

Capítulo once

Descentralización y democracia:
30 años de elección popular de alcaldes





Capítulo once

Descentralización y democracia: 30 años de elección popular de alcaldes

*Edgar Enrique Martínez Cárdenas**

*Harold David Pico García***

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). Sin embargo, aunque América Latina adoptó estos cambios institucionales, también es cierto que aún prevalecen prácticas y culturas políticas populistas, patrimonialistas y clientelares, situación que poco contribuye a legitimar estos cambios, dejando serias dudas sobre la eficacia causal de la descentralización en las democracias subnacionales.

Por ello, el objetivo central de la investigación adelantada fue 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” desde la consagración de la descentralización territorial, adoptada con vigor en la Constitución de 1991. Se pretendió así determinar cuál ha sido el impacto que sobre la democracia local ha tenido la estrategia de descentralización política implementada en el país.

* Doctor en estudios políticos. Profesor titular de la Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, Colombia. <https://orcid.org/0000-0003-0664-0298>. Correo electrónico: edgar.martinez@esap.edu.co

** MBA en Administración. Investigador junior de la Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, Colombia. <https://orcid.org/0000-0002-8881-0109>. Correo electrónico: harold.pico104@esap.gov.co



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 dar respuestas a estos interrogantes se adelantó una investigación cuantitativa orientada a medir el impacto de la descentralización política en la democracia local, a partir de la generación de un Índice de Calidad Democrática Municipal (ICDM), observando 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.

Este capítulo está dividido en dos grandes apartados: inicialmente, se aborda la discusión teórica sobre descentralización y democracia, hasta llegar a su análisis en el nivel subnacional, para seguidamente presentar los resultados de la medición de la calidad democrática a nivel local, iniciando con las bases conceptuales y metodológicas para el diseño del índice que permitió su estimación para los municipios colombianos, denominado ICDM, acudiendo, para facilitar el análisis, a la agrupación (clúster) de los mismos según características comunes.

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 (1957) hace en Nueva Inglaterra, a partir de la observación y del análisis de cómo funcionan estas colonias en sus bases locales, dándole además identidad a los Estados Unidos.

De acuerdo con el planteamiento de Tocqueville (1957), 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” (p. 81).



Según 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. Solo 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”. (p. 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 solo para abordar aquellos asuntos que en la comuna no podían resolverse. De ahí 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 solo 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). 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 esta manera:

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, p. 5)

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 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 IL-PES y de la CEPAL, aunque se mantiene un Estado fuertemente centralista, ya se produce una mayor desconcentración funcional y administrativa. Será solo 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 logrará 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 80. (Macareño, 2008, p. 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, 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, 2003), además de la apertura de los mercados y el inicio de la tercera ola de democracias (Gibson, 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 rendición de cuentas (Falleti, 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. (p. 8)

Sin embargo, varias son las dudas acerca de la relación automática entre descentralización y democracia. Al respecto, Restrepo (2006, citado por Mascareño, 2008) 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. (p. 12)

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 precondición de la descentralización o si esta puede existir aún en regímenes autoritarios” (Mascareño, 2008, p. 13).

En general, diferentes autores advierten acerca del mal uso de la relación mecánica entre la descentralización y el desarrollo de la democracia, 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 (2002), 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. (p. 5)

Es en torno a los poderes discrecionales significativos que se puede formar la democracia local. Por ejemplo, Grindle (2007) 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. Igualmente, la sociedad civil fue capaz de organizarse, hacer demandas para las inversiones, y recibir respuestas del gobierno local. Pero, en general, la democracia local está limitada por la falta de recursos y la mala rendición de cuentas descendente, por lo cual Ribot (2002) afirma 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 estos 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 (Ribot, 2011).

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 a 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. Señala cómo 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, 2004) y algunas observaciones sobre su papel en la democracia de mayor escala (Grindle 2007). Trabajos que le permiten concluir a Grindle (2007) 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” (p. 178).

Por su parte, 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, pobres y rurales; además, la acumulación de estos cambios a nivel micro dirigió el Estado boliviano en su conjunto a llegar a ser más sensible a los ciudadanos en todo el país. Sin embargo, si bien demuestra que algunos municipios respondieron a la descentralización con un gobierno transparente y responsable, también señala cómo 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 otra parte, siguiendo a Mascareño (2008), otro tipo de argumentación advierte sobre el hecho de que pudieran estarse generando incidencias inversas, es decir, situaciones en donde descentralizar el poder supondría el debilitamiento de las bases de la democracia. Uno de los factores más discutidos es el referido a los partidos políticos. En el contexto de su debilidad, la elección de gobernadores y alcaldes ha incrementado la presión sobre el desestructurado sistema político latinoamericano (Sabatini, 2003), por ello debe concluirse como lo hace Mascareño (2008) que:

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 sobre expectativas indeseables. El punto central de la discusión es si los procesos de descentralización realmente impactan la consolidación de las democracias lati-



noamericanas, 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, acompañado del 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. (p. 15)

Descentralización y democracia en los municipios colombianos

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, 2009, 2011; Gibson 2005) y México (Cornelius, 1999; Grindle, 2007). 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, sí 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 (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 como lo señala Levine y Molina, (2005), 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 muchas ocasiones desafortunadamente se resultan valorando más las acciones del gobierno, llegando entonces a graves confusiones: un buen gobierno conduce a pensar en una democracia de calidad, mientras regulares o malos gobiernos, llevan a descalificarla.



En este sentido, el concepto y la operacionalización que sobre democracia orienta esta investigación, tiene como fundamento las dimensiones analíticas propuestas por Levine y 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, a continuación, se presentan las bases conceptuales y metodológicas de la investigación, que llevaron a la construcción del Índice de Calidad Democrática Municipal (ICDM), para luego, en una segunda parte presentar y analizar las principales evidencias, a partir de cada una de las dimensiones que hacen parte del ICDM.

Índice de Calidad Democrática Municipal (ICDM)

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.

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 su vez, cada una de las dimensiones está integrada por un conjunto de variables que permiten realizar la medición, dando niveles adecuados de confianza y gozando de información para todos los municipios colombianos.

**Tabla 1. Dimensiones y variables (CDM)**

| Dimensión | Variables |
|--|---|
| (D) Decisión electoral | NBI: Necesidades básicas insatisfechas |
| POBLA: Población analfabeta | |
| HOMPO: Homicidios políticos | |
| TRASHU: Trashumancia electoral | |
| RIESEL: Riesgo electoral | |
| (P) Participación | 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 | |
| (A) Rendición de cuentas | IGA: índice de Gobierno Abierto |
| REVMA: Revocatoria del mandato | |
| ALTER: Alternancia partidista en la Alcaldía Municipal | |
| SADEMOC: Nivel de satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de la democracia | |
| CONPO: Consultas populares a nivel municipal | |
| (S) Soberanía | SOFIS: Soberanía fiscal |

Fuente: elaboración propia

Los municipios colombianos según el Índice de Calidad Democrática Municipal

Aunque muchos índices parten del supuesto de la existencia de las condiciones que la democracia demanda, y por tanto se concentran en medir su calidad, esta investigación inicia por determinar si en los municipios colombianos existen esas condiciones o, si por el contrario hay 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, sí pasar a incorporar unas variables de calidad democrática.

Por ello, en este marco, y siguiendo las dimensiones propuestas por Levine y 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, el 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 con 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.

Siguiendo este procedimiento, los municipios quedaron integrados en cuatro grupos. De acuerdo con el análisis los 250 municipios que integran el grupo 4, más 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.

Es importante destacar que, si bien es cierto, son bastantes los municipios no democráticos, resultado de la aplicación del mínimo Dalhiano, ocupando una buena parte de territorio nacional, su población es bastante baja, siendo además territorios objeto de disputa frecuente entre actores armados que concentran los más altos índices de pobreza y miseria, siendo muchos de ellos ricos en recursos mineros estratégicos, dejando nuevamente en evidencia la precaria consolidación del Estado en todo el territorio nacional. Estos municipios no democráticos pueden integrarse en unos subgrupos según su ubicación: 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.

Con los municipios que superaron el mínimo Dalhiano (687), que 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 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

α_j : Ponderación de la dimensión

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

Para la construcción del índice, se tuvo en cuenta la información disponible para cada una de las variables que integran las diferentes dimensiones, por cada uno de los periodos electorales transcurridos desde 1988.

Así las cosas, el Índice de Calidad Democrática Municipal estaría definido por:

$$\text{ICDM} = 0.3545 D_1 + 0.1474 D_2 + 0.1217 D_3 + 0.0005 D_4 + 0.376 D_5$$

Así las cosas, el índice está medido en una escala de 0 a 1, donde 0 significa nivel bajo de calidad de la democracia, y 1 el nivel más alto. Para efecto de su graficación y análisis el índice se reescaló de 0 a 100, además, para presentar los resultados se hizo necesaria la conformación de intervalos (agrupación de la variable) para agrupar la información que da el índice, de tal forma que se pueda observar su comportamiento de manera más eficiente sin generar distorsión alguna.

Una vez realizados estos procedimientos, se observa que 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 de 50). Se observa que el 25 % de los 687 municipios tienen un índice de democracia que está por debajo de 34; 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, 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 30 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 80,83 y 78,75 respectivamente, además de los municipios de Chía, Cota, Funza y Tocancipá en Cundinamarca, junto a Yumbo (Valle). 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 solo llega a 19,56.

Los municipios de mayor calidad democrática del país se encuentran en su orden en los departamentos de Cundinamarca, Antioquia y Valle del Cauca, 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, Bolívar, Magdalena y La Guajira, cuyos niveles de calidad democrática se encuentran escasamente entre 16 y 22.

Finalmente, hay que advertir que estas limitaciones estructurales a la democracia están referidas esencialmente a los pequeños municipios del país. Al analizar los 11 clúster conformados para agrupar los municipios según su calidad democrática, puede observarse que la gran mayoría de los municipios colombianos se encuentran en los clúster 1, 2, 3, 4 y 5, que son los de menor volumen poblacional, pero a la vez los menos democráticos; igualmente, puede verse que desde el clúster 6 hay un menor número de municipios, sin embargo, comienzan a concentrar un mayor número de habitantes y su calidad democrática ciertamente mejora.

Conclusión

Como se ha podido evidenciar a partir del Índice de Calidad Democrática Municipal (ICDM), el impacto de la descentralización política en la democracia de los municipios colombianos es bastante diversa: hay municipios que no reúnen si quiera unas características mínimas para poder calificarlos como democráticos, mientras otra gran variedad de municipios que supera el mínimo Dalhiano tienen una calidad democrática que reúne todos los matices, en una escala de 0 a 100 puntos, aunque el 75 % de estos municipios tienen un índice máximo de 49 puntos, es decir, que la mayor parte de los municipios colombianos presentan un muy bajo nivel de calidad democrática después de 30 años de haberse adoptado en el país la descentralización territorial como estrategia básica para una “apertura democrática” en los municipios colombianos.



Ante tales divergencias en el comportamiento democrático, a partir de un mismo contexto jurídico normativo, característico de Estados unitarios como Colombia, en este apartado se hace una aproximación sobre las razones que explican tal desempeño, a partir de la información que soporta el ICDM; qué caracteriza a los municipios en donde son perceptibles mejores desempeños de la vida democrática local desde la adopción de la descentralización política y cuáles son las mayores restricciones del proceso que limitan el alcance democratizador de las reformas en varios municipios colombianos.

Como se ha indicado, la distribución territorial de las prácticas e instituciones de la democracia, que buscó fortalecerse con la descentralización política, es bastante desigual. Si bien es cierto que entre algunos grupos de municipios es sutil, entre otros, la baja transparencia de los procedimientos electorales o del imperio de la ley privan a sus habitantes de los derechos y las libertades básicas, siendo entonces muy diversa la forma como la política se dirige a lo largo y ancho del territorio.

De acuerdo con Putnam (1993), el rendimiento práctico de las instituciones está determinado por el contexto social en que se desenvuelven. En este sentido, al igual que el individuo puede definir y perseguir intereses de forma distinta en diferentes contextos institucionales, la misma institución formal puede operar de modo diverso en varios contextos. Dentro de las muy diversas características del contexto que afectan más decisivamente la calidad democrática, más allá de los mecanismos estructurales y de procedimientos como tanto enfatiza la escuela del *diseño institucional*, Putnam destaca el capital social.

Para Putnam, el capital social es la principal variable explicativa del mayor nivel de rendimiento institucional. El capital social es una característica de la sociedad que promueve la eficiencia social al facilitar las acciones coordinadas. Sus principales facetas son la confianza, que facilita la cooperación necesaria para la coordinación; la reciprocidad generalizada, que facilita la resolución de problemas de acción colectiva; y las redes de compromiso cívico, representadas por el asociacionismo voluntario. Las conclusiones de sus investigaciones afirman que un alto nivel de capital social facilita un mayor rendimiento institucional, mientras que bajos niveles de capital social lo obstaculizan, independientemente del diseño institucional y de los instrumentos de intervención adoptados.

El capital social no es más que la existencia de expectativas de cooperación, sostenidas por redes institucionales (asociaciones), en las que cristalizan estas expectativas en pautas de cooperación continuadas. Por tanto, la densidad de participación asociativa en una comunidad se halla directamente relacionada con la calidad de su vida política.

Para Putnam está claro que aunque el grado de desarrollo económico importa, el nivel de calidad democrática está estrechamente relacionada con la densidad de la vida asociativa de cada región y califica a las sociedades con pautas estables de compromiso



cívico como comunidades ricas en capital social que consiste en el conjunto de redes y normas de reciprocidad y confianza fomentadas entre los miembros de las asociaciones de la comunidad, gracias a su experiencia en la interacción y cooperación social. La existencia de capital social permite a los miembros de la comunidad superar los dilemas que plantea la acción colectiva y que impiden, si no son resueltos, establecer mecanismos de cooperación estables.

La importancia de la existencia o ausencia de pautas de vida cívica conduce, finalmente, a Putnam a explorar su origen histórico. La inercia de la historia juega aquí un papel fundamental. En aquellas comunidades en las que imperaron regímenes republicanos y formas de gobierno horizontales o poco jerarquizadas, ha imperado una tradición asociativa y una mejor democracia; por el contrario, aquellas áreas caracterizadas por administraciones absolutistas y relaciones jerárquicas, la ausencia de tradiciones cívicas se ha perpetuado en el tiempo y ha conducido a instituciones públicas ineficientes hoy en día. Mientras la existencia de expectativas de cooperación empuja a cada individuo a cooperar con los otros, en un círculo virtuoso; por el contrario, en aquellas comunidades en las que no hay expectativas de cooperación, cooperar y comportarse cívicamente es irracional: en estas comunidades, atrapadas en un círculo vicioso, nunca ha habido y nunca se podrá generar una comunidad cívica.

Así las cosas, el fracaso de muchos intentos democráticos, junto a la creciente sensibilidad hacia los fundamentos sociales y económicos de la política, dejan en evidencia que un diseño concienzudo de las instituciones no garantiza un buen funcionamiento y que entre tantas variables que explican esta situación, resultan esenciales los factores ambientales tales como el contexto económico y la tradición política; por ello, para Putnam (1993) la existencia (o ausencia) de pautas de comportamiento cívico constituyen un punto clave para entender la calidad de la democracia representativa y el nivel de bienestar colectivo y económico.

En este mismo sentido, Subirats y Gallego (2002) consideran que las principales causas de niveles de rendimiento institucional diferenciados se hallan en las características del entorno sociopolítico y socioeconómico en que las instituciones actúan. Es decir, el rendimiento institucional se concibe como una variable dependiente del entorno, coincidiendo con los estudios de Putnam. Por su parte, desde un enfoque institucionalista, el rendimiento institucional se concibe como una variable independiente, de tal forma que un alto rendimiento institucional puede llevar al fortalecimiento o incluso a la creación de capital social, mientras que un bajo rendimiento institucional puede llevar a su debilitamiento y a su pérdida.

En este orden de cosas, cierta dosis de realismo obliga a optar por considerar el rendimiento institucional como una variable que puede ser dependiente e independiente al mismo tiempo. Es decir, puede asumirse que las condiciones socioeconómicas y



sociopolíticas condicionan el rendimiento institucional (enfoque de cultura política), pero también que tales condiciones son a su vez resultado de la intervención de las instituciones (enfoque institucional), en una suerte de efecto circular de influencias recíprocas, aunque la mayor parte de investigaciones se han concentrado en definirlo como variable dependiente y por centrarse en analizar entonces los factores que pueden explicar diferentes niveles de rendimiento institucional.

Por otra parte, se encuentran también las investigaciones que analizan el rendimiento institucional como variable independiente, tal es el caso de Huntington (1968). Este autor define el rendimiento institucional como la capacidad de los poderes públicos de conseguir los objetivos previstos. Esta capacidad, según el autor, es uno de los factores que explican el grado de institucionalización de un sistema de gobierno –siendo esta la variable dependiente de su estudio– (Subirats y Gallego, 2002).

Muy seguramente el éxito de la democracia en algunos municipios colombianos no tiene como única explicación las bondades económicas o sociales, sino esencialmente la existencia de una vigorosa “comunidad cívica”, caracterizada por una ciudadanía activa, con espíritu público, integrados en la confianza y la cooperación, como bien lo describe Tocqueville sobre la democracia americana. Mientras que los bajos niveles democráticos de muchos municipios pueden obedecer también a una vida política estructurada verticalmente, una vida social de fragmentación y aislamiento y una cultura de desconfianza, sin embargo, no hay evidencias concretas de tal explicación.

Lo que puede decirse, de acuerdo con la información que arroja la base de datos conformada, es que hay unas fuerzas “estructurales” en acción, unos prerrequisitos económicos, sociales y culturales que aumentan las probabilidades de una mayor o menor calidad democrática. Su presencia local o su ausencia deben formar parte de cualquier explicación a largo plazo del cambio político subnacional. El hecho de que la mayoría de los municipios con los más bajos niveles democráticos sean esencialmente pequeños y rurales, tengan los más elevados niveles de pobreza, de analfabetismo, de corrupción y dependencia de los recursos fiscales de la nación, no es un accidente, por el contrario, son una demostración de que la calidad democrática municipal en Colombia es un resultado de la distribución espacial desigual de los “prerrequisitos” democráticos en el territorio nacional.

De igual forma, más allá de estos prerrequisitos, está también claro que los municipios de mejor desempeño democrático se caracterizan por reunir unas condiciones básicas que permiten la competencia electoral abierta y transparente, con garantías para ciudadanos y candidatos. De ahí que los municipios de más bajo desempeño democrático están caracterizados por altos niveles de violencia política y riesgo electoral, por considerables casos de trashumancia y por la presencia de partidos políticos hegemónicos, es decir, con muy bajos niveles de alternancia política.



Sin embargo, también es válido aclarar que aunque los prerrequisitos locales estén presentes, y el debate electoral sea competitivo y transparente, estas no son garantías suficientes de apertura y consolidación democrática ya que el cambio institucional incorpora nuevas dinámicas a la gobernanza territorial, y en muchos municipios las élites locales tradicionales, en respuesta a los retos (u oportunidades) ofrecidas por la “apertura democrática”, asumen diversas estrategias para mantener las formas tradicionales de ejercicio del poder político, buscando maximizar el control, la autonomía y el poder o influencia, restringiendo así ampliamente los efectos democratizadores de las propuestas descentralistas.

Finalmente, al celebrar los 30 años de la promulgación de la Constitución de 1991, que dio continuidad a la hoja de ruta trazada desde el Acto Legislativo 1 de 1986, para profundizar el proceso de apertura democrática a nivel municipal, resulta importante resaltar los avances obtenidos en estos años de cambio institucional, así como las limitaciones expuestas anteriormente que se constituyen en desafíos mediatos para robustecer la precaria calidad democrática de los espacios locales. Queda claro que Colombia mantiene unas restricciones significativas para el goce efectivo de los derechos civiles y políticos, lo que exige más esfuerzos orientados a consolidar el Estado de derecho, situación que facilitará la transición hacia la democracia por la que atraviesan principalmente los pequeños municipios del país. Igualmente, la medición realizada evidencia también la necesidad de mejorar considerablemente en las demás dimensiones democráticas ya que, si bien la mayoría de los municipios supera el umbral Dahliano, también es cierto que cerca del 75 % de los municipios no supera los 49 puntos en su calidad democrática, es decir, que aún es bastante frágil, no siendo aún la forma preferencial de mediar en los asuntos políticos.

Finalmente, no por ello menos importante, la democratización de los espacios subnacionales no se produce exclusivamente por presiones locales, las transiciones políticas exigen además acciones políticas desde la arena nacional. 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 (Gibson, 2005).

Referencias

- Bardhan, P. (2002). Decentralization of governance and development. *Journal of Economics Perspectives*, 16(4), 185-205.
- Behrend, J. (2011). Introducción: política subnacional y democracia. *Revista SAAP*, 5(2), 249-260.



- Carmagnani, M. (1993). *Federalismos Latinoamericanos*. Fondo de Cultura Económica.
- Cornelius, W. (1999). *Subnational Politics and Democratization in Mexico*. University of California Press.
- Dahl, R. (1999). *La democracia y sus críticos*. Paidós.
- Del Campo, E. (2006). *Gobernabilidad y descentralización político-administrativa en los países andinos*. CIDOB ediciones.
- Eaton, K. (2006). Decentralization non democratic roots: Authoritarianism and subnational reform in Latin America. *Latin America Politics and Society*, 48(1), 1-26.
- Faguet, J-P. (2012). *Decentralization and Popular Democracy: Governance from Below in Bolivia*. University of Michigan Press.
- Falleti, T. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin America cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, 99(3), 327-346.
- Gervasoni, C. (2009). 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.
- Gibson, E. (2004). *Federalism and Democracy in Latin America*. The Johns Hopkins University Press.
- Gibson, E. (2005). Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. *World Politics*, 58(1), 101-132.
- Grindle, M. (2007). *Going local: Decentralization, democratization and the promise of good governance*. Princeton University Press.
- Huntington, S. (1968). *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press.
- Levine, D. y Molina, J. (2007). La calidad de la democracia en América latina: Una visión comparada. *América Latina Hoy*, (45), 17-46.
- Lora, E. (2007). State reform in Latin America: A silent revolution. En *The state reform in Latin America* (pp. 1-56). Stanford University.
- Mascareño, 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.
- Montero, A. y Samuels, D. (2004). *The political determinants of decentralization in Latin America: Causes and consequences*. University of Notre Dame Press.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work*. Princeton University Press.



- Restrepo, D. (2006). *Historias de la descentralización. Transformaciones del régimen político y cambio en el modelo económico. América Latina, Europa y EUA*. Universidad Nacional de Colombia.
- Ribot, J. (2002). *La descentralización democrática de los recursos naturales: la institucionalización de la participación popular*. World Resources Institute.
- Ribot, J. (2011). *Choice, recognition and democracy effects of decentralization*. Swedish International Development Cooperation Agency.
- Sabatini, C. (2003). Decentralization and political parties. *Journal of Democracy*, 14(2), 138-150.
- Somuano, M. y Ortega, R. (2011). Democracia en los estados mexicanos: un análisis subnacional. En S. Martí y M. Somuano (Eds.), *La Democracia en México* (pp. 15-40). Ediciones Bellaterra.
- Subirats, J. y Gallego, R. (2002). *Veinte años de autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Tocqueville, A. (1957). *La democracia en América*. Fondo de Cultura Económica.
- Wiesner, E. (2003). *Fiscal federalism in Latin America*. BID.



