesos electorales, existiendo actores armados o grupos de personas dedicadas a impedir la libre expresión de la voluntad ciudadana en esta región, situación también bastante diferentes de la que caracteriza a los municipios más democráticos del departamento de Cundinamarca.

Yumbo es un municipio de tradición político partidista liberal, debe resaltarse que de los 9 alcaldes elegidos popularmente, 5 han sido miembros de este partido, mientras otros dos elegidos pertenecían al partido conservador, habiendo elegido también a dos candidatos de izquierda: uno del M-19 y otro del Polo Democrático alternativo.

Los procesos electorales han tenido una menor participación de aspirantes que otros de los municipios citados; sin embargo, en promedio, tres candidatos han disputado en cada período electoral, la Alcaldía Municipal. Igualmente, la participación de las mujeres como candidatas es bastante baja, y se reduce a la presencia de 2 aspirantes durante el período analizado, siendo elegida una de ellas como alcaldes del municipio para el período 2000-2003.

En general los procesos electorales han atraído la participación electoral de la mayoría de ciudadanos que integran el censo electoral. Así, mientras en 1988, la participación en las elecciones fue del 74,78%, para las elecciones de alcalde de 2011, se mantenía en el 59,76%, descenso que aunque considerable, responde a la media que caracterizó la participación ciudadana una vez realizada la primera elección popular de alcaldes.

Es de resaltar también que la mayor parte de los alcaldes han sido elegidos por mayorías, excepción hecha del alcalde actual quien sólo alcanzó el 29,96% de los votos, pero que a la postre fueron suficientes para imponerse entre los demás aspirantes.

Yumbo ha hecho parte de los municipios que han integrado la muestra para el análisis del Índice de Transparencia Municipal (ITM), encontrándose en ambas oportunidades entre aquellos municipios con mejor desempeño. En la medición 2005 logró 69,67 puntos, destacándose aún más en cumplimiento de normas y estándares (73,89) y visibilidad (73,67); sin embargo tan solo fue el 9° dentro de 17 municipios de pri-

mera categoría Para 2006, su indicador de transparencia había mejorado, llegando a 72,98 puntos, manteniéndose en riesgo moderado. Para la medición del período 2008-2009, logró 61,7 puntos, aclarando que Transparencia Colombia introdujo en esta oportunidad variaciones metodológicas a su índice lo que no permite hacer comparaciones absolutas entre las dos mediciones, presentando entonces riesgo al ocupar el puesto 27 a nivel nacional, aunque muy bajo en visibilidad (44,6) e institucionalidad (57,3), aunque sobresale en control y sanción con 83,2.

Al revisar las cifras correspondientes al índice de Gobierno Abierto (IGA) de la Procuraduría General de la Nación, Yumbo obtuvo 66,62 puntos para el período 2010-2011, y 72,12 para el período 2011-2012, manteniéndose muy por encima del promedio nacional en ambas mediciones, lo que demuestra una consistencia con el cálculo del ITM.

Sin embargo, el caso de Yumbo exige una revisión más minuciosa de su vida política local dada su gran inestabilidad; así, durante el periodo comprendido entre el año 2004 al año 2011, periodo en el cual se debería haber tenido 2 alcaldes en ejercicio por elección popular, uno para el periodo 2004 al 2007 y otro para el periodo comprendido entre el año 2008 al año 2011, la realidad es que debió aceptar ocho alcaldes entre los elegidos y los nombrados por el Gobernador del Valle debido a diversas situaciones administrativas.

Los orígenes de esta inestabilidad se encuentran en la renuncia que hiciera a la alcaldía Rosemberg Pabón, alcalde electo para el período 1998-2000 quien al renunciar faltando menos de 18 meses para la conclusión de su mandato, obligó a la Gobernación del Valle del Cauca a designar un alcalde en encargo por el resto del periodo. Sin embargo, la alcaldesa electa el 29 de octubre de 2000 para el periodo 2001 – 2003, Alba Leticia Chávez Jiménez -, se posesionó en el cargo el 17 de noviembre de 2000, esto es, antes de lo debido, iniciándose entonces un período atípico en materia electoral. Posteriormente en el mes de octubre de 2003, fue elegido Carlos Alberto Bejarano Castillo, quien ejerció su mandato entre 1° de Enero de 2004 hasta el 23 de Marzo de 2006, fecha en la cual hizo dejación del cargo por cuanto así lo dispuso la sentencia T-201 del 16 de Marzo de 2006 de la Corte Constitucional bajo el argumento de que el periodo para el que fue elegido era el compren-

dido entre el 17 de noviembre de 2003 y el 8 de diciembre de 2005, de conformidad con el artículo 7° del Acto Legislativo 02 de 2002, siendo necesario un nuevo alcalde encargado mientras se desarrollaban las elecciones, donde resultó electo Luis Fernando Lenis Barco para el período mayo del 2006 a diciembre del 2007.

Finalmente, este es un municipio que mantiene una votación constante en blanco, con un promedio de 3% de los votos, mientras los votos nulos para cada elección han representado en promedio el 1,5%, estando no obstante en buen desempeño sobre la media nacional, lo que permitiría afirmar que hay un correcto manejo de las tarjetas electorales para expresar la voluntad del elector.

Como quedó expuesto, otros departamentos como Santander, también cuentan con municipios de buena calidad democrática y los casos presentados al finalizar esta obra, sólo buscaron ejemplificar y caracterizar algunos municipios para que sirvan de referencia analítica posterior.

Esperamos que a partir de estos datos y resultados, pueda proseguirse una senda investigativa que contribuya a explicar el comportamiento político-electoral de las unidades subnacionales locales a partir de la elección popular de alcaldes en Colombia, así como comparar con otros países la calidad democrática de los municipios colombianos, a partir del índice formulado.

BIBLIOGRAFÍA

- Agudelo, E.** (2001). El Pacífico colombiano: de “remanso de paz” a escenario estratégico del conflicto armado. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 7-37.
- Aguirre, I. L.** (1966). *Los grandes conflictos socio-económicos de nuestra historia*. Bogotá.
- Ahumada, J.** (2002). Desarrollo, gobierno y fortalecimiento municipal: condiciones claves para la profundización y la gobernabilidad democrática. *Lider*, 13-42.
- Alburquerque, F.** (2001). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*. Santiago: CEPAL/GTZ.
- Aramburo, C.** (2003). *Región y orden el lugar de la política en los órdenes regionales de Urabá*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Aranda, V.** (2003). *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*, México, D.F.: IFE-Miguel Angel Porrúa.
- Archer, R.** (1995). Party Strength and Weakness in Colombia’s Besieged Democracy. En M. Scott, & R. (Timothy, *Building Democratic Institutions. Party system in Latin America* (págs. 164-199). Palo Alto: Stanford University Press.
- Archila, M.** (2000). Las luchas sociales del postfrente nacional. (CINEP, Ed.) *Controversia*(176).
- Argaez, C. c.** (1987). Cocaína: el tamaño del negocio. *El tiempo*.

- Arrieta, C. G.** (1990). *Narcotráfico en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo - Uniandes.
- Arteta, L. E.** (1974). *Economía y cultura en la historia de Colombia*. Bogotá: Oveja Negra.
- Arze, F., & Martínez, J.** (2004). Descentralización en América Latina desde una perspectiva de países pequeños. *Gestión y Política Pública*(13), 619-661.
- Assies, W.** (2001). La descentralización en perspectiva. (T. -C. Pública, Ed.) Buenos Aires, Argentina. Obtenido de <http://www.top.org.ar/Publicac.aspx>.
- Avila, A., & Velasco, J.** (2012). Parapolíticos, narcos, guerrilleros y votos: Re-visitando el problema de la teoría democrática a partir del caso colombia. *Papel Político*, 17(2), 371- 421.
- Balán, P. E.** (2012). *Autoritarismo subnacional: clasificación, causas, teoría*. Recuperado el 18 de 11 de 2012, de http://www.academia.edu/http://www.academia.edu/1611708/Autoritarismo_subnacional_clasificacion_causas_teoría.
- Bardhan, P.** (2002). Decentralization of governance and development. *Journal of Economics Perspectives*, 16(4), 185-205.
- Barreda, M.** (2009). La calidad de la democracia en América Latina: medición y claves explicativas. *IX Congreso Ciencia Política y de la Administración*. Málaga, España: Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración.
- Barreda, M.** (2011). La calidad de la democracia Un análisis comparado de América Latina. (CIDE, Ed.) *Política y Gobierno*, XVIII(2), 265-295.
- Barrera, A.** (2007). Estado, sociedad y territorio. El debate actual sobre descentralización y autonomías en la región andina. *Nueva Sociedad*(210), 189-202.
- Beetham, D.** (1994). Key Principles and Indices for a Democratic Audit. En D. Beetham, *Defining and Measuring Democracy*. Londres: Sage.
- Behrend, J.** (2011). Introducción: política subnacional y democracia. *Revista SAAP*, 5(2), 249-260.
- Bejarano, A. M.** (2011). *Democracias precarias: Trayectorias políticas divergentes en Colombia y Venezuela*. Bogotá: Universidad de los Andes.

- Bervejillo, F.** (1991). Gobierno local en América Latina. En D. (. Nohlen, *Descentralización política y consolidación democrática* (págs. 279-300). Caracas: Nueva Sociedad.
- Blanco, C., & Brewer-Carias.** (1997). *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América latina*. New York: PNUD.
- Bobbio, N.** (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Boisier, S.** (1989). propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual. *Eure*, 16(47), 91-124.
- Bonet, J.** (2006). *Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia*. Documento de Trabajo sobre Economía Regional. Cartagena: Banco de la República.
- Borner, S., Brunetti, A., & Weder, B.** (1992). *Institutional obstacles to Latin America growth*. San Francisco: ICS Press.
- Burki, S., Perry, G., & Dillinger, W.** (1999). *Más allá del centro: la descentralización del Estado*. Washington: Banco Mundial.
- Burton, M., Gunther, R., & Higley, J.** (1992). *Elites and democratic consolidation in Latin America and southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bushnell, D.** (2000). *Colombia una nación a pesar de si misma*. Bogota: Planeta.
- Camacho, A.** (2006). De narcos, paracracias y mafias. En F. (. Leal, *La encrucijada: Colombia en el siglo XXI* (págs. 387-420). Bogotá: Norma.
- Campbell, T.** (2003). *The Quiet Revolution*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Caracol Radio.** (25 de Junio de 2002). www.caracol.com.co. Obtenido de <http://www.caracol.com.co/noticias/judiciales/secuestrado-alcalde-san-sebastian-cauca/20020625/nota/81490.aspx>.
- Carmagnani, M.** (1993). *Federalismos Latinoamericanos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Carrillo, J.** (2007). <http://papers.ssrn.com/>. Recuperado el 6 de 10 de 2011, de <http://ssrn.com/abstract=1567632> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1567632>.
- Castro, J.** (27 de Marzo de 2009). Reelección de alcaldes y gobernadores. *El Tiempo*, pág. 4.

- Castro, J. C.** (1987). *¿Paz? ¡Paz! Testimonios y reflexiones sobre un proceso*. Bogotá: Oveja Negra.
- Cavarozzi, M.** (1995). Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina . En J. L. Reyna, *América Latina a fines de siglo* (págs. 460-485). México: FCE.
- Cepal.** (2009). *Impacto social y económico del analfabetismo: modelo de análisis y estudio piloto*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cepeda, I.** (2006). Genocidio político: el caso de la Unión Patriótica en Colombia. *Revista CEJIL*, 1(2), 101-112.
- Colectivo de Abogados Jose Alvear Restrepo.** (4 de Agosto de 2011). *Bacrim: riesgo latente para el proceso electoral*. Obtenido de Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo: <http://www.colectivodeabogados.org/Bacrim-riesgo-latente-para-el>.
- Collins, C. D. (1988).** Local government and urban protest in Colombia. *Public Administration and Development*, 8(4), 421-436.
- Comisión Andina de Juristas.** (1994). *Urabá. serie de informes regionales de derechos humanos*. Bogotá: Comisión .
- Corbetta, J., & Perez-Liñan, A.** (2001). Calidad de la democracia: Un análisis de la trayectoria argentina. *Instituciones y Desarrollo*, 149-169.
- Cornelius, W.** (. (1999). *Subnational Politics and Democratization in Mexico*. La Jolla, CA: University of California Press.
- Corporación Latinbarometro.** (2011). *Informe 2010*. Santiago de Chile: Corporación Latinbarometro.
- Cunill, N.** (1995). La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Reforma y Democracia*, 25-58.
- Cunill, N.** (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad*. Caracas: CLAD.
- Dahl, R.** (1991). *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*. Mexico: Alianza Editorial.
- Dahl, R.** (1999). *La democracia y sus críticos*. Barcelona : Paidós.
- Dahl, R. A.** (1993). *La poliarquia: participación y oposición*. México: Red Editorial Iberoamericana.
- Dahl, R. A.** (2012). *La democracia* (1a Edición ed.). (F. Vallespín, Trad.) Barcelona: Ariel.
- DANE.** (2009). *Encuesta de Cultura Política 2008. Informe de Resultados*. Bogota: DANE.

- DANE.** (2012). *Encuesta de Cultura Política 2011*. Bogotá: DANE.
- DANE.** (2012). *www.dane.gov.co*. Recuperado el 14 de 9 de 2012, de http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/Presentacion_ECV_2012.pdf.
- DAPA.** (1998). *Carta de Generalidades de Antioquia*. Medellín: Imprenta Departamental.
- Daughter, R., & Harper, L.** (2007). Fiscal and political decentralization reforms. En E. Lora, *Decentralization and Democracy in Latin America* (págs. 213-261). Washington: BID.
- De Remes, A.** (1999). Gobiernos yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales. *Política y Gobierno*, VI(1), 225-253.
- Defensoría del Pueblo.** (2011). *Informe Especial de Riesgo Electoral -Elecciones Regionales 2011-*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Del Campo, E.** (2006). *Gobernabilidad y descentralización político-administrativa en los países andinos*. Barcelona : CIDOB ediciones.
- Desmond, K., Stoker, G., & Phillips, A.** (1996). *Rethinking Local Democracy*. Basingstoke: MacMillan.
- Diamond, L. &** (2004). The quality of democracy an overview. *Journal of Democracy*, 15(4), 20 - 31.
- Diamond, L.** (1999). *Developing Democracy. Toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Diamond, L., & Morlino, L.** (2004). The Quality of Democracy. An Overview. *Journal of Democracy*, 20-31.
- Duncan, G.** (2006). *Los señores de la guerra: Mafiosos y autodefensas en Colombia*. (L. Valencia, Ed.) Bogotá: Planeta.
- Duque, J.** (2012). La subpoliarquía colombiana. Deficiencias estatales, democracia deficitaria. *Desafíos*, 24(1), 175-229.
- Eaton, K.** (2006). Decentralization non democratic roots: Authoritarianism and subnational reform in Latin America. *Latin America Politics and Society*, 48(1), 1-26.
- Falleti, T.** (2005). A sequential theory of decentralization: Latin America cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, 99(3), 327-346.

- Falleti, T.** (Octubre-Diciembre de 2006). Una Teoría Secuencial de la Descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*, 46(183), 317-352.
- Finot, I.** (1999). Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina. *Reforma y Democracia*(15).
- Fox, J.** (1994). Emerging Política Local en América Latina. *Journal of Democracy*, 5(2), 105-116.
- Fundación Konrad Adenauer.** (2012). *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.
- Gaitán, P.** (1988). La elección popular de alcaldes: un desafío para la democracia. *Análisis Político*(4).
- García Villegas, M.** (2006). Tradición pactista y ley de justicia y paz. *Pensamiento Jurídico*(17), 287-302.
- García-Guadilla, M.** (2002). Democracy, decentralization and clientelism: New relationships and old practices. *Latin America perspectives*(29).
- Garretón, M.** (1989). *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*. Santiago - México: FCE.
- Garreton, M.** (1997). Revisando las transiciones democráticas en América Latina. *Nueva Sociedad*(148), 20-29.
- Garrido, M.** (1993). *Reclamos y representaciones: Variaciones sobre la política en el Nuevo Reino de Granada 1770-1815*. Santafé de Bogotá: Banco de la República.
- Gervasoni, C.** (2005). Poliarquía a nivel subnacional. Aspectos conceptuales y normativos en el contexto de las democracias federales. *Colección*(16), 83-122.
- Gervasoni, C.** (2009a). ¿Cuán Democráticas son las Provincias Argentinas? *Boletín de Política Comparada*, 2(1), 25-40.
- Gervasoni, C.** (2009b). Democracia y autoritarismo en las provincias argentinas. *Aportes*, 15(27), 101-116.
- Gervasoni, C.** (2011). Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: la medición y causas de los regímenes subnacionales. *Journal of Democracy en Español*(3), 75-93.
- Gervasoni, C.** (2011). Una Teoría Rentística de los Regímenes Subnacionales: Federalismo Fiscal, Democracia y Autoritarismo en las Provincias Argentinas. *Desarrollo Económico*, 50(200), 579-610.

- Giannoni, T.** (2004). *Decentralization and Democracy. Congreso de la Asociación de Estudios sobre América Latina*. Las Vegas, Nevada, USA.
- Gibson, E.** (. (2004). *Federalism and Democracy in Latin America*. London: The Johns Hopkins University Press.
- Gibson, E.** (2005). Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. *World Politics*, 58(1), 101-132.
- Gibson, J.** (2008). Intolerance and Political Repression in the United States: A Half Century after McCarthyism. *American Journal of Political Science*(52), 96-108.
- Gobernación de Antioquia.** (2010). *Reconstrucción del capital social y ciudadano*. Medellín: Fundación Oleoductos de Colombia.
- Godehot, J.** (1974). *Las revoluciones (1770-1799)*. Barcelona: Labor S.A.
- Gonzalez, F.** (2007). Espacio, violencia y poder. Una visión desde las investigaciones del CINEP. *Controversia*(189), 9-62.
- Guerra, F.** (2000). *De la política antigua a la sociedad moderna: invenciones, permanencias, hibridaciones*. Oslo: University of Oslo.
- Haggard, S.** (1998). La reforma del Estado en América Latina. *Reforma y Democracia*(11).
- Haldenwang, C.** (1990). Hacia un concepto politológico de la descentralización del estado en América Latina. *EURE*, 16(50).
- Hayek, F.** (1944). *The Road to Serfdom*. London: Routledge and Sons.
- Hoyos, D.** (2009). Dinámicas político-electorales en zonas de influencia paramilitar. Análisis de la competencia y la participación electoral. *Análisis Político*, 22(65), 13-32.
- Huerta, M., Pressaco, C., Ahumada, C., M, V., Puente, J., & Molina, J.** (2000). *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano.
- Huntington, S.** (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós Ibérica, S.A.
- Instituto de Estudios Políticos.** (1999). *Entorno sociopolítico de Interconexión Eléctrica S.A. en cinco zonas eléctricas*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Jimenez, C. T.** (2008). El Estatuto de Seguridad: Un estudio de caso. *Primer Congreso de Ciencia Política*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Karl, T.** (1990). Dilemmas of democratization in Latin America. *Comparative Politics*(23), 1-21.

- Karl, T.** (1997). *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley: University of California Press.
- Key, V. O.** (1949). *Southern politics in a state and nation*. Tennessee: University of Tennessee Press.
- Kline, H.** (1993). *Colombia: Democracy under Assault*. Berkeley: University of California.
- Konig, H.-J.** (1994). *En el camino hacia la nación. Nacionalismo en el proceso de formación del Estado y de la Nación de la Nueva Granada, 1750-1856*. Bogotá: Banco de la República.
- Laclau, E.** (1986). *Política e ideología en la teoría marxista*. Madrid: Siglo XXI.
- Leal, F.** (1989). *Estado y política en Colombia*. Bogotá: Siglo XXI.
- Levine, D. H., & Molina, J.** (2007). La calidad de la democracia en América latina: Una visión comparada. (U. d. Salamanca, Ed.) *América Latina Hoy*(45), 17 - 46.
- Lijphart, A.** (1997). Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemmas. *American Political Science Review*, 91(1), 1-14.
- Linz, J.** (1990). transiciones a la democracia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*(51).
- Linz, J., & Stepan, A.** (1996). Hacia la consolidación democrática. *La Política. Revista sobre el Estado y la Sociedad*.
- Lora, E.** (2007). State reform in Latin America: A silent revolution. En E. (. Lora, *The state reform in Latin America* (págs. 1-56). Washington: BID-Stanford University.
- Lynch, J.** (1987). *Hispanoamérica 1750-1850: Ensayos sobre la sociedad y el Estado*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Macareño, C.** (2008). Relación entre el Estado descentralizado y la sociedad civil territorial. Contexto, bondades y limitaciones en América Latina. *Economía, sociedad y territorio*, 8(27), 587-637.
- Madison, J.** (1994). *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mainwaring, S., & Scully, T.** (2010). *Democratic Governance in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Maldonado, A.** (2011). *Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política*. Bogotá: Fescol.
- Martínez, E.** (2007). Gerencia pública y modernización del Estado. *Reflexión Política*(17).

- Mazzuca, S.** (2003). Calidad democrática: Deber y haber del concepto. En O. (. Iazzeta, *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones PNUD.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.** (2009). *10 Años de transformación fiscal territorial en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Hacienda.
- Mizrahi, Y.** (1997). The Costs of Electoral Success: The Partido Acción Nacional in Mexico. En M. Serrano, *Governing Mexico: Political Parties and Elections*. Londres: University of London.
- MOE.** (2008 b). *Monografía político electoral del departamento del Valle del Cauca*. Bogotá: MOE.
- MOE.** (2008). *Monografía Antioquia*. Bogotá: MOE.
- Montecinos, E.** (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *EURE*, XXXI(939), 73-88.
- Montero, A., & Samuels, D.** (2004). *The political determinants of decentralization in Latin American: Causes and consequences*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- Moore, M.** (2004). Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries. *International Political Science Review*, 25(3), 297-319.
- Morlino, L.** (1986). Consolidación democrática. Definición, modelo, hipótesis. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*(35), 7-61.
- Munck, G.** (2004). La política democrática en América Latina: constricciones de una perspectiva institucional. *Política y Gobierno*, 315-346.
- Nickson, A.** (2003). Descentralización política. *Seminario Internacional logros y desafíos de la descentralización en América latina*. La Paz, Bolivia.
- North, D.** (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G.** (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*(130), 163-189.
- O'Donnell, G.** (1994). Democracy Delegative. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69.

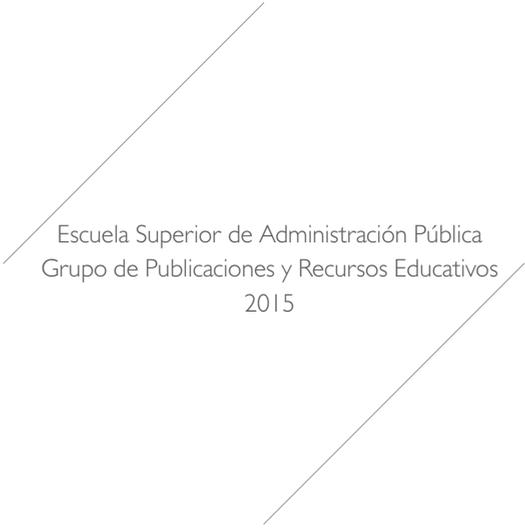
- O'Donnell, G.** (1993b). Estado, Democratización y ciudadanía. *Nueva Soceidad*, 62-87.
- O'Donnell, G.** (1996). Ilusiones sobre la consolidación. *Nueva Sociedad*, 70-89.
- O'Donnell, G.** (2001). La irrenunciabilidad del Estado de Derecho. *Instituciones y Desarrollo*(8-9), 43-82.
- O'Donnell, G., Schmitter, R., & Whitehead, L.** (1988). *Transiciones desde gobiernos autoritarios. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, G., Vargas, J., & Iazzetta, O.** (. (2004). *The Quality of Democracy in Latin América: Theory and Applications*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- O'Neill, K.** (2003). Decentralization as an Electoral Strategy. *Comparative Political Studies*, 36(9), 1068-1091.
- Osborne, D., & Gaebler, T.** (1994). *La reinención del gobierno*. Barcelona: Paidós.
- Ots Capdequí, J.** (1975). *El Estado Español en las Indias*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pécaut, D.** (1989). *Crónica de dos décadas de política colombiana 1968-1988* (2a ed.). Bogotá: Siglo XXI.
- Pierson, P.** (2004). *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Pinkney, R.** (2005). *The frontiers of democracy. Challenges in the West, the east and the third world*. UK: Ashgate Press.
- Pinzón, P.** (1989). *Pueblos, regiones y partidos: la regionalización electoral -Atlas Electoral Colombiano-*. Bogotá: Ediciones Uniandes Cider Cerec.
- Pizarro, E.** (1981). La democracia restringida en Colombia. *Colombia Estudios Marxistas*(21), 3-29.
- Pizarro, E.** (2002). La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales. *Kellogg Institute*(292).
- Pizarro, E.** (2004). *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Norma.
- Pizarro, E., & Bejarano, A. M.** (2007). Political Reform after 1991: What Still Needs to be reformed? En C. Welna, & G. (. Gallón, *Peace, Democracy and Human Rights in Colombia* (págs. 167-201). Notre Dame: Notre Dame University.

- PNUD. (2004).** *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.* Buenos Aires: Alfaguara.
- PNUD.** (12 de Agosto de 2006). www.pnud.org.co. Obtenidodehttp://www.pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d-50faa/Radiograf%C3%ADaRegional.pdf.
- PNUD.** (2010). *Nuestra Democracia.* México: Fondo de Cultura Económica, PNUD.
- PNUD Colombia.** (2011). *Resumen ejecutivo. Informe sobre violencia contra sindicalistas y trabajadores sindicalizados 1984-2011.* Bogotá: PNUD.
- PNUD, D. y.** (1998). *Informe sobre el Desarrollo Humano en Colombia.* Bogota: DNP -Misión Social- y PNUD.
- Prates, L.** (1998). Descentralización, intersectorialidad y red en la gestión de la ciudad. *Reforma y Democracia*(12).
- Proyecto de opinión pública de América Latina -LAPOP-.** (12 de 2012). <http://www.vanderbilt.edu/>. Recuperado el 28 de 1 de 2013, de http://www.vanderbilt.edu/lapop/colombia/Colombia_Country_Report_2012_WW.pdf.
- PrudHomme, R.** (1994). On the dangers of decentralization . *Policy Research Working Paper No 1252.* Washington: The World Bank.
- Restrepo, D.** (1987). Descentralización, democracia y estado autoritario. *Cuadernos de Economía*, 8(11).
- Restrepo, D.** (2006). *Historias de la descentralización. Transformaciones del régimen político y cambio en el modelo económico. América Latina, Europa y EUA.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Restrepo, L.** (1986). *Historia de una traición.* Bogotá: Plaza y Janés.
- Rojas, F. (1995).** La descentralización fiscal en América Latina. *Reforma y Democracia*, 7-46.
- Rojas, F.** (1999). The political context of decentralization in Latin American: Accounting for the particular demands of decentralization in the region. En S. & Burki, *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean.* Washigton: The World Bank.
- Ross, M. L.** (2001). Does Oil Hinder Democracy? *World Politics*, 53(3), 325-361.
- Ruffia, P. B.** (1982). *Las Instituciones Legislativas de la Democracia Directa.* Madrid: Tecnos.

- Rufian, D., & Palma, E.** (1989). Las nociones de centralización y descentralización. *ILPES Documento CPS-48*.
- Sabatini, C.** (2003). Decentralization and political parties. *Journal of Democracy*, 14(2), 138-150.
- Samuels, D.** (2004). *The political determinants of decentralization in Latin America: Causes and consequences*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- Sánchez, G.** (1985). La violencia en Colombia. *Hispanic American Historical Review*, 65(4), 789.
- Santana, P.** (1989). *Los Movimientos Sociales en Colombia*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.
- Schumpeter, J.** (1988). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: orbis.
- Secretaría Distrital de Planeación.** (2010). *Diagnóstico de la Región Bogotá Capital*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Smith, A.** (2008). The Perils of Unearned Income. *Journal of Politics*, 70(3), 780-793.
- Snyder, R.** (2001). Scaling Down: The Subnational Comparative method. *Studies in Comparative International Development*, 36(1), 93-110.
- Sommano, M., & Ortega, R.** (2011). Democracia en los estados mexicanos: un análisis subnacional. En S. Martí, M. Sommano, & O. R. (eds), *La Democracia en México* (págs. 15-40). Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Spink, P., Rodriguez, V., Ward, P., & Wilson, R.** (2008). *Decentralization and the subnational state*. Indiana: University of Notre Dame.
- Strasser, C.** (2002). *La vida en la sociedad contemporánea. Una mirada política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- The World's Billionaires.** (1987). *Forbes*, 153.
- Thelen, K.** (2003). How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis. En J. Mahoney, & R. D. (ed), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press.
- Tirado, A.** (1983). *Descentralización y centralismo en Colombia*. Bogotá: Oveja Negra.
- Tocqueville, A.** (1957). *La democracia en América* (2a ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Touraine, A.** (1989). *América Latina, Política y sociedad*. Madrid: Espasa.

- Tovar, H.** (1983). Guerras de opinión y represión en Colombia durante la independencia (1810-1820). En *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Tovar, H.** (1986). Problemas de la transición del Estado colonial al Estado nacional (1810-1850). En *Estados y Naciones de los Andes*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Tovar, H.** (1988). La lenta ruptura con el pasado colonial (1810-1850). En J. A. Ocampo, *Historia económica de Colombia*. Bogotá: Siglo XXI editores.
- Transparencia Colombia.** (2008). *Índice de Transparencia Municipal. Resultados 2005 y 2006*. Bogotá: Transparencia Colombia.
- Transparencia Colombia.** (2010). *Índice de Transparencia Municipal. Resultados 2008-2009*. Bogotá: Transparencia Colombia.
- Treisman, D.** (2007). *The architecture of Government. Rethinking Political Decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Unesco - UIS. (s.f.). Unesco -Institute for Statistic-**. Recuperado el 28 de 10 de 2012, de <http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/ReportFolders.aspx>
- Uribe, J., & Ramírez, M.** (Febrero de 2006). Evolución de la Educación en Colombia durante el siglo XX. *Revista del Banco de la República*.
- Valencia, L.** (2007). *Parapolítica, la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris.
- Vargas, A.** (2010). La influencia de los poderes ilegales en la política colombiana. *Nueva Sociedad*(225), 156-170.
- Velasquez, F.** (1995). Descentralización en Colombia: antecedentes, desarrollos y perspectivas. En J. W. Hass, *¿Descentralizar en América Latina?* (págs. 237-310). Quito: GTZ/PGU.
- Vicepresidencia de la República.** (2007). *Dinámica reciente de la confrontación armada en la Sierra Nevada de Santa Marta*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Vicepresidencia de la República de Colombia.** (2011). *Panorama de los grupos de autodefensa*. Bogotá, Colombia.
- Von Haldenwang, C.** (1990). Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina. *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 16(50), 61-77.

- Vries, M.** (2000). The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries. *European Journal of Political Research*(38), 193-224.
- Weffort, F.** (1993). *¿Cuál democracia?* San José de Costa Rica: Flacso.
- Welp, Y., & Serdült, U.** (2012). ¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos. *Desafíos*, 24(1), 160-192.
- Whitford, A.** (2002). Decentralization and political control of the bureaucracy. *Journal of Theoretical Politics*, 14(2), 167-193.
- Wibbles, E.** (2006). Madison in Bagdad? Decentralization and federalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 165-188.
- Wiesner D., E.** (1992). *Colombia: descentralización y federalismo fiscal*. Bogotá: DNP.
- Wiesner, E.** (1996). La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local. *III Seminario Internacional de descentralización fiscal en América Latina* (pág. 48). Isla de Margarita: CEPAL/GTZ.
- Wiesner, E.** (2003). *Fiscal federalism in Latin America*. Washington: BID.
- Wilde, A.** (1982). *La quiebra de la democracia en Colombia*. Bogota: Tercer Mundo.
- Willis, E., C, G., & Haggard, S.** (2001). Fiscal decentralization: A political theory with Latin American cases. *Journal Word Politics*, 53(2), 205-236.



Escuela Superior de Administración Pública
Grupo de Publicaciones y Recursos Educativos
2015

