

**REVISIÓN HISTÓRICA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN
ADMINISTRATIVA Y SUS RESTOS EN COLOMBIA, DE 1985 A 2016**

**Arnulfo Sánchez Castillo
Código 2152628**

**Requisito para optar por el título de
Magister en Planeación para el Desarrollo**

**Doris Yaneth Herrera Monsalve, Mg
Directora del trabajo de grado.**

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES
FACULTAD DE SOCIOLOGÍA
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO**

2016

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
1. MARCO CONCEPTUAL	4
1.1 Descentralización	6
1.2 Descentralización Administrativa	10
1.3 Municipio	13
2. RECORRIDO HISTÓRICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA.....	16
2.1 Proceso de auge de la descentralización entre 1985 a 1990	18
2.1.1 Hitos históricos.....	18
2.1.2 Retos/obstáculos, fracasos	21
2.1.3 Hallazgos	22
2.2 Implementación del proceso entre los años 1991 a 2000	24
2.2.1 Hitos históricos, líneas de tiempo	24
2.2.2 Retos/obstáculos, fracasos	26
2.2.3 Hallazgos	28
2.3 Desaceleración y retroceso entre 2001 a 2016.....	35
2.3.1 Hitos históricos.....	35
2.3.2 Retos/obstáculos, fracasos	36
2.3.3 Hallazgos	39
3. CONCLUSIONES	45
4. RECOMENDACIONES.....	53
5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	56
6. ANEXOS	61

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1. INGRESOS MUNICIPALES 2014. DISCRIMINACIÓN POR CATEGORÍAS 15

TABLA 2. BALANCE DE MEDIDAS DE CONTROL IMPUESTAS EN EL MARCO DEL SGR 44

RESUMEN

Esta investigación es la construcción de una revisión histórica que comprende un desarrollo progresivo de diferentes etapas de la descentralización administrativa en Colombia, gestación o lineamientos iniciales antes de su implementación, su reglamentación y puesta en marcha, encontrando sus dificultades, errores y proyecciones, entre los años de 1985 y 2016. Siendo uno de los procesos necesarios para el logro de una descentralización del Estado, que procura autonomía, delegación del poder y de responsabilidades, más cercanos a la ciudadanía desde lo local, promoviendo la participación activa de todos los sectores. Realizando con ello un análisis histórico en procura de poder plantear una mirada alterna que visualice algunas de las opciones que se pueden encontrar en este proceso.

PALABRAS CLAVE

Descentralización, Descentralización Administrativa, Departamento, Municipio, Gobierno Local, Autonomía, Participación.

INTRODUCCIÓN

El presente documento es una revisión histórica sobre la descentralización administrativa en Colombia entre el año 1985 y 2016, en el que se realiza un análisis y balance del proceso descentralizador en el país, resaltando las tendencias y rupturas que han venido ocurriendo durante el periodo mencionado. Para ello se realizó un análisis documental que incluyó la compilación y revisión de artículos, monografías, trabajos de grado e investigación y ensayos tipo monográficos sobre el tema.

Este trabajo pretende dar una mirada histórica sobre la descentralización como un proceso y una política de Estado, en la lógica de modernidad y democracia actual, al que se han visto abocados por dinámicas internacionales y condiciones internas que han promovido éste modelo como una forma de respuesta y solución a las necesidades y demandas de los territorios; brindando elementos de análisis que permitan conocer los objetivos iniciales que promovieron este adelanto, cómo ha sido desarrollado y tratado en el tiempo por diferentes autores, y las diferentes perspectivas de análisis que permitieron brindar una lectura cronológica de lo que ha brindado dicho proceso a través del periodo de tiempo referido y que se aborda en sus diferentes aspectos.

El estudio se enmarca dentro del enfoque cualitativo de tipo explicativo, que desde la técnica de análisis documental abordó tres categorías de análisis: descentralización, descentralización administrativa y municipio. El primer capítulo correspondiente al marco conceptual que permitió hacer una revisión de los autores y planteamientos sobre las discusiones existentes de la presente revisión histórica, constituyéndose en la base de análisis de los documentos que hacen parte de la misma.

En el segundo capítulo, realizó un análisis histórico y coyuntural de las producciones académicas y teóricas sobre la descentralización administrativa. Dicho análisis se divide en tres periodos de tiempo; el primero abarca los años 1985 a 1990, en donde se analiza el proceso descentralizador, principalmente administrativo, antes de la Constitución Política de Colombia de 1991, revisando los postulados teóricos y las bases en las que se sustentan las reformas descentralizadoras en el país (marco normativo) que se echaron a andar en su momento y cómo estas se ajustan al contexto que vivía el país en ese tiempo. El segundo periodo comprendido entre 1991 y 2000, se concentra en el análisis de las implicaciones que tuvo el proceso descentralizador en Colombia a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de Colombia de 1991, y a su vez identifica algunas de las posturas críticas frente al tema, no solo de avances y logros, sino de las dificultades y perspectivas que se presentaron. El tercer y último periodo corresponde a los años 2001 a 2016, en el que se pretendió realizar un diagnóstico sobre lo que ha acontecido en el país a partir del proceso descentralizador a nivel administrativo, llamando la atención sobre aquellas acciones tendientes a la recentralización del poder.

A pesar de ser un periodo amplio de tiempo de análisis, las producciones encontradas en las bases de datos¹ en las cuales se centra esta investigación, desde los criterios de selección² no son muy amplias, la producción colombiana en torno al tema de descentralización administrativa colombiana es baja, dado su poco abordaje, ya que los temas más trabajados son primero los referidos al ámbito fiscal de la descentralización y segundo para el caso administrativo, son casos puntuales, que desconocen en varios casos

¹ Se realiza la construcción de una base bibliografía basada en los metabuscadores de las Universidades de Los Andes, Nacional de Colombia-sede Bogotá, BLAA, recursos digitales.

² Producción nacional académica, investigativa, etc.; descentralización administrativa; sobre el caso colombiano.

el contexto nacional que condiciona materialmente, los procesos particulares ya sean de departamentos o de municipios.

Finalmente, un capítulo final de análisis sobre los hallazgos de las producciones compiladas para cada uno de los periodos ya mencionados, en los que se abordan elementos de carácter teórico y metodológico, así como las implicaciones de la descentralización administrativa a nivel jurídico, social y económico.

1. MARCO CONCEPTUAL

Durante los años sesenta y setenta en los países de América Latina las circunscripciones de nivel intermedio (estados, provincias o departamentos) fueron agrupadas en regiones y fueron creados organismos administrativamente descentralizados para hacerse cargo de herramientas y funciones propicias para la solución de necesidades de cada una de ellas, principalmente a través de la asignación de gasto en infraestructura básica. Estos organismos, a su vez, conformaron subregiones en que agrupaban las circunscripciones de menor dimensión (Finot, 2007) De igual manera, desde los años sesenta entidades como el Banco Mundial y otras agencias, dictaban lineamientos claros en el siguiente sentido:

Hay que descentralizar para empequeñecer el tamaño, el gasto, y el poder de los Estados. Había que desbaratar los Estados centralizados, burocratizados, grandes, paquidérmicos, que no los mueve nadie, que son costosos, que para cada problema social establecen un presupuesto diferente. Aquellos Estados que volvieron normal que cada reivindicación territorial importante estuviera acompañada de una

institución, una norma, una Ley, un equipo de funcionarios con necesidades de capacitación recurrentes. (Restrepo, 2011)

Así pues, de la mano de los cambios en los procesos de democratización iniciados en los años 80, se incluye la descentralización y viceversa. Tales procesos incluyeron no solamente la recuperación del derecho a elegir a nivel nacional sino también de elegir gobiernos locales.

Los objetivos propios de los procesos de descentralización política fueron: profundizar la democratización y fortalecer la gobernabilidad democrática; avanzar hacia una mayor equidad territorial y social, y reducir el déficit fiscal.

Aún así, “los procesos de descentralización en América Latina han servido como entorno institucional para facilitar los procesos de privatización de las entidades públicas de carácter territorial” (Restrepo, 2011) situación que ha sido fácil de realizar por el nivel de corrupción interno de las entidades públicas. Recogiendo la experiencia de la región, “en América Latina la descentralización ensancha el sistema político, ensancha las instituciones, ensancha los mercados, ensancha la pugna entre sociales y políticos alrededor de los temas descentralizados” (Restrepo, 2011, p. 141). La descentralización es un fenómeno global, es un ajuste a las formas de organización espacial del Estado. Se descentralizan básicamente los sistemas políticos, la política social mas no la política económica y productiva, no se descentraliza ni la reforma agraria, ni la reforma urbana, ni los recursos, adicionalmente se incentiva la agremiación administrativa y funcional entre territorios, más no la creación de entidades políticas agremiadas. Se ofreció como una forma de administración sobre ciertos actores y respondiendo a los intereses de otros jugadores de la escena pública.

En Colombia, a la luz de las primeras acciones concretas encaminadas al proceso de descentralización se estableció la elección popular de los alcaldes, representantes locales y regionales a partir de 1988, lo que representó mayor autonomía, responsabilidad y conocimiento de los contextos particulares que vivían las personas. A continuación, se abordan los conceptos de descentralización, descentralización administrativa y los municipios, que como categorías de análisis servirán para aproximarse y comprender las dinámicas del proceso descentralizador en Colombia.

1.1 Descentralización

La descentralización se concibe como “sinónimo de poder atenuado, compartido, de democracia participativa y directa, de oposición a la democracia delegada y representativa, lejana y ausente” (Delgadillo, 1989), se presenta como una manera de llegar al país en su totalidad por parte del Estado, es decir, una presencia estatal en todos los niveles y esto supone una identidad con el poder y autonomía local.

Por ende, los procesos descentralizadores, son una herramienta que permite una mayor equidad y eficiencia del Estado para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, permitiéndoles un encuentro y diálogos más directos en sus contextos locales; es un paso hacia la modernidad estatal, en el que los ciudadanos pueden participar y tomar decisiones sobre lo que les afecta más, con mayor autonomía y conocimiento.

Según investigadores de la Universidad Central (1997) son necesarias ciertas condiciones para lograr con éxito el ejercicio real de la descentralización: primero, es necesario redefinir el papel de los distintos niveles del gobierno nacional, intermedio o regional y local, y los transforma para su debido cumplimiento. Segundo, es un proceso que

transforma el sector público, lo moderniza para devolverle autonomía a la región, a la localidad y a la comunidad, y que pone la solución de cada problema en manos de aquel para quien es prioridad. Tercero, se deben considerar las restricciones financieras, humanas e institucionales. Cuarto, exigir competencia. Quinto, facilitar la administración moderna y la gestión por resultados en cada nivel de la administración. Sexto, exige responsabilidad. Y séptimo, la comunidad y el sector privado son los principales beneficiarios.

Por ende, Togo (1988) referencia que en Colombia, la descentralización es el resultado de un proceso global que busca modernizar al Estado, en el marco de una tendencia desreguladora de los estados capitalistas, buscando desmontar los Estados “benefactores”, traducido en procesos de descentralización. Es una alternativa de modernización del aparato institucional a nivel central y regional, planificación y asignación de recursos para generar una autonomía departamental y municipal.

La descentralización, junto con la democratización y la internacionalización, que forman parte de la agenda modernizadora del Estado en numerosos países desarrollados y en desarrollo, son respuestas necesarias al surgimiento de nuevas realidades interrelacionadas y características de la época actual: ciudadanos con una nueva conciencia de su papel protagónico frente al Estado; información creciente y cada vez mayor acceso al mundo de internet, que ha desvanecido las fronteras; identidades regionales más explícitas; grupos emergentes que rivalizan con los viejos liderazgos; nueva organización de la producción donde las relaciones horizontales y la creatividad sustituyen las cadenas de origen fordista. (Universidad Central, 1997)

“la descentralización es un proceso integral para devolverle el Estado a las provincias colombianas mediante la descentralización de los recursos fiscales, autonomía

de planificación y autonomía política para asumir las responsabilidades regionales”. (Delgadillo, 1989), en otras palabras la descentralización tuvo la intención de llegar a partes del territorio nacional con esta nueva estrategia, donde antes solo se llegaba históricamente con algunas excursiones militares. Parafraseando a Delgadillo, esta se convierte en una respuesta inducida por el proceso económico y social que vivió el país en esta época, queriendo romper y cambiar la lógica de un bienestar satisfactorio para una minoría de la población y un olvido absoluto para la gran mayoría.

Como lo expone Pérez (2000) con la aparición de la Constitución Política de Colombia de 1991, la descentralización se consolida oficialmente en el artículo 1º, siendo el principio fundamental del Estado colombiano la eficacia administrativa, referido a ciertas condiciones y asociadas con las competencias territoriales:

- La salud es un servicio público y se organiza en forma descentralizada.
- Las entidades descentralizadas son una forma descentralizada de servicios.
- La división territorial de Colombia es función del Congreso Nacional.
- Deberá existir una ley orgánica de presupuesto.
- La constitución y la ley determinarán la situación fiscal.
- La nación, las entidades territoriales y las entidades descentralizadas pueden conceder subsidios a las personas con menores ingresos económicos para el pago de los servicios públicos domiciliarios.

La descentralización hacia las entidades territoriales debe realizarse mediante una combinación de acciones para la distribución de funciones, la asignación de recursos y establecimiento de mecanismos que garanticen responsabilidad en la gestión de alcaldes y

gobernadores. “La descentralización no puede generar automáticamente buenos resultados. Sirve para generar un contexto favorable para la gestión otorgando instrumentos a los gobiernos territoriales y sus comunidades, pero la obtención de los resultados previstos depende tanto de la manera de abordar la gestión como de algunos factores externos.” (Maldonado, 2000, p. 27).

Para entender con mayor facilidad el concepto de descentralización, es importante abordar conceptos que pueden ser similares o instancias necesarias para llevar a cabo este proceso tales como la desconcentración, la delegación y la devolución. Como lo menciona Delgadillo (1989), la desconcentración, es un estadio anterior, o una etapa mínima de la descentralización, que busca limitar los poderes del poder central. Con menos poder e incidencia, es un primer paso para llegar a la descentralización.

Retomando los planteamientos de Duque (1997) la desconcentración se puede entender como una forma de organización del sistema administrativo en la que el Estado central delega determinadas funciones operativas a entidades no autónomas, regionales o locales, o a funcionarios intermedios, pero manteniendo concentrada en su poder la toma de decisiones; la descentralización por su parte implica el traslado de funciones del nivel central a las entidades regionales y locales, e incluso ciertos establecimientos públicos, los cuales poseen personería jurídica y grados importantes de autonomía.

Alberto Maldonado y Cástulo Morales (2000) proponen tres esquemas de organización del sistema administrativo, la desconcentración, que se produce al interior de una misma organización, es el proceso de transferencia de funciones, recursos y capacidad decisoria del nivel central a instancias territoriales, sin perder el control de las mismas. La delegación, entendida como el proceso de transferencia de funciones, recursos y capacidad decisoria del nivel central a otras unidades, pero que tienen cierta autonomía jurídica y

patrimonial, es una delegación a otra organización. Y finalmente la devolución, que se refiere al proceso de transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión a entidades territoriales con autonomía política, jurídica y patrimonial. Se realiza en países federales, donde tiene Estados autónomos.

En Colombia, la descentralización pretende aumentar la presencia del Estado en las regiones, es decir, municipios y departamentos; en un país atomizado, con tendencia centralista y con elevados índices de violencia debido a la ausencia del mismo en los territorios, por ello, la tesis de la descentralización fue el fortalecimiento de los municipios y de la democracia participativa en lo local. Por lo anterior, es necesario conocer lo planteado frente a la descentralización administrativa y el siguiente acápite ilustrará conceptualmente el tema.

1.2 Descentralización Administrativa

Contemplada como uno de los eslabones en la materialización del proceso descentralizador, el componente administrativo se traduce en la apropiación y ejercicio pleno de funciones en el marco de economía, eficiencia y eficacia en niveles de gobierno cercanos a las problemáticas de las comunidades.

La descentralización administrativa introduce un nuevo concepto de participación en lo local, Pérez (2000), plantea que puede ser vista como un mecanismo “para alcanzar un mayor nivel de participación de los poderes regionales y locales en la administración del Estado”. En donde, se parte de una gestión con mayor autonomía e independencia por parte de la ciudadanía, con el objetivo de satisfacer las necesidades generales que le acontecen a las regiones a nivel local de manera particular.

Para ello Pérez (2000) refiere la existencia de ciertas condiciones que se deben tener en cuenta, para que este objetivo se lleve a cabo:

- La existencia de necesidades locales o regionales particulares, diferentes a las nacionales.
- Personas jurídicas diferentes del Estado.
- Personas jurídicas que deberán ejercer autonomía respecto al poder central.
- Autoridades locales elegidas democráticamente por la misma comunidad.
- Trasmisión de competencias del orden nacional al orden local.
- No estar sometidos al poder jerárquico las autoridades u organismos.
- Proceso de atribución de competencias regido por norma constitucional u ordenamiento local.

La descentralización administrativa es dividida generalmente en dos niveles: el territorial o geográfico y el de servicios. El primero, es la organización administrativa que permite a las entidades territoriales comprometerse en su propio desarrollo y resolver los problemas administrativos en el mismo lugar por las autoridades locales, dando límites concretos a su accionar, logrando eficiencia administrativa y democrática, manifestada en el autogobierno. Por otra parte, en el nivel de servicios, su naturaleza es más funcional, de instituciones públicas, referidos a servicios públicos, administración de justicia, cultura, deporte, entre otros. Dando competencia y responsabilidad a los entes locales a administrar, construir, garantizar y controlar todo lo referido a los servicios públicos que el espacio demande y solicite.

Sin embargo, posteriormente se incluye una tercera parte a la descentralización administrativa, por colaboración, luego de la sentencia C-308 del 7 de julio de 1994,

supone el ejercicio de una función pública desarrollada en interés del Estado y en ejercicio de dicha actividad a nombre de una organización privada, siempre y cuando no exista otro ente público que lo pueda cumplir.

Según el análisis de Tobo (1988), son múltiples las atribuciones y responsabilidades que se han dejado en poder y en manos de los municipios y departamentos, en donde de su gestión dependerá el manejo planificado y racional de recursos, esperando una capacidad administrativa que responda y represente los intereses del bien común, ya que entre otras manejarán sectores como el de agua potable, salud, educación, agricultura, desarrollo urbano, obras públicas; suprimiendo funciones de algunas entidades, asignando el control y vigilancia a entidades de orden nacional entre ellas de vivienda, ejerciendo el manejo de transporte urbano y municipal y funciones compartidas con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Actualmente, estas últimas se detallan en los lineamientos del sistema de atención para la protección integral y en concordancia con lo dispuesto en la ley 1098 de 2006 por medio de la cual se expide el Código de Infancia y Adolescencia.

Es así como se propende por una administración funcional, ágil y próxima a los ciudadanos, donde se promueva la “participación equitativa de todos los ciudadanos en las estructuras neutrales del Estado para promover un desarrollo armónico de la localidad vía consenso social” (Delgadillo, 1989, p 25), lo que permitirá y promoverá una conciencia localista.

Visto así, se hace evidente que este sistema administrativo y responsabilidades distribuidas necesitan de un sistema financiero que las solvete, ya que en la ejecución o implementación de las mismas, la mayoría de los municipios y del territorio colombiano, estaban en abandono estatal, teniendo un gran déficit de inversión y atención. Mostrando así como la descentralización administrativa y la descentralización financiera están

estrechamente vinculadas en la medida en que la primera no puede adelantarse sin la segunda. Todavía más, si la descentralización administrativa no se acompaña de la descentralización financiera, no se puede configurar la descentralización sino la renuncia por parte del Estado a sus obligaciones, en detrimento de las entidades locales. Siendo así, desde la Constitución de 1991 se busca a nivel normativo un equilibrio entre las mismas a nivel de funciones y recursos.

Lo anterior, evidencia la tensión entre el municipio, el departamento y la nación, es decir, las escalas territoriales se ven involucradas por procesos de duplicidad de funciones, poca corresponsabilidad de la nación frente a los temas de afectación local, entre otros, por ello, en la construcción de este documento es necesario abordar el municipio como unidad territorial en la escala de lo local.

1.3 Municipio

El municipio es una entidad administrativa, que está compuesta por un territorio delimitado claramente, con un cierto número de habitantes que viven y se desarrollan allí. En Colombia, esta unidad territorial adquiere un papel importante cuando se implementan las medidas de corte descentralizador, ya que se le otorga autonomía, mayores funciones y responsabilidades a partir de 1986 a partir de la entrada en vigencia la ley 12 y la ley 11 de 1986 que le otorgó funciones y recursos concretos antes manejados desde el nivel central, los cuales fueron reglamentados y detallados posteriormente con la entrada en vigencia del Decreto 1333 de 1986 por medio del cual se expide el Código de Régimen Municipal.

Posteriormente, este proceso de asignación de funciones y recursos fue objeto de inclusión en la Constitución de 1991 en sus artículos 356 y 357 y reglamentados

inicialmente mediante la ley 60 de 1993, que se refirió a los servicios públicos domiciliarios (acueducto, alcantarillado, aseo, energía), servicios sociales (salud, educación), regulación urbana e infraestructura local (plazas de mercado y de ferias, orfanatos, ancianatos, caminos vecinales, puentes veredales, entre otros), acompañado de la entrada en vigencia de la Ley 134 de 1994 por medio de la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana; entendiendo este proceso, siguiendo los planteamientos de Lozano (1998), como el sistema que utiliza el gobierno nacional en donde transfiere recursos a los gobiernos regionales o locales, buscando mayor eficiencia y equidad tal como lo cita Lozano a partir de Stiglitz “La primera por la mayor eficiencia relativa que tiene la administración central en el recaudo de los tributos, como por la mayor eficiencia por parte de los gobiernos regionales en la provisión de bienes y servicios públicos. La segunda, en cuanto a que ante un incremento en la tasa tributaria de la administración central para financiar actividades desarrolladas por los gobiernos regionales, los costes administrativos adicionales serían insignificantes” (Lozano, 1998).

Después de la Constitución de 1991, el municipio se consolida como eje articulador del proceso descentralizador y base del Estado colombiano, en el que se centra el desarrollo administrativo del país. Así pues, el municipio adquiere nuevas dimensiones y características como el desarrollo de gestión local, mejora sus capacidades autónomas, mejoramiento de condiciones básicas de vida y progreso, iniciativa local, capacidad de resolución de problemas y conflictos, y claridad de objetivos propios. Actualmente, en Colombia existen 1102 municipios que durante su categorización en el 2014 presentan el siguiente comportamiento con relación a la procedencia de los recursos, ver tabla a continuación.

Tabla 1.
Ingresos municipales 2014. Discriminación por categorías

Categoría	Tributarios	No tributarios	Transferencias	SGP*	Regalías	Cofinanciación	Otros	Total
Primera	2.505	314	51	4.242	149	189	269	7.719
Segunda	1.140	185	14	1.695	139	56	203	3.432
Tercera	562	83	22	1.259	136	86	49	2.196
Cuarta	394	26	64	1.567	647	82	85	2.864
Quinta	478	52	68	881	533	71	122	2.204
Sexta	2.055	300	1.194	9.415	2.827	904	1.142	17.837
Especial	10.248	2.103	210	6.337	113	206	4.539	23.755
Total País	17.382	3.063	1.623	25.395	4.544	1.592	6.410	60.007
Primera	14,41	10,24	3,17	16,70	3,28	11,86	4,20	12,86
Segunda	6,56	6,05	0,88	6,67	3,05	3,49	3,17	5,72
Tercera	3,23	2,71	1,33	4,96	2,99	5,38	0,76	3,66
Cuarta	2,26	0,85	3,91	6,17	14,24	5,12	1,33	4,77
Quinta	2,75	1,69	4,17	3,47	11,74	4,44	1,91	3,67
Sexta	11,82	9,81	73,59	37,07	62,21	56,76	17,82	29,72
Especial	58,96	68,66	12,95	24,95	2,48	12,94	70,81	39,59
Total País	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Cálculo DNP-DDTS, *SGP + otras transferencias nacionales

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia que no son sostenibles económicamente y que existe una alta dependencia del Estado central y considerando que cerca del 90% de los municipios de encuentran en la sexta categoría, y el incipiente peso específico de los ingresos tributarios que pueden ser incrementados de manera sustancial con autonomía a la hora de establecer cargas impositivas (impuestos, tasas, tarifas y contribuciones) lo que se materializaría por medio de una ley para tales fines, sin embargo, existe poco uso de estas normas o visión sobre la importancia de los recursos propios en la gestión territorial. Ello, permitiría que cada entidad territorial establezca sus gravámenes teniendo en cuenta las condiciones de su entorno, especialmente las actividades económicas que se desarrollen en su jurisdicción, lo que se reflejaría en el fortalecimiento de las rentas municipales.

Otras alternativas pueden estar entorno a la posibilidad que las entidades territoriales emitan títulos semejantes a bonos de deuda pública con el fin de pignorar las rentas propias. Adicionalmente, es de vital importancia para los municipios realizar una actualización catastral de la que carecen la gran mayoría, que contenga condiciones

cercanas al mercado de los predios que hacen parte de cada jurisdicción, lo que se reflejaría automáticamente en la base de liquidación de los impuestos sobre la propiedad. Un incremento sustancial en el régimen de transferencias, en el que se tengan en cuenta condiciones como la ausencia y precariedad institucional; dispersión, heterogeneidad y ruralidad de la población; entre otros.

Más recursos municipales para el desarrollo autónomo, buscando dar respuestas prontas y eficientes frente a las demandas de las comunidades, propendiendo por desprenderse del poder central, para la satisfacción de las necesidades locales, amplía las funciones a los municipios. Objetivos claros que los sostenían son el mejoramiento de condiciones de vida, como uno de los objetivos principales del fortalecimiento municipal, promoviendo el dinamismo de actividades municipales para la generación de empleo.

Las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 se constituyen en los pilares fundamentales para asignar a los municipios, tanto competencias como recursos para atender los diferencias sectores en los que puede intervenir.

En el último lustro se cuenta con la expedición de la ley 1551 de 2012 por medio de la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios y como lo establece el objetivo de dicha ley consignado en el artículo 1 haciendo referencia a que esta se configura como instrumento de gestión para cumplir las competencias y funciones de los municipios.

2. RECORRIDO HISTÓRICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA

Este capítulo presentará un recorrido histórico del proceso descentralizador en

Colombia y como elemento novedoso permitirá encontrar hitos, retos, fracasos, hallazgos y conclusiones del proceso a partir de las fuentes documentales. Entendiendo, que la descentralización en Colombia fue un proceso iniciado en el siglo pasado, redefiniéndose a fines de los años 60, cobrando mayor fuerza durante la década de los años 80 y concretándose explícitamente en la Constitución Política de 1991.

Como lo recoge el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), La Constitución de 1886 definió a Colombia como un Estado centralizado políticamente y descentralizado administrativamente. Con una relación vertical de poder, donde el presidente ostentaba el poder supremo. Esquema que se mantuvo durante gran parte del siglo XX. En 1968, se aprobó una reforma constitucional en la que se acuñaba el término de descentralización técnica o por servicios, lo que significaba básicamente la presencia legal de las empresas públicas.

En la década de los ochenta, se sumaron a los conceptos de descentralización administrativa y técnica, las discusiones sobre la descentralización fiscal con un énfasis particular en el desarrollo municipal. La ley 14 de 1983 aumentó la autonomía tributaria de las entidades territoriales y amplió las bases de sus gravámenes, sobre todo el catastro. La ley 12 de 1986 hizo creciente el porcentaje del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que se transfería a los municipios. En 1986 se dio un paso importante en materia de descentralización política al establecerse, a través del acto legislativo N° 1, la elección popular de los alcaldes a partir de 1988. Desde la constitución de 1991, el país adopta un nuevo marco institucional y desarrolla instrumentos dirigidos a aumentar la eficiencia de la provisión de servicios públicos y a incrementar la participación ciudadana en la toma de decisiones. A continuación se presentará el momento de auge del proceso descentralizador

2.1 Proceso de auge de la descentralización entre 1985 a 1990

2.1.1 Hitos históricos

El contexto colombiano marcado fuertemente por dinámicas internacionales, se ve vinculado a grandes reformas políticas, y es en cabeza del presidente de la república, Virgilio Barco Vargas (1986-1990), que se proyecta la idea reformista y de fortalecimiento a las provincias, en especial al municipio; dando mayor participación, autonomía y decisión dentro de lo local. Bajo la premisa de menos centralismo, se comprometen más recursos para el desarrollo de las regiones, desde las actividades propias.

La reforma política y administrativa en Colombia, es el resultado de un proceso global que busca modernizar al Estado, en el marco de una tendencia desreguladora de los estados capitalistas, buscando desmontar los estados “benefactores” traducido en procesos de descentralización. Para nuestro caso, se le suma la conflictividad interna (factores como la progresiva y desordenada concentración de los núcleos humanos a nivel urbano, la desigualdad del desarrollo regional, la dificultad del Estado para satisfacer de manera adecuada y oportuna las necesidades básicas de la población y para atender los servicios esenciales de la comunidad; una organización estatal “obsoleta y paquidérmica”) (Tobo, 1988, p. 7).

En esta época, las guerrillas (Movimiento 19 de Abril M-19, Ejército Popular de Liberación EPL, Partido Revolucionario de los Trabajadores PRT, Movimiento Armado Quintín Lame y una facción del ELN), eran actores que incursionan en la escena política legal, producto de un proceso de paz iniciado con el gobierno de Virgilio Barco Vargas; así la descentralización lograría un acceso al Estado desde los ámbitos locales, lugares donde se ubicaban principalmente estos grupos; con esto se convierte en una herramienta para el

cambio, en una respuesta inducida por el proceso económico y social que vivió el país en esos años, así queriendo romper con la dinámica imperante en la que se evidenciaban grandes desigualdades en la presencia y atención del Estado en los territorios. Muestra cómo conduce a un modelo equilibrado, participativo, eficiente y democrático.

Es en la segunda mitad de la década de los 80 cuando se inicia el proceso de elección popular de alcaldes, juntas administradores locales, representación de los usuarios en las juntas o consejos directivos de las entidades encargadas de la prestación de servicios; vinculación de entidades cívicas sin ánimo de lucro a la prestación de servicios, creación y funcionamiento de inspecciones de policía, asociaciones de municipios, organización de concejos, creación de contralorías, modernización de los reglamentos de entidades descentralizadas, regímenes de empleados municipales, entre otros. (Tobo, 1988)

A nivel de descentralización administrativa, se da la entrega de recursos y funciones a las entidades locales, previendo el ajuste del gasto público en los establecimientos gubernamentales del nivel central, tales como los sectores de agua potable, salud, educación, agricultura, desarrollo urbano, obras públicas, entre otras (ley 715 de 2001 y ley 1176 de 2007).

Las principales reformas normativas realizadas fueron: la ley número 12 de enero de 1986: “Por la cual se dictan normas sobre la cesión de impuesto a las ventas o impuesto al valor agregado (I.V.A.) y se reforma el decreto 232 de 1983” y la ley número 78 de Diciembre 30 de 1986: “Por el cual se desarrolla el Acto legislativo número 1 de 1986 sobre la elección popular de alcaldes y se dictan otras disposiciones”. Normatividad que comienza a generar cambios estructurales en la forma de pensarse lo político-administrativo en Colombia, como el decreto-ley número 77 de Enero 15 de 1987. “Por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios”, decreto-ley número 78 de

Enero 15 de 1987: “Por el cual se asignan unas funciones a entidades territoriales beneficiarias de la cesión del Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.)”, decreto-ley número 79 de Enero 15 de 1987: “Por el cual se asignan unas funciones para el mejoramiento de la vida municipal” y el decreto-ley número 80 de Enero 15 de 1987: “Por el cual se asignan unas funciones a los municipios en relación con el transporte público”.

Las reglamentaciones referidas anteriormente, se constituyen en el marco normativo para empoderar a las entidades territoriales locales en la misión de dar los primeros pasos en la materialización de la descentralización, contando tanto con funciones como con recursos, sin referir si las funciones son las requeridas en los territorios y si los recursos satisfacen las necesidades, olvidando las condiciones particulares de cada uno de los municipios y sus contextos.

El proceso descentralizador en Colombia trata de abrir a las instituciones escenarios de integración y cooperación con organizaciones sociales, rompiendo la concentración de las relaciones entre el Estado y los gremios y las organizaciones del capital, en relación con los sindicatos y organizaciones de trabajo. Viéndose como una alternativa de modernizar el aparato institucional a nivel central y regional, planificación y asignación de recursos, para generar una autonomía departamental, de intendencias, comisarías y de los municipios, analizada desde una etapa inicial en el año de 1989, como lo refiere Delgadillo (1989), es por ende, que en esta etapa se hace evidente las nuevas relaciones con la administración pública, no sólo de sector hegemónicos sino de otros actores determinantes para la planeación y gestión de los recursos públicos.

2.1.2 Retos/obstáculos, fracasos

Los procesos descentralizadores, se constituyeron como la herramienta que permitiría mayor equidad y eficiencia del Estado para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, permitiéndoles, un encuentro y diálogos más directos con sus contextos locales, promoviendo la responsabilidad política de la comunidad en la autogestión; un espacio de participación ciudadana, de mayor eficiencia y estabilidad de la administración local.

Se ve en este proceso un paso hacia la modernidad, en el que los ciudadanos pueden participar y tomar decisiones sobre lo que les afecta más, con mayor autonomía y conocimiento. Tanto que algunos autores se atrevían a proponer y vislumbrar la importancia de efectuar un cambio más estructural, más allá de una mera reforma, como lo refiere Tobo “se ve la necesidad de realizar una modificación más audaz de la Constitución Nacional con profundización de lo hecho hasta ahora” (1988, p.6). Esto teniendo en cuenta que en Colombia como un país con una trayectoria de corte centralista evidencia principalmente, las provincias más alejadas se dejan a su suerte, en la ausencia casi total del Estado, sin garantías mínimas para el ejercicio de derechos de los ciudadanos y ciudadanas.

Los problemas que el modelo de descentralización ha tenido en algunas regiones, a propósito de la distribución equitativa de los recursos y a la débil capacidad de los municipios, se traducen en ineficiencia administrativa. Así pues, y como lo refiere Delgadillo (1989) para ese tiempo se manejaban dos conclusiones principalmente respecto a dicho modelo, primero conduce a una menor intervención del Estado desde el nivel central en lo económico y lo administrativo. Y en segundo lugar el Estado desde el orden nacional pierde control sobre la dinámica administrativa del gasto de las localidades.

2.1.3 Hallazgos

La descentralización, es una alternativa de modernizar el aparato institucional a nivel central y regional, planificando y asignando los recursos para generar una autonomía departamental y municipal. Pero esta muestra efectos contradictorios, pues si bien deja en manos de los municipios la atención de las necesidades, las decisiones fundamentales se siguen tomando en los organismos centrales del poder del Estado. Se acepta en mayor o menor grado la bondad de las reformas pero se dice que son insuficientes, parciales y por ende, deben profundizarse para ampliar el grado de participación ciudadana y la autonomía económica de los municipios.

A partir del análisis de la producción teórica sobre el tema, se muestra como los primeros abordajes sobre las reformas en relación a la elección popular no mostraron cambios radicales en la geografía política, donde seguían funcionando mecanismos tradicionales de política colombiana como el “clientelismo” y la “milimetría”, se hizo latente la burocratización, la falta de programas, la debilidad ideológica de las colectividades tradicionales, la falta de opciones al bipartidismo y la realización de comicios en medio de la violencia. (Tobo, 1988)

En conclusión, durante este periodo la producción y discusiones sobre el tema de la descentralización y la descentralización administrativa, está limitada por ser un tema novedoso en ese momento, en el que hasta ahora se estaban implementando decisiones y cambios que influirían a nivel nacional, se limitan a análisis descriptivos, en donde plantean cuestionamientos, posibles dificultades y limitaciones propias del tiempo. Reconociendo ante la presión interna y la movilización internacional, como los procesos descentralizadores se ven como la alternativa encaminada a la autonomía administrativa en los territorios que representarían alternativas de solución a problemáticas y necesidades que

se intervendrían mejorando la capacidad de respuesta desde el nivel municipal y departamental, estos cambios y resultados representarían un impacto positivo en dichos niveles y por ende, en la vida nacional del país.

Sin muchas claridades, referentes y fortaleza económica, institucional, administrativa y política; el país realiza cambios sin tener en cuenta las disparidades sociales, culturales, educativas, de infraestructura, económicas, entre otras, en todo el territorio nacional producto de las demandas internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), entre otros. En este contexto, comienzan con la sanción de una nueva normatividad que reglamenta y establece las reformas descentralizadoras para el país, este proceso entra en la vida del país con falencias y vacíos estructurales. Sin embargo, desde la planeación territorial se permite visualizar los objetivos del mismo, para mejorar la eficiencia y capacidad del Estado en sus diferentes niveles.

En estos primeros años se abre un gran debate sobre la implementación o no de un Estado unitario o uno federalista, visto este último, como la máxima expresión de la descentralización, que implicaba mayores gastos, pero que no le dieron viabilidad. Todo esto en un marco previo a una reforma constitucional. Sin embargo, a modo general, para dicho momento, hubo una alta expectativa frente al proceso descentralizador en Colombia. (Estupiñan, 2011) que se quedó sin desarrollos a las necesidades de los habitantes y de los administradores públicos, es decir, en muchos casos el ejecutivo quedó subsumido a promesas incumplidas.

2.2 Implementación del proceso entre los años 1991 a 2000

2.2.1 Hitos históricos, líneas de tiempo

Un periodo de tiempo marcado por el Consenso de Washington que planteaba una gran apertura económica, social y política al ámbito globalizado, reglamentado por diez puntos expuestos por John Williamson así: (1) una disciplina fiscal referida a contrarrestar un déficit fiscal desbordado, (2) reorientación del gasto público hacia los sectores de salud y educación, (3) reforma tributaria cuyo objetivo principal fuese la ampliación de la base tributaria y el establecimiento de cargas impositivas moderadas, (4) liberación del sector financiero que incluyera tasas de interés fijadas por el mercado, (5) tasas de cambio regidas por el mercado, (6) liberación del mercado que incluyera supresión de restricciones y redujera aranceles, (7) apertura a la inversión extranjera, (8) privatización de empresas públicas, (9) eliminación de restricciones a la competencia sin dejar de lado la protección del medio ambiente y el consumidor y (10) seguridad jurídica en lo referente al derecho de propiedad. Estas consideraciones desembocaron en un modelo económico neoliberal, que también desencadenó escándalos y crisis políticas, desplazamientos sociales, la modernización del Estado, entre otros. (Stiglitz, 1998) y esto permitió que muchos Estados establecieran planes para la aplicación de la receta, y en muchos casos sin una reflexión real de las necesidades y problemáticas propias de cada país.

Entre tanto, Colombia finaliza un proceso de paz y de negociaciones con grupos al margen de la ley (M-19, PRT, facción ELN, Quintín Lamen y EPL) y una de las exigencias de la agenda fue una arquitectura institucional territorial incluyente y es así como surge el mecanismo de Asamblea Nacional Constituyente, como el resultado de este contexto; inicia con un proceso electoral, marcado por la violencia, en el que el presidente Cesar Gaviria

(1990-1994), marca la tendencia descentralizadora fortalecida desde las instituciones.

Continuada por el presidente Ernesto Samper (1994-1998) finalizada bajo el mandato de Andrés Pastrana (1998-2002).

En este contexto se establece la estrategia nacional contra la violencia, y desde el ordenamiento presidencial, menciona las responsabilidades de las entidades del Estado en el desarrollo de dicha estrategia: la Constitución Política y el manejo regional del orden público, los consejos de seguridad, los planes de seguridad, responsabilidades de los gobernadores y alcaldes en la política de paz.

Teniendo de fondo la aprobación y vigencia de la Constitución Política de Colombia de 1991 en su Título I haciendo referencia a los principios fundamentales se establece en su artículo 1: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” en la que también:

Promueve una cultura de la no violencia, una sociedad participativa donde los habitantes del territorio tienen a su alcance herramientas suficientes para hacer valer sus puntos de vista presentando o derogando reformas constitucionales, leyes, ordenanzas, acuerdos y resoluciones; revocando el mandato a alcaldes y gobernadores que no cumplan los programas de gobierno que inscribieron para buscar el apoyo popular; presentando al Congreso, las Asambleas Departamentales, los Consejos Municipales y las Juntas Administradoras Locales proyectos de reforma constitucional, de Ley, de Ordenanzas, de Acuerdo o de Resoluciones; reuniéndose en Cabildo Abierto para discutir los asuntos que afectan la vida

municipal; participando en la administración y en el control de gestión de las empresas del Estado; haciéndose presentes en los consejos de planeación, de educación, de salud, de la Policía Nacional, de la televisión, etc. y ejerciendo una veeduría ciudadana; participando en los mecanismos de concentración que la Constitución ordena crear para que se cumpla el fin esencial del Estado, consagrado en el artículo 2: “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación” (Lleras, 1994, p. 5).

2.2.2 Retos/obstáculos, fracasos

La descentralización se traduce en cambios sustanciales de las relaciones intergubernamentales entre los niveles político-administrativos, escalas de ordenamiento del territorio y de cada uno de ellos con sus respectivas poblaciones, que no es un proceso acabado al cual se le pueda evaluar de manera conclusiva, sino uno apenas naciente al que debe hacerse más seguimiento y monitoreo para introducirle ajustes y correcciones sobre la marcha.

La descentralización hacia las entidades territoriales debía realizarse mediante una combinación de acciones para la distribución de funciones, la asignación de recursos y establecimiento de mecanismos que garanticen responsabilidad en la gestión de alcaldes y gobernadores. Teniendo en cuenta: principio de beneficio, economías de escala, externalidades y bienes meritorios dentro de los que se relacionan educación, salud, servicios públicos, también denominados bienes primarios según la teoría de la justicia planteada por John Rawls, referenciada por Guzmán (2006) y que afectan directamente la

autonomía territorial, porque en últimas son políticas aplicadas de arriba hacia abajo (Top down).

Con estos retos administrativos dirigidos principalmente a la legitimación del Estado por medio de diferentes medidas de apertura democrática, mejorando la eficiencia en la prestación de los servicios sociales y públicos básicos para la población, especialmente los de educación, salud y agua potable, que aún están vigentes a pesar de transcurridos más de 15 años. Sin embargo, la realidad demostró que frente a la descentralización se necesita algo más que una Constitución para alcanzar las metas propuestas, entre ellas: la falta de apoyo político, la escasa participación ciudadana, la debilidad institucional a nivel territorial, el escalamiento del conflicto armado, la falta de adecuación del gobierno central al ámbito descentralizado, y las deficiencias en el diseño e implantación de los instrumentos que definen las relaciones fiscales intergubernamentales. Colombia, para ese momento, se menciona que tiene un proceso descentralizador incompleto con consecuencias en la prestación de los servicios y sobre el equilibrio macroeconómico. La debilidad de la sociedad civil colombiana se traduce en que su presencia sea poco protagónica en el debate político, y en que seguía dejando las decisiones de lo público en manos de unos parlamentarios que, por lo general, persistían en la representación de sus intereses privados y en la utilización del aparato estatal para su propio beneficio (Universidad Central, 1997).

Como se refería para años anteriores, se manifiesta parte de las preocupaciones, relacionadas con las dificultades fiscales de los años ochenta, que relegan a un segundo plano los aspectos relacionados con la eficiencia administrativa. Sin un buen ejercicio fiscal los otros aspectos de la descentralización no serán efectivos ni eficaces. Las funciones supuestamente trasladadas a los municipios no estaban delimitadas de manera clara, la

puesta en marcha estuvo caracterizada por un desconcierto generalizado de la administración pública, como lo refiere Moreno (1997). También, la poca claridad en la distribución de funciones entre el gobierno central y los locales, trayendo como consecuencias marcos legales inestables, falta de credibilidad en el proceso y el debilitamiento mayor de las instituciones colombianas.

Uno de los principales obstáculos que se presentó desde la administración, tenía que ver con el hecho de que no se respetó el orden lógico que establece que primero se definen las funciones y luego el monto de los recursos; la homogeneidad de las medidas en un contexto heterogéneo; confusión en la distribución de funciones; la falta de coherencia entre los objetivos y el diseño de las transferencias; el intransigente diseño de los factores de esfuerzo fiscal en comparación con las problemáticas y necesidades en los territorios, la reducida consideración a los problemas de capacidad local, la falta de correspondiente reducción en el gasto nacional y carencia de un mecanismo de coordinación general del proceso. (Copello y Morales, 2000).

2.2.3 Hallazgos

Entre los países con gobiernos unitarios, Colombia es probablemente la nación que más ha avanzado en su proceso de descentralización para esos años, a nivel normativo y teórico, fortalecido por la no violencia y la paz como referente discursivo y político, tienen una fuerza muy grande en toda la movilización social de esos primeros años de vigencia de la Constitución Política, en la que se mencionan ideas como la relación intrínseca de la paz y la participación, en donde la existencia de la una depende de la otra. Ponen bajo premisa que sin participación (descentralización y participación ciudadana) no se lograría la paz, es

decir, que quedó en la retórica y no en la acción que esperaban los ciudadanos frente a la atención de sus problemáticas.

Por ende, “los municipios fueron aprendiendo varias cosas, a ser responsables de algunas obras, de la inversión y ejecución de un caudal mucho mayor de recursos financieros provenientes fundamentalmente de las transferencias. Sentirse como sujetos de su propio desarrollo económico, político e institucional, así fuera dentro de los marcos establecidos por las directrices sectoriales de nivel central”. (Universidad Central, 1997, p. 19).

De acuerdo a lo anterior, el municipio cobra mayor importancia en cuanto se define según la Constitución Política en su artículo 311 como una entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado y que le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social, cultural y ambiental de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

En suma, durante este periodo 1986-1991, la administración pública se adecua para acompañar la descentralización municipalista. Los departamentos, los ministerios y las dependencias administrativas realizan sus reformas. La descentralización de la salud y de la educación se destaca como los sectores con mayores transformaciones. No ocurren tantos avances de descentralización en el sector agropecuario.

(Restrepo, 2011, p. 151)

Otro de los hitos que marcan el proceso descentralizador en Colombia ocurre en el año de 1991 con la reforma a la Carta Política. En donde el principal fracaso fue que no incorporaron las provincias, las regiones y los territorios indígenas, solo se salvaron los

departamentos y los municipios, la razón fue la falta de presupuesto para financiar tantos niveles territoriales.

Desde la Constitución de 1991 se plantean entre otras, funciones diferenciadas para los departamentos y los municipios según el sector, a partir de la descentralización administrativa según el proceso de investigación que Duque compila en el año de 1997 en el que se sintetiza el marco legal del momento de la siguiente manera:

Educación: tanto la ley 60 de 1993 como la ley 115 de 1994, asignan nuevas competencias a los municipios y departamentos en materia educativa. Al municipio, administrar el servicio de educación, y al departamento planear, administrar y coordinar el servicio educativo y descentralizado en los municipios.

Salud: las leyes 10 de 1990, 60 de 1993 y 100 de 1993, han reorganizado el sector estatal de la salud, profundizando el proceso de descentralización. Al municipio le corresponde realizar acciones de promoción, prevención, tratamiento de enfermedad y rehabilitación; al departamento, garantizar la prestación de los servicios del 2° y 3° nivel de atención.

Vivienda: las leyes 3 de 1991 y 60 de 1993 le asignan a los municipios la siguiente competencia: definir la reglamentación de desarrollo urbano; promover y participar en los proyectos de vivienda social y otorgar subsidios a la población más necesitada.

Agua potable: las leyes 60 de 1993 y 142 de 1994, asignan nuevas competencias a los municipios y departamentos en el sector. Al municipio le corresponde prestar los servicios, garantizarlos y ejercer vigilancia; al departamento, brindar apoyo financiero, técnico y administrativo.

Sector agrario: la ley 60 de 1993, la ley 101 del mismo año, la ley 160 de 1994 y el decreto 3135 de 1992, determinan: al municipio, prestar la asistencia técnica a través de Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA), entregar subsidios; al departamento, coordinar el servicio de asistencia técnica.

Servicios públicos domiciliarios: la ley 142 de 1994 asigna competencias a los municipios, de prestar directamente los servicios públicos de su competencia; al departamento, asegurarse que se realicen las actividades de transmisión de energía eléctrica, apoyar las empresas y organizar los sistemas de coordinación.

Medio ambiente: las leyes 99 de 1993, 70 de 1993 y 141 de 1994 determinan nuevas funciones al municipio, de promover y ejecutar programas, dictar normas necesarias, colaborar con las corporaciones y dictar normas de ordenamiento territorial; y al departamento, de promover y ejecutar políticas, expedir disposiciones y dar apoyo presupuestal, técnico y financiero.

Sector de Vías y Transporte: la ley 01 de 1991 y la ley 105 de 1993, indica que el municipio, debe velar por la construcción y conservación de la infraestructura vial, al igual que al departamento.

En este marco se obviaron situaciones como la de contar con sistemas de información para la toma de decisiones, sistematizar procesos, realizar un seguimiento y acompañamiento desde nivel central continuo a un naciente proceso y a un cambio estructural tan grande. Así, la escasez de datos, informes y seguimiento al proceso descentralizador en las regiones del país, limitó los análisis y los ajustes que el proceso requería constantemente.

El proceso recayó, en parte, en instituciones débiles, recursos humanos limitados y un marco regulador complejo y desconocido por los actores locales, lo que presentó

grandes dificultades a la hora de su implementación. Si bien resulta difícil encontrar relaciones de causalidad, lo cierto es que los grupos beligerantes (al margen de la ley como las FARC, las autodefensas) aprovecharon de esta circunstancia para expandir su dominio. Se calcula que la guerrilla, los grupos paramilitares y el narcotráfico aumentaron en conjunto su presencia activa en cerca de la mitad de los municipios, donde la ausencia del Estado era notoria (BID, 1998).

La raíz de estos problemas se ve entre otros aspectos en que la descentralización no era un propósito nacional de los colombianos, a pesar de estar consagrada en la Constitución, no logró vencer la resistencia al cambio de “paradigma” en relación al Estado centralista, y el proceso no fue diseñado y aplicado sobre las bases de una ética colectiva que le dé prioridad al concepto de lo “público” y al interés general, sobre las ambiciones particulares, privadas, partidistas y regionales. Algunas deficiencias se evidenciaron en la coordinación y liderazgo de la descentralización por parte del más alto nivel del gobierno, que debía poner en la agenda pública de todos los actores su importancia y el apoyo para la construcción, seguimiento y evaluación, analizando y proponiendo correctivos para su buena aplicación.

Adicionalmente, el contexto se agudizó con factores como la inflexibilidad de la Constitución entre la cesión de recursos a las entidades regionales y los ingresos corrientes del nivel central, la falta de suficientes recursos propios de los gobiernos territoriales, las responsabilidades difusas a partir de asignación de las mismas en el marco normativo, una institucionalidad, un ámbito fiscal no propicio por la normatividad y tecnología existente, la incapacidad administrativa de las entidades territoriales y la deficiente formación académica y técnica de los responsables del funcionamiento del sistema, y un confuso procedimiento para distribuir los recursos (situación fiscal, dineros provenientes de la

participación, fondo de regalías, fondos de cofinanciación, fondos propios) y la ambigua definición del gasto social.

De cara al futuro administrativo y político, se plantean vacíos que se evidencian en problemáticas contundentes como la falta de definición clara de funciones y responsabilidades de los niveles de la administración pública, la autonomía otorgada a los departamentos, a los municipios y a las comunidades muy limitada, generando nuevas formas de dependencia hacia el nivel central, más engorrosas, menos transparentes y menos controlables; su diseño inadecuado y la práctica desorganizada convirtieron a la descentralización en una amenaza para la estabilidad y la política macroeconómica; no contó con la participación activa de las regiones; no se acompañó de la modernización de los instrumentos de gestión pública local; no hubo corresponsabilidad de autonomía con responsabilidad; es un proceso que se quedó restringido al sector público.

En conclusión, se reflexiona sobre el desarrollo integral colombiano a través de la historia, en el que se implantan modelos ajenos a una historia propia, copiando modelos europeos, que no dan respuestas eficientes para éste contexto particular, en donde no se encuentran esas características de nación y aun así Colombia se conforma como Estado, un Estado que tiene menos presencia que territorio, especialmente en los niveles local y regional, condicionando así la aplicación de procesos como la descentralización.

Desde la Constitución de 1991, el país adopta un nuevo marco institucional y desarrolla instrumentos dirigidos a aumentar la eficiencia de la provisión de servicios y a incrementar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Formalmente Colombia cuenta con el marco necesario para lograr estos objetivos, sin embargo, esto no ha sido eficaz del todo, se han producido algunos problemas como: la falta de apoyo político, la escasa participación ciudadana, la debilidad institucional a nivel territorial, la falta de

adecuación del gobierno central al ámbito descentralizado, las deficiencias en el diseño e implantación de los instrumentos que definen las relaciones fiscales intergubernamentales. Es un periodo de tiempo definido por altibajos, por errores procedimentales, que ocasionaron grandes dificultades y vicios que perpetuaban una cultura de corrupción nacional.

Al ser la descentralización, un modelo impuesto, no consultivo, en el que por las deficiencias históricas de preparación para la gestión y administración de lo público en el territorio, no se realizaron procesos formativos y de capacitación que permitieran difundir y aclararlo; permitió la continuidad de vicios de corrupción, improvisación, en el que la mayoría de los funcionarios no tenían claridades, abriendo una puerta para las interpretaciones subjetivas a conveniencia.

Como lo expresa RINDE (2007), se inicia un periodo casi romántico, en el que por el ambiente de paz y cambio producto de la negociación con movimientos guerrilleros, no se fortalecieron las instituciones, no se realizaron estudios fuertes sobre el impacto de estos cambios y cómo debía apropiarse un tiempo de transición, a pesar que el proceso descentralizador ya había iniciado años atrás. Pero es con el tiempo que se ven con mayor fuerza todos los problemas y contradicciones en la práctica, se realizan constantes reformas buscando fortalecer y mejorar, pero la preocupación está más de cara al futuro, pensando en el incremento que estas dificultades manifiestan.

2.3 Desaceleración y retroceso entre 2001 a 2016

2.3.1 Hitos históricos

Periodo marcado por la finalización del gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), con un proceso de paz fallido con el grupo guerrillero de las FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo) teñido de críticas, sumado al gran endeudamiento a través de los recursos que se recibieron para la implementación del denominado “Plan Colombia” firmado y avalado por el Congreso de los Estados Unidos.

Comienza una nueva etapa administrativa para el país, en la que bajo el mando de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010) como presidente de la República, inicia e impulsa un estado de re-centralización, amparado con nuevas normatividades que derogaban los avances logrados, bajo la premisa de un proceso fallido, que aún no se lograba consolidar plenamente en la vida pública de la nación y con una premisa “corrupción de los líderes y gobiernos locales”, legado que recoge, el actual presidente de la Republica, Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014 y 2014-2018), al que se le suma nuevamente un proceso de paz con las FARC-EP, actualmente.

Si bien el modelo de descentralización tenía unos objetivos claros para el desarrollo de los municipios, Rodríguez (2001) plantea que los municipios cayeron en una subsistencia, donde cada cual debe proveerse los recursos para su desarrollo.

El contexto político-territorial incluye nuevos actores; la participación ciudadana exige mayores espacios de decisión, aun cuando el liderazgo sigue permeado por el clientelismo.

El conflicto armado coopta la gestión pública y limita la profundización del proceso descentralizador. Es evidente una tendencia de recentralización en la toma de decisiones.

(RINDE, 2007)

2.3.2 Retos/obstáculos, fracasos

Para ese momento los cambios normativos y de ideología política permearon decisiones, retos, fracasos y obstáculos, tan así que planes nacionales o planes generales de inversión dictaminados se asumen sin tener en cuenta análisis, necesidades y capacidades territoriales. Se muestra con más fuerza la pérdida de identidad por los territorios, manifestada en la baja participación ciudadana, no se sincronizan intereses entre otros, no hay control ciudadano. Se ve incrementada la fuerza de los medios de comunicación, creando hegemonías en los imaginarios, las percepciones y las referencias de la recepción de lo social, lo cultural y lo político. Quedando relegada la participación, muchas veces como audiencia, avalador sin capacidad de decisión.

Partiendo de la idea de subordinación, del artículo 287 de la Constitución de 1991 y del acto legislativo 01 de 2001 y la ley 715 de 2001, de las entidades territoriales al gobierno central, que genera un desequilibrio político, en donde el gobierno central ganó cuotas de poder en el diseño de políticas y concentró recursos provenientes de las regalías, ente otros; mientras que los entes territoriales se convirtieron en algunos casos en ejecutores y en otros en beneficiarios de políticas y programas nacionales; modelo que fortaleció el gobierno de Álvaro Uribe, introduciendo a su vez un modelo de negociación de proyectos e iniciativas directamente con los congresistas de cada región por fuera de los planes de desarrollo, lo cual fortaleció enormemente el clientelismo.

Se crean facultades especiales del gobierno central, como la de remover a gobernadores locales por motivos de corrupción, afectando la gobernabilidad y creando inestabilidad política y un desarrollo económico desbalanceado. Por ejemplo, el Plan de Desarrollo 2002-2006 sobre la descentralización plantea:

Colombia presenta desequilibrios regionales, el 70% de la producción industrial y del sector terciario se origina en las cuatro principales ciudades, que representan el 35% de la población; cerca del 90% de los tributos y el 70% del gasto se concentran en 40 municipios, y reconoce que es necesario capitalizar los avances de la descentralización política, administrativa y fiscal en función de la capacidad del desarrollo económico, local y regional (citando a Plan de Desarrollo 2002-2006, en RINDE, 2007, p. 104).

Una planeación prospectiva hecha por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en unos de sus apartes, titulado “Fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial” hace un diagnóstico de ambos temas y define objetivos de mediano y largo plazo al respecto. El diagnóstico que hace el documento sobre descentralización y participación política en el ordenamiento territorial es negativo:

- Problemas del ordenamiento territorial que dificultan la descentralización.
- Bajos niveles de información sobre el territorio.
- Desconocimiento de la diversidad regional del país.
- Bajo nivel de cooperación y asociatividad entre las entidades territoriales.
- Predominio de planes y políticas nacionales sobre las territoriales.
- Desarticulación entre municipios y departamentos.
- Ausencia de políticas de largo plazo que integren los mares al desarrollo del país.
- Aprovechamiento inadecuado de zonas fronterizas.
- Bajo desarrollo económico e institucional de las entidades territoriales de frontera.

De manera evidente, se muestra como el proceso descentralizador se va reduciendo y limitando en su accionar, centralizando nuevamente los poderes autónomos sin mayor reflexión; a pesar de la existencia de varios análisis, informes y recomendaciones al

respecto, donde la descentralización tiene el reto de convertirse en un patrimonio social e institucional del que se puedan sentir orgullosos los colombianos, para alcanzar así una madurez en la aplicación y el ejercicio íntegro de sus competencias, un fortalecimiento de los mecanismos de participación y una autonomía presupuestal visible por parte de los gobiernos locales.

El tiempo establecido por la ley dificulta la integración territorial para un ejercicio óptimo de descentralización; los planes de desarrollo, por ejemplo, deben ser presentados ante el respectivo Concejo o Asamblea dentro de los primeros meses siguientes a la posesión del alcalde o gobernador, por lo tanto se dificulta que administraciones vecinas interactúen e integren proyectos de beneficio común.

Otro ejemplo se evidencia en el diagnóstico del documento Visión Colombia 2019, en el que proponen cuatro metas: 1. Una definición clara de competencias de carácter exclusivo para la nación y las entidades territoriales. 2. Un sistema de financiamiento territorial sostenible para las entidades territoriales. 3. Municipios y departamentos con gestión eficaz, eficiente, participativa y orientada a resultados. 4. Un marco normativo de políticas e instrumentos para desarrollar un ordenamiento territorial que posibilite y promueva: a) Nuevas formas de organización e integración territorial sin limitarse a la división político administrativa. b) La articulación del territorio marítimo al desarrollo del país. c) Integración regional con países vecinos e internacional con bloques económicos. d) Esquemas asociativos público-privados orientados al desarrollo territorial endógeno. e) Conformación y consolidación de entidades territoriales indígenas.

De la Calle (2007), hace un diagnóstico similar a los ya planteados, y de cara al preocupante panorama de estancamiento de la descentralización, propone: Lo que se requiere no es una reforma constitucional, sino una formación en gestión y administración

de recursos públicos, control ciudadano a gobernadores y alcaldes, organización social. Recuperar apoyo político al proceso perdido o estancado. Evitar la proliferación de leyes sectoriales que solo fortalecen la burocracia y el clientelismo y cuatro mantener transferencias y fortalecerlas con incentivos que promuevan la capacidad local para generar tributos. En suma, la descentralización administrativa es también un proceso incompleto, debido a ello genera obstáculos en el avance del proceso andino de integración, lo que se corrobora con diferentes fundamentos de orden político y jurídico.

2.3.3 Hallazgos

La descentralización, ideada crea espacios para el desarrollo y fortalecimiento de los movimientos sociales. Sin embargo, el estancamiento de la descentralización y la manipulación de este proceso terminan relegando a estos movimientos al papel de observadores y no de participantes activos.

Por parte del gobierno nacional, se han prometido estímulos para la participación y reconocimientos a los organismos que se destaquen por su labor comunitaria, pero esto no se ha cumplido. La participación de los movimientos se reduce a la asistencia y refrendación de consultas ambiguas, realizadas en el marco de algunas exigencias legales o requerimientos establecidos por la cooperación internacional. Siguen sin capacidad efectiva para tomar o afectar las decisiones tomadas por los entes centralistas.

Autores como Velásquez (2006), señalan que en Colombia no se ha realizado un estudio regional que plantee propuestas reales de desarrollo local; plantea que luego de este proceso vendría un Estado de autonomía, permitiendo articulación y coordinación con este desarrollo municipal, es decir, un desarrollo local con una dimensión regional.

Para Castro (2006), la autonomía territorial, está en un Estado regional o un Estado Federal, con participación de funciones constituyentes, legislativas y reglamentarias, promoviendo

el crecimiento económico, la protección y la conservación de recursos naturales, el desarrollo local, normas de policía y promoción de proyectos.

El proceso de descentralización se deterioró, no por una única causa, como lo refiere Castro (2006), se considera que para que esto se diera hay una suma de factores: Pérdida de gobernabilidad en municipios y departamentos. Orientaciones descentralizadoras han tenido orientación fiscal, no política o de participación. Inexplicables reajustes en sueldos de gobernadores y alcaldes en casos específicos, lo cual fortalecía el clientelismo, la politiquería y la corrupción.

Aunque planes de gobierno como el de Álvaro Uribe reconocen el problema existente y la fórmula para solucionarlo, congela los recursos que alimentan la descentralización. De seguir adelante con este tipo de políticas, los avances logrados no solo se estancarán, sino que podrán marchitarse por completo en el futuro. No obstante, años después el Departamento Nacional de Planeación evaluó los resultados del Sistema General de Participaciones y encontró que los avances en materia de descentralización estaban estancados o cediendo terreno frente a prácticas nocivas: despilfarro, malversación, clientelismo, burocratización y nepotismo. A muchos municipios y algunos departamentos los está devorando la politiquería y la corrupción. En suma, este periodo permitió realizar el análisis a partir del documento Visión Colombia 2019 y la problemática en torno a la descentralización la Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial RINDE (2007) realiza algunas propuestas:

- Mejoramiento de la gestión pública territorial.
- Crear un sistema efectivo de transferencias y distribución de recursos.

- Diseñar e implementar políticas de fomento a la participación.
- Ordenamiento territorial: Dependiendo de una legislación orgánica sobre ordenamiento territorial que incluya: reorganización político administrativa del país; redefinición de competencias y recursos de las entidades territoriales; definición de instrumentos para el desarrollo local, regional y nacional; manejo de suelo, subsuelo, espacio aéreo y mares; relaciones fronterizas y reintegración del país en un nuevo orden internacional.

Algunas de las propuestas para asumir estas dificultades en el proceso descentralizador, expuestas en el Seminario “20 años de descentralización en Colombia: presente y futuro” (Septiembre 20 y 21 de 2006), están basadas en enfocarse en aspectos de orden político-institucional, no en asuntos fiscales o administrativos; aumentar el poder y la participación de la población en el proceso de descentralización, para quitarle protagonismo a mafias políticas; revisar críticamente políticas de recorte de transferencias; evitar improvisación de gobierno, congresistas y autoridades territoriales; crear una política pública que fortalezca el carácter político del proceso descentralizador; fortalecer liderazgos locales o territoriales que propendan por la autonomía y la buena gestión de los recursos; impulsar iniciativas participativas y autónomas de descentralización.

De acuerdo a Estupiñan (2011), en la actualidad existen cuatro tendencias frente al proceso: (1) Hay una resistencia en torno a fortalecer el proceso descentralizador; (2) se fortalece la idea del proceso re-centralizador; (3) se quiere fortalecer la figura de departamento; (4) la tendencia sigue siendo hacia una mayor descentralización, pero aquella carece de los instrumentos constitucionales y normativos básicos para desarrollarla.

En los documentos y artículos desarrollados en torno a este tema, se identifica una marcada tendencia a realizar recorridos históricos de todo el proceso descentralizador, en especial para el caso colombiano, retomando no solo hitos históricos, sino reflexiones, análisis y propuestas que se habían mencionado y propuesto previamente; convirtiéndose así en un círculo vicioso de errores sin enmendar que generan las mismas dificultades que impiden el avance y el buen funcionamiento del proceso descentralizador. En vez de asumir este acumulado académico, reflexivo y teórico, las decisiones políticas parecieran ir en contravía del sentido común que se exponen dentro de estas producciones y por los autores que han realizado estudios rigurosos al respecto, actuando de manera subjetiva y centralista por los gobernantes de turno, incrementando las problemáticas existentes al no dar soluciones estructurales, que ya se han sugerido y son posibles de realizar. (Banco Mundial, 1998; Departamento Nacional de Planeación, 1999)

Por otra parte, otra de las muestras de recentralización se encuentra en el acto legislativo 05 de 2011 que establece la creación del Sistema General de Regalías SGR entre otros fines, el cual dio origen a la ley 1530 de 2012 “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”. Este marco legal transformó sustancialmente la distribución de los recursos por concepto de regalías sobre la explotación de recursos naturales no renovables, recursos que anteriormente se asignaban en su gran mayoría a las entidades territoriales en las que se llevaban a cabo dichas actividades, esta distribución se realizaba en el marco de la ley 756 de 2002 “Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones”.

Considerando que las regalías se constituyen como una contraprestación económica a favor del Estado, por lo anterior, las entidades territoriales carecen de propiedad sobre las

mismas pero se hacen acreedoras a un derecho de participación sobre ellas, según lo establecido por la Corte Constitucional mediante sentencia C-427 de 2002 exhortando el artículo 332 de la Constitución Política de 1991.

Pese a lo anterior, las entidades territoriales donde se llevan a cabo la explotación de recursos naturales no renovables han hecho una defensa férrea del derecho que les ampara sobre estos recursos, en razón a que se constituyen en una contraprestación para contrarrestar las problemáticas sociales, económicas y ambientales que acarrear en sus jurisdicciones. Razones que fueron contrarrestadas por el gobierno nacional en el proyecto de reforma constitucional que creó el Sistema General de Regalías por medio de los principios de equidad social y regional, ahorro para el futuro, competitividad regional, y buen gobierno. Principios que en la práctica están encaminados a contrarrestar consecuencias abordadas en el numeral 2 del capítulo 5 de la exposición de motivos del proyecto de acto legislativo 13 de 2010, así:

(1) Inequidad y pobreza, referida a la ausencia de criterios de distribución como población beneficiada y en condiciones de pobreza, porcentaje de Necesidad Básicas Insatisfechas (NBI), capacidad administrativa y financiera de las entidades territoriales, e impactos ambientales. (2) Ineficiencia, representada en la falta de cumplimiento de coberturas mínimas por parte de las entidades que hasta la fecha eran beneficiarias de la mayoría de los recursos provenientes de regalías. (3) Incorrecta utilización de los recursos de regalías, que fueron detectadas por el DNP en sus funciones de interventoría administrativa y financiera que desembocaron en la comisión de presuntas irregularidades en el uso de estos recursos, que constituyen faltas administrativas, disciplinarias, fiscales y/o penales, que para el periodo 2005-2010 ascendieron a 21681 presuntas irregularidades.

Pero las razones expuestas anteriormente, actualmente se siguen presentando, como se evidencia a continuación. Si bien los recursos provenientes de regalías tienen alcance a un mayor número de entidades territoriales, estas no han sido fortalecidas en su capacidad técnica, administrativa y financiera para empoderarse de este nuevo escenario, reflejándose en los tiempos que se tardan en estructurar los proyectos y las dificultades para el cumplimiento de los requisitos establecidos para aprobar los proyectos con cargo a dichos recursos, acompañado de escenarios regidos por el “lobby” que al no estar regulado se convierte en el contexto propicio para actos de corrupción y clientelismo, todo lo anterior que ha representado unas limitaciones impuestas principalmente desde el nivel central.

Las asignaciones acumuladas para los municipios son significativamente inferiores en comparación con el nivel departamental y regional, lo cual limita el mejoramiento sustancial de coberturas mínimas, las cuales se deben pensar y planear a escala local debido a factores como la dispersión de la población y condiciones heterogéneas.

Debido a la debilidad institucional, se siguen presentando gran cantidad de irregularidades por parte de los ejecutores, como se evidencia en el en los informes trimestrales de la Subdirección de Control (SDC) de la Dirección de Vigilancia de las Regalías (DVR) en el componente de control del Sistema de Monitoreo Seguimiento Control y Evaluación (SMSCE) que hace parte del SGR y que se relacionan en la siguiente tabla:

Tabla 2.
Balance de medidas de control impuestas en el marco del SGR

Trimestre	Procedimientos Administrativos Preventivos (PAP)	Medidas de suspensión impuestas	Procedimientos Administrativos Correctivos y Sancionatorios (PACS)	Reportes a Organismos de Control	Entidades ejecutoras y órganos del sistema involucrados
1-2014	445	264	857	6	6
2-2014	0	4	8	19	226
3-2014	748	0	3	17	57
4-2014	2	203	7	84	92
1-2015	27	5	229	88	88
2-2015	593	76	42	263	459
3-2015	867	36	56	414	444
4-2015	42	165	33	470	571
Total	2724	753	1235	1361	1943

Fuente: Informes trimestrales DNP-DVR-SDC-SMSC, 2014-2015

Adicionalmente, se ha configurado una falta de autonomía por parte de las entidades territoriales, en razón a que los proyectos en los que estos pretenden invertir las asignaciones previstas, son sujetos de aprobación por parte de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), denominados triángulos del buen gobierno, los cuales se componen por representantes del orden municipal, departamental y nacional, convirtiéndose en una instancia de evaluación en la que en la mayoría de los casos no se le da la importancia a las dinámicas locales, lo que se traduce en un proceso de recentralización que recae especialmente en el nivel central.

Por último, no se puede dejar de lado las nuevas tareas que tendrán que asumir las diferentes instituciones estatales a raíz del proceso de negociación que se llevó a cabo por parte del gobierno y las FARC, teniendo en cuenta que la materialización de los acuerdos implica asumir una serie de compromisos por parte de los actores de la sociedad, lo que implica en muchos casos la asignación de responsabilidades por diferentes estamentos del gobierno en el nivel nacional, departamental y municipal. Por lo anterior, se generarían ventanas de oportunidad para revitalizar el proceso descentralizador de la mano de la participación ciudadana.

3. CONCLUSIONES

Cabe mencionar dos reflexiones iniciales; en primer lugar, reflexionar exclusivamente de descentralización administrativa, es imposible, ya que depende de una estructura orgánica e interrelacionar, así que en muchas ocasiones se desdibuja su papel preponderante en este documento. Por lo anterior, es la descentralización fiscal la que más importancia se lleva en la mayor parte de estudios consultados; este tipo de

descentralización junto con la administrativa son de corte operacional. Hay un tercer tipo, la descentralización política, la cual es el eje principal de este proceso, de hecho, en numerosas ponencias revisadas los diversos autores coincidían en señalar que en materia de descentralización, el país debería enfocarse en aspectos de orden político-institucional.

En segundo lugar, la implementación y el análisis de la descentralización es un tema inacabado y sobre el cual aún hay muchos aspectos a desarrollar, análisis comparativos por realizar y sobre todo, retos a superar; dentro de este último apartado, varios de los textos concluyen que uno de los retos más importantes está centrado en el marco del post acuerdo con las FARC y el postconflicto, teniendo en cuenta que no había un solo documento que no posicionara el conflicto armado, como un elemento problemático que impedía el desarrollo de las distintas iniciativas emprendidas en el marco de la descentralización política y administrativa.

Sobre la descentralización administrativa, se encontró que dicho proceso irrumpe con fuerza en la escena pública y de gobernabilidad en Colombia en los ochenta, producto del clima reformista latinoamericano y de otros cambios a nivel mundial, sobre los cuales se expresaba una idea de mayor autonomía, responsabilidad y participación de la ciudadanía. Presupuestos que en teoría permitirían grandes avances en la calidad de vida y desarrollo de la nación y mayor cercanía con los representantes del gobierno local, pero que en su aplicación en nuestro país, se quedaron en el marco de “buenas” intenciones que en su implementación se vieron limitadas por distintos vicios de forma y de fondo.

Teniendo presente que la descentralización está marcada por una lógica de participación local, la implementación del proceso es en sí misma una contradicción, ya que

la decisión se toma desde la centralidad, donde no se realizó el necesario y riguroso proceso de consulta, y mucho menos un proceso de formación a las autoridades locales y a la comunidad en general, o al menos sus representantes, sobre los requerimientos, deberes y garantías necesarias para la descentralización, limitando así la apropiación y conocimiento sobre aspectos cruciales como los objetivos de la descentralización, la ejecución de los recursos, mecanismos de control y compromisos necesarios para viabilizar el proceso.

Otro aspecto crítico que ha dificultado la implementación de un proceso idóneo de descentralización, es el no reconocer las complejas condiciones con las que se inició este proceso en el país tales como el grado de atraso institucional, fiscal, administrativo, judicial, político, social, pero con mayor preponderancia del reconocimiento propio, es decir, cada entidad local o regional, tiene particularidades socio-económicas o geográficas que hacen que sea una realidad diversa. De otra parte, la cooptación de la institucionalidad por parte de “cacicazgos” locales o grupos armados, y la contradicción propia entre una decisión política de descentralizar, amarrada a programas institucionales emitidos, implementados, controlados y evaluados desde la centralidad del gobierno de turno.

Entre los años de 1986 y 1990 lo que se encuentra en la literatura especializada sobre la descentralización y en especial la administrativa, se caracteriza por tener una visión idealista que describe las virtudes y ganancias que el país lograría de poder implementar lo propuesto en esta materia. Sin embargo, se evidencian pequeñas reservas sobre el método, sugiriendo algunos ítems a tener en cuenta, relacionados con la formación en materia de descentralización a los diferentes actores que intervienen en el proceso y los vicios políticos que se configuran en el contexto (clientelismo, despotismo, nepotismo, corrupción, discriminación, entre otros) como consecuencias negativas que a mediano o

largo plazo podrían implicar un retroceso con el que no se lograrán mejorar las condiciones del país.

Se han planteado desde diversas perspectivas de análisis académico y político, claras advertencias hechas en el marco del contexto nacional y también de las diversas recomendaciones internacionales en materia de descentralización; sin embargo, un aspecto preocupante es que el ambiente esperanzador construido en torno a la posibilidad de alcanzar la paz, ha terminado por subvalorar los aspectos críticos planteados a nivel nacional e internacional, asumiendo que en el marco de un eventual fin del conflicto armado, la descentralización habrá superado su más importante escollo para alcanzar el nivel de implementación requerido por el país, cuestión que omite varios asuntos problemáticos que no están ligados al conflicto armado, y que seguirán entorpeciendo el camino de la descentralización aún en un país sin guerra.

El proceso descentralizador, demanda un reto principalmente político-administrativo, en el cual se vuelve indispensable generar condiciones mínimas de vida, como la garantía de derechos fundamentales, posibilidad de contar con servicios públicos de orden básico, y poder ver realizadas en la cotidianidad las promesas y acuerdos que se están gestando en el proceso de paz.

Ahora bien, en el marco de lo que podríamos llamar un “ejercicio valorativo” de lo poco que se ha implementado en materia de descentralización en el país, principalmente en términos administrativos, la descentralización alcanza su mayor etapa de implementación cuando en rigor la nueva carta constitucional de 1991, en la que formal y normativamente se dan mayores claridades, recursos, funciones e indicaciones, que nuevamente sobrepasan

la capacidad con la que cuenta el Estado (sin entrar a valorar el bajo compromiso asumido por las diversas administraciones siguientes a la constitución de 1991) para llevar a la práctica y a todos los rincones del territorio estas premisas. En otras palabras, acudimos a un inicio de década marcado con grandes transformaciones y cambios en todo nivel, en los que no se muestran sino las bondades de los mismos, sin prever las dificultades y errores que ya subyacían estructuralmente en el país.

Desde la gestación de promesas que llevaban esperanza a un territorio abandonado y desconocido para las elites en el poder, se mostraba un camino que mejoraría las condiciones de olvido en las que la mayor parte de las regiones apartadas del centro del país vivían. Sin embargo, esto no ocurrió tal como se esperaba, los vicios y errores tradicionales, modificaron su accionar y se instalaron de nuevo en este modelo de Estado, el bipartidismo tradicional seguía ostentando el poder, las prácticas de corrupción eran asumidas no solo por las instituciones regionales (ligadas a la lógica clientelista bipartidista), sino también por los mismos ciudadanos elegidos localmente. Los beneficios y avances no se hicieron notar de la manera que se esperaba, se dieron graves hechos marcados por el despilfarro, inequidad en la repartición de los recursos, crasos errores de planeación, improvisación y fuerte ausencia de acciones y mecanismos de control, que terminaron por convertirse en las grietas estructurales de la descentralización, que aún hoy siguen sin ser valoradas y tratadas con la seriedad necesaria.

Así, nuevamente en el marco de un nuevo proceso de paz con la guerrilla de las FARC y finalizando la década de los noventa, comienza un declive en el proceso de descentralización en el que se había avanzado a nivel de autonomía, participación y algo de inversión; no se corrigen las verdaderas causas de la situación que se encuentran más en la

estructura de una cultura y la visión de nación. Argumentos que se usan para recentralizar el poder en una figura presidencialista, quitándole capacidad de decisión y de opinión a las regiones, sin mayor grado de discusión o debate frente a los cambios y reformas que se estaban realizando de manera arbitraria, casi quitando uno de los principios fundamentales en los que se basaba la naciente constitución política.

Así que para el inicio de este nuevo periodo a partir de 2001, el proceso descentralizador estaba minimizado por una lógica centralista, en la que tampoco brindaba soluciones reales a las demandas de las regiones, negando la posibilidad de un dialogo entre niveles de manera equitativa.

Se marca como a nivel administrativo, las cargas públicas, que solo en casos excepcionales debían recurrir a la parte privada, teniendo en cuenta criterios como cercanía, conocimiento, idoneidad y claro está, que el Estado no estuviera en la capacidad de brindar respuestas efectivas; lo que se traduce en un desmonte de los logros obtenidos en la década de los ochenta y de las responsabilidades estatales en la esfera privada que fueron reversadas con la receta del Consenso de Washington sin ninguna garantía, generando en muchos casos mayores problemas para las regiones. Aun así, los autores reflejan en sus escritos las mismas reflexiones que se realizaban en los años ochenta sobre las dificultades, crisis, errores, problemáticas etc., solo que ya hechas realidad.

Sin embargo, ya para años más recientes, el proceso de paz que inicia el gobierno del presidente Juan Manuel Santos Calderón con las FARC, pareciera estar comprometido nuevamente con revivir el proceso de descentralización, visto a la luz de los acuerdos que se han venido negociando en La Habana (Cuba), en los que se busca nuevamente volver a

las regiones, con inversión, autonomía, recursos y participación, sumándole un nivel intermedio que permita mayor cercanías en la toma de decisiones por parte de los representantes de todos los niveles, con comunicación y conocimiento, para ser más eficaces en el momento de intervenir o ejecutar cualquier acción que implique el bienestar de la gente.

Frente a la revisión documental de cada periodo, para el caso correspondiente entre 1985 y 1990 se encontró con producciones limitadas en su profundidad, que partían más del análisis teórico internacional, experiencias externas exitosas en las que no se mostraban mucho sobre las dificultades o claridades de implementación del proceso descentralizador. Por lo mismo, se reconoce esa misma presión global en torno al tema. Al no ser un tema del que se pudiera reflexionar o debatir, los escritos se basan más en la descripción, supuestos y algunas reservas al respecto.

Se evidencia, como describen por ejemplo la descentralización administrativa de una manera muy sencilla, pero en las que metodológicamente y pedagógicamente no era claro para nadie (políticos, gobernantes ni teóricos) como iba o debía implementarse y funcionar. Se le apuesta, en este ambiente reformista y de paz a un proceso sin muchas claridades, referentes y fortaleza económica, institucional, administrativa y política. Otra gran arista del debate en la producción teórica está en la división de las visiones de un Estado unitario y uno federalista.

Sobre el periodo de 1990 a 2000, se concluye que se inicia con un recorrido por la historia del país, en el que se imponen modelos foráneos, principalmente modelos europeos o estadounidenses, que desconocen las particularidades y el contexto de cada municipio.

Al ser la descentralización un modelo impuesto, no consultivo, en el que por las deficiencias históricas de educación, no se realizaron procesos formativos y de capacitación que permitieran difundirlo y aclararlo; lo que se escribe, está nuevamente en una etapa meramente descriptiva y no tan propositiva, que arrojará elementos de ayuda y pedagogía para poder comprender y asumir el proceso descentralizador. Situación que muestra también como al finalizar el periodo se menciona más las crisis que se estaba viviendo, que las alternativas reales para darle alguna posibilidad, incrementando así el clima para el proceso re-centralizador.

El periodo de 2001 a 2016 se considera como una etapa de construcción un poco más propositiva y reflexiva, se analizan de manera más rigurosa las dificultades, vicios y problemáticas que ha suscitado la descentralización; pero con una influencia de dar más propuestas al respecto. Como por ejemplo, basarse en aspectos de orden político-institucional, no en asuntos fiscales o administrativos; aumentar el poder y la participación de la población en el proceso de descentralización, entre otras.

Se retoman los debates y análisis previos que permitan un mayor avance sobre la situación del Estado. Que demuestra, como el no intervenir en vicios estructurales, ocasionan daños casi irreparables a mediano y largo plazo.

En este periodo se evidencia la subvaloración y desconocimiento del acumulado académico, reflexivo y teórico por parte del gobierno al respecto de la descentralización ya que las decisiones políticas parecieran ir en contravía de lo que allí se expone, y se actúa de manera subjetiva y centralista por los gobernantes de turno, incrementando las problemáticas existentes al no dar soluciones estructurales que ya se han sugerido y son posibles de realizar.

Como se ha mostrado, la descentralización en Colombia ha pasado y está pasando por varias etapas que han marcado fuertes hitos y avances para Colombia, “Hoy, en un escenario de diálogos de paz entre el gobierno nacional y las FARC, y de cara a lo que podría ser la implementación de acuerdos para la ‘construcción de una paz estable y duradera’, el tema de las regiones y los territorios recobra vigencia.” (RINDE, 2014, p. 7)

4. RECOMENDACIONES

En gestión pública, el primer aspecto que se debe trabajar de manera estructural es el desarrollo de las autonomías territoriales y su diversificación, con mayor articulación de los niveles y entidades. Segundo, un cambio de modelo institucional; tercero, trabajo intersectorial y una transformación de las formas de planeación en ese sentido, en participación social.

Recogiendo las propuestas de RINDE (2007), en especial el desarrollo de un programa para la gobernabilidad a través de la planeación participativa, que con su implementación se constituiría en una herramienta que fortalecería sustancialmente el proceso descentralizador, en el que se vincule la mayor parte de los actores del desarrollo, para tener una construcción de visiones conjuntas y consensuales, que se reflejen en las políticas públicas dentro de un marco de desarrollo integral y enfocado a la reducción de la pobreza y la desigualdad, con el propósito de construir escenarios de paz, aumentando así la gobernabilidad, la legitimidad, la ejecución, la transparencia y el fortaleciendo del tejido social; aspectos que impulsan la consolidación del proceso de descentralización en los territorios.

Reconociendo el escenario político nacional, se deduce que el papel de los niveles locales e intermedios será fundamental para un escenario de posacuerdo y de construcción de paz, esperando no caer en el error sistemático de asignación de funciones sin la provisión de los recursos suficientes para atender las demandas que se puedan generar ante dicho escenario, como ejemplo de esta deficiencia se puede referenciar la ley 1448 de 2011 “Por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral de víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. Así, en el marco del contenido del Acuerdo de Nueva Apertura Política para la Paz consignado en el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera dado a conocer por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, se abordan algunos temas que son relevantes y que llevados a la realidad propenden por el fortalecimiento de la descentralización. A continuación se referencian:

a) Garantías para la oposición, en donde se propone la construcción de un estatuto para la oposición en el que se acuerden contenidos, contando con la presencia de organizaciones y movimientos sociales, buscando canalizar las demandas ciudadanas para una convivencia pacífica, tiene gran importancia pensando en garantías y que es en los territorios donde va a verse más reconocido por las diferencias. Este punto es importante, en la descentralización política, para lograr consensos sobre el desarrollo local a partir del reconocimiento de la diversidad de actores.

b) Fortalecimiento de la participación ciudadana, en donde se crearán consejos para la reconciliación y la convivencia, donde se revise un sistema de planeación participativa, fortaleciendo los consejos territoriales de planeación y la apertura de espacios adicionales como los medios de comunicación comunitaria, haciendo un mayor énfasis en las zonas

más afectadas del conflicto, buscando mayor acceso y divulgación para los movimientos y organizaciones sociales, en tanto proyectos y propuestas. Este punto es relevante, debido a que facilita la identificación de las dinámicas en los territorios, sus problemáticas y construcción de alternativas.

c) Garantías para el pluralismo político en la fase de transición, en donde la creación de nuevos partidos políticos sea una posibilidad más accesible, donde los movimientos sociales pasen a ser partidos políticos, como mecanismo para garantizar el pluralismo político en el escenario del postconflicto. Donde el umbral electoral del 3% solo se aplique para curules y no para reconocimiento, en donde haya una distribución más equitativa de los recursos estatales. También se buscará la creación de “Circunscripciones transitorias especiales de paz”, en donde se darán curules adicionales, aumentando la participación de manera transitoria para los territorios históricamente marginados. No sin antes tener la claridad de la necesidad que dichos partidos políticos se distancien de prácticas como el clientelismo, cacicazgos políticos, populismo, coacción, entre otras, que son lesivas para la democracia y por ello, se recomienda fortalecer los escenarios de participación local.

Aun así, este acuerdo puede ser un camino para la apertura política, sin violencia, buscando retomar ese espíritu democrático y de mejorar las condiciones del país. Donde la descentralización a todo nivel, tomará nuevamente el protagonismo de la cultura política de Colombia, en el que será por medio de sus objetivos y planteamientos, que se podrá pensar de nuevo en conceptos como autonomía, progreso territorial, desarrollo, garantía de derechos, entre otros.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Interamericano de Desarrollo. (1998, Enero). *Descentralización En Colombia: Nuevos Desafíos*. Serie de estudios Económicos y Sectoriales. Región 3 Banco Interamericano de Desarrollo.
- Barón, J. D. & Roca A. M. (2003, Julio). *La Descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990*. Bogotá D.C., Colombia. Banco de la República.
- Blanco, C. (2012). La Descentralización colombiana en el proceso Andino de integración. *Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad*, Vol.7 No.2, pp 75-93. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-30632012000200004&lng=es&nrm=iso.
- Carrillo, J. (2005, Agosto). *Descentralización y buen gobierno en Colombia*. Síntesis. IUT Instituto de Investigación Urbana.
- Cifuentes, A. (1994). *Diez años de descentralización. Resultados y perspectivas*. Santa Fe de Bogotá D.C., Colombia: FESCOL. Fundación Friedrich Ebert de Colombia.
- Congreso de la República. (2010). Gaceta del Congreso, Año XIX – N° 577. Proyecto de acto legislativo número 13 de 2010 Senado. Bogotá D.C., Imprenta Nacional de Colombia. Recuperado de http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.pdf?v_numero=577&v_anog=2010
- Daza M. J. & Bernal I. (2002). *Reflexiones de la Administración Pública*. Bogotá D.C., Colombia: ESAP- Escuela Superior de Administración Pública.

Delgadillo, G. (1989). *Descentralización administrativa, desconcentración y delegación de funciones* (Tesis de Especialización). Universidad Nacional de Colombia, Santa Fe de Bogotá, Colombia.

Departamento de Investigaciones Universidad Central. (1997, Abril). *Procesos y tendencias de la descentralización en Colombia*. Encuentros. Fundación Universidad Central.

Departamento Nacional de Planeación. *Sistema general de regalías (Ley 1530/2012): Equidad en la distribución de los ingresos de los recursos naturales no renovables*.

Recuperado

de: <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=8UjxKq3dJsY%3D&tabid=182>

(2014) *Sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación: informe acumulado cuarto trimestre 2014*. Recuperado de:

<https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=P1556Vcl-rk%3d&tabid=358>

(2014) *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2014: Informe del Departamento Nacional de Planeación (Artículo 79 ley 617 de 2000)*. Recuperado

de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Desempe%C3%B1o%20Fiscal%202014.pdf>

(2015) *Sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación: informe cuarto trimestre 2015*. Recuperado de: [https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?](https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=CNT_FHplHsI%3d&tabid=358)

[fileticket=CNT_FHplHsI%3d&tabid=358](https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=CNT_FHplHsI%3d&tabid=358)

- Documentos ESAP. (1987). *Democracia local, reforma política y descentralización administrativa*. Bogotá D.E., Colombia: ESAP-Publicaciones.
- Duque, H. (compilador) (1997). *La descentralización y el desarrollo institucional en Colombia, hoy. Un análisis a la descentralización*. Santa Fe de Bogotá D.C., Colombia: ESAP.
- Duran, E. W. (1992). *Colombia: Descentralización y federalismo fiscal. Informe final de la misión para la descentralización*. Santa Fe de Bogotá, Colombia: Presidencia de la Republica. DNP.
- Estupiñan, L. (2011). Veinte años de debates territoriales. Pervivencia de la tendencia centralista en Colombia. *Papel Político*, Vol. 16, No. 2. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v16n2/v16n2a06.pdf>.
- Finot, I. (2001, Mayo). Descentralización en américa latina: teoría y práctica. *Serie Gestión pública*. CEPAL Instituto latinoamericano y del Caribe de Planeación Económica y Social-ILPES.
- (2007). Los procesos de Descentralización en América Latina. *Investigaciones regionales*, 10. Pp 173-205. Recuperado de <http://www.aecr.org/images/ImatgesArticles/2007/08b%20Finot.pdf>
- Guzmán, M. P. (2006). *Aportes de las teorías de la justicia de John Rawls y Amartya Sen en la interpretación de la justicia sanitaria*. *Revista Colombiana de Filosofía de la Ciencia*, año/vol. VII, número 14-15. Bogotá, Colombia: Universidad El Bosque. Recuperado de

http://www.uelbosque.edu.co/sites/default/files/publicaciones/revistas/revista_colombiana_filosofia_ciencia/volumen7_numero14-15-2006/aportes_teorias_%20justicia35-61.pdf.

Lleras, C. (1994). *Descentralización política, fiscal y administrativa después de la constitución de 1991*. Santa Fe de Bogotá D.C., Colombia: Presencia.

Lozano, I. (1988). *Las transferencias intergubernamentales y el gasto local en Colombia*. Recuperado de: <http://www.banrep.org/docum/ftp/borra099.pdf>

Maldonado, A. & Morales, C. (2000). *La contabilidad pública y los controles político y social*. Santa Fe de Bogotá D.C., Colombia: Contaduría General De La Nación.

Mesa de conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. La Habana, Cuba.

Recuperado de

https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24_08_2016acuerdofinalfinal-1472094587.pdf.

Ministerio de hacienda y crédito público & Ministerio de Minas y energía & Departamento Nacional de Planeación. (2011) *Reforma al régimen de Regalías: Equidad, ahorro, competitividad y buen gobierno*. Recuperado de:

<https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=bsf8qrvGVog%3D&tabid=181>

Peña, H. J. (2000). La descentralización administrativa en Colombia: el municipio como eje del proceso descentralizador (tesis pregrado). Universidad Nacional de Colombia, Santa Fe de Bogotá, Colombia.

Restrepo, D. I. (2011). *Tendencias de descentralización en Colombia. Componentes y Actores*. Bogotá D.C., Colombia: Contraloría General de la República ESAP Fundación Ortega y Gasset.

RINDE – Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial (2007). *20 Años de la descentralización en Colombia: Presente y futuro. Memorias del seminario - 20 años de descentralización en Colombia: presente y futuro. Bogotá, Septiembre 20 y 21 de 2006*. Bogotá D.C., Colombia: Escala LTDA.

(2010). *25 años de descentralización en Colombia*. Bogotá D.C., Colombia: Fundación Konrad Adenauer.

(2014, Marzo). *Descentralización en-clave de paz*. Bogotá D.C., Colombia: Fundación Konrad Adenauer.

Rodríguez, G. H. (2001). *Perspectivas de la Descentralización en Colombia (tesis especialización)*. Universidad Nacional de Colombia, Santa Fe de Bogotá, Colombia.

Stiglitz, J. A. (1998): *More instruments and broader goals: Moving toward the post-Washington consensus*, 1998 Wider Annual Lecture, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas, World Institute for Development Economics Research.

Tobo, A. R. (1988). *Descentralización administrativa y autonomía municipal* (tesis de pregrado). Universidad Nacional de Colombia, Santa Fe de Bogotá, Colombia.

6. ANEXOS

Matriz

Para los tres periodos la corrupción es un factor determinante, algunos textos plantean diversas opciones bajo las cuales se ha intentado enfrentar este fenómeno. Desde el control político y fiscal, hasta la negociación con élites locales para poder implementar estrategias de descentralización. Hasta ahora, ninguna ha podido controlar el factor corrupción que ya en varias regiones se ha “normalizado”.

ITEMS		PERIODOS DE TIEMPO ANALIZADOS		
		1985-1990	1991-2000	2001-2016
#Documentos consultados	Articulo			1. Jorge Enrique Bossa Arias Cada artículo plantea reflexiones propias del tiempo, estas dos ya lo realizan de manera virtual. 2. Liliana Estupiñán Achury 3. Carolina Blanco Alvarado
	Doc. Serie		Los documentos seriados principalmente auspiciados por el nivel institucional ESAP y DNP.(2)	Dos documentos seriados, de los cuales unos de los más importantes, es esta compilación: 25 años de la descentralización en Colombia, que permite ver la pluralidad de posturas construidas a partir de la experiencia y los diferentes grados de argumentación y conocimiento en relación al proceso descentralizador.
	Libro	Dado que hasta ahora se estaban formulando, solo se encuentra un texto referido al tema.	Es en este periodo que se producen la mayor cantidad de libros referidos a la descentralización administrativa (5)	La producción de libros baja un poco más en relación al periodo anterior,
	Ensayo monográfico	Al implementarse como nueva reforma y estar enmarcada en el movimiento político internacional, se convierte en interés académico realizar una aproximación al tema, a nivel descriptivo, reflexivo y propositivo.		No se referencian más de una monografía relacionada con el tema específico de descentralización administrativa.

	Tesis		No es un periodo en el que el tema sea de gran interés para las producciones académicas universitarias. (1)	
	Ponencia		Roberto Hinestrosa	Roberto Hinestrosa Darío Indalecio Restrepo
Tendencias	Producción	-ESAP -Académica – tesis(2)	-DNP -Fundación Friedrich Ebert de Colombia -ESAP -Universitaria	ESAP IUT Instituto de Investigación Urbana Banco de la Republica Contraloría General de la República ESAP Fundación Ortega y Gasset RINDE – Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial. (3) Fundación Konrad Adenauer Colombia
	Perspectivas (instruccional, propositivas, ensayo)	-Institucional-normativo -Normativo-descriptivo- solución -Teórico-descriptivo	-Informe institucional -Informe a nivel fiscal -Se basan en lo fiscal para explicar lo administrativo -Reflexión/ensayo -Descripción/Critica reflexiva propositiva -Obstáculos y desafíos -Normas analizadas principalmente: *Ley 358/1997: Fija topes al endeudamiento territorial *Ley 338/1997: Modifica las normas vigentes sobre temas órganos y reglamenta los planes de ordenamiento territorial *Ley 549/1999: Crea el Fondo de Pasivos Pensionales de las Entidades Territoriales (Fonpet) *Ley 550/1999: Facilita la reestructuración de la deuda pública territorial *Ley 617/2000: Ordena el ajuste fiscal de municipios y departamentos.	-Institucional-Análisis-diagnóstico -Análisis académico -Análisis económico y de gestión -Análisis político -Documentos proyectivos: <i>Documento Visión Colombia II Centenario: 2019</i>

			*Ley 633/2000: Destina recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera al pago de obligaciones crediticias de municipios y departamentos.	
Autores	-Jaime Castro Castro -Michael Cortes Mejía y Jaime Vidal Perdomo	- Carlos Moreno Ospina, Cesar Vallejo Mejía, Jorge Iván González, Alberto Maldonado Copello, Eduardo Laverde Toscano, Fabio Velásquez, Libardo Sarmiento Anzola, Ariel Fiszbein. - Y. Fainboim, Pikar Gaitán Pavía, Carlos Moreno Ospina y L. Orjuela. Banco mundial y DNP Alberto Maldonado Copello & Cástulo Morales Pallares - Jaime Vidal Perdomo -Darío Restrepo y Doris Ochoa (<i>Estado del arte de la descentralización política y de la oferta pública en participación ciudadana. – 1994</i>) -Edgar Salas Gonzáles. (<i>La matriz de descentralización del diagnóstico y las tendencias</i>) -Jorge A. Lozada Alvarado (<i>La descentralización en otra mirada regional</i>)	Juan David Barón R. & Adolfo Meisel Roca Darío Indalecio Restrepo Jaime Castro Castro Viviana Barberena Nisimblat Luis Jorge Garay Salamanca Eduardo Salcedo Albarán Jorge A. Lozada Alvarado (<i>La descentralización en otra mirada regional</i>)	
Fuentes	Datos oficiales y jurisprudencia	Datos oficiales y jurisprudencia. Desarrollos teóricos de autores que han trabajado el tema de descentralización administrativa en Colombia.	-Datos oficiales, ensayos, diagnósticos departamentales, jurisprudencia.	

Observaciones

Teniendo en cuenta que solo se tomaron los documento que trabajaban explícitamente el tema de descentralización administrativa, solo se encuentra un documento de corte institucional y dos tesis elaboradas en torno a la descripción y algunas recomendaciones frente a los vicios y dificultades que se pueden presentar, partiendo de experiencias y elaboraciones internacionales.

Bajo este marco, la producción reflexiva, crítica, académica o institucional es baja.

Dado que es en esos años que se da inicio de la implementación de un nuevo modelo de gobernanza para Colombia, como es la descentralización, no se tenían muchos aportes más allá de la mera descripción en planteamientos jurisprudenciales y de estructura forma, y en la comparación con otros ejemplos de países.

Para este periodo la estructura para la toma de decisiones y la tensión propia entre centralización de los recursos y autonomía de las regiones, son dos aspectos resaltados como factores importantes.

Se muestra como en este periodo la producción está centrada en dos instituciones la ESAP a nivel formal y de informe jurídico y administrativo; y de tesis realizadas por estudiantes de la Universidad Nacional, de la facultad de Derecho, en estudios postgraduales.

Los autores más reseñados son:

Para este periodo, y teniendo en cuenta la entrada en vigencia de la nueva carta constitucional de 1991, el panorama para el proceso de la descentralización se aclara más en términos jurídicos, no tanto prácticos, pero si en reglamentación. Se resaltan la cooptación del estado y el conflicto armado como factores relevantes en las dificultades para implementar el proceso de descentralización

Se interesan más por explicar el modelo, institucionalmente, el DNP genera datos de consulta e informes a los cuales se pueden recurrir para poder conocer un poco más sobre las características y avances de implementación. Ellos junto a los espacios académicos como fundaciones universidades y en especial la ESAP.

Como se muestra, los autores en los que se basan los documentos son más amplios, se reiteran algunos autores, siguiendo su línea investigativa.

Inicialmente los escritos basan la descentralización, en cómo está pretendía aumentar la presencia del Estado en un país atomizado y con elevados índices de violencia a través del fortalecimiento de los municipios y de la democracia participativa.

A pesar de este objetivo, en su implementación, el proceso atravesó muchos inconvenientes, por instituciones débiles, recursos humanos limitados y un marco regulador complejo y sin procesos pedagógicos.

También se menciona las implicaciones del proceso de paz con

Para este periodo se resaltan la cooptación del estado y el conflicto armado como factores relevantes en las dificultades para implementar el proceso de descentralización.

En este periodo se radicalizan más las posturas, relacionadas con el proceso de descentralización, principalmente las referidas a aquellas que lo daban como un proceso fallido y en donde debía replantearse esta forma de gobierno y de Estado.

Otros más cautelosos, se ubican en una postura más crítica frente al proceso, refiriendo que no es la centralización el camino, sino la aplicación real de lo formulado en la descentralización, ya que los vicios que desde un principio eran planteados, ocurrieron y siguen ocurriendo, por lo cual el cambio y la modernización de los territorios no era evidente.

También, en los últimos años, el papel del proceso de paz hace una aparición importante para la descentralización, ya que es el mecanismo real para cumplir muchos de los acuerdos logrados.

En cuanto a producción ya se evidencia como continuar varios de los mismos autores de los periodos produciendo y escribiendo sobre ello. También las producciones reducen su longitud, para convertirse en artículos, ponencias, capítulos, conferencias, principalmente.

		<p>Se plantea a manera general como en Colombia el proceso descentralizador, lo que incluye la parte administrativa, se puede sintetizar de la siguiente manera en la que existe:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Centralismo que concentra el desarrollo económico en los grandes centros urbanos y una fuerte intervención para consolidar la industrialización por parte del Estadob) Desequilibrios regionales en riqueza, ingresos, provisión de bienes y servicios públicosc) Protestas ciudadanas por la mala prestación de servicios y el abandono estatald) El cambio en las tendencias mundiales en relación al papel del Estadoe) Los conflictos políticos por falta de democracia y el creciente papel de las guerrillas	
--	--	---	--

FICHAS DE LECTURA

α AÑOS ENTRE 1985 A 1990

DESCRIPCIÓN TEXTO

AUTOR(es): Documentos ESAP.		TÍTULO: Democracia local, reforma política y Descentralización administrativa.	
FORMATO: Libro	No. Pág.: 143	AÑO: 1987	CLASIFICACIÓN: 352.007209861/C718d
EDITORIAL: ESAP-Publicaciones			CIUDAD: Bogotá D.E.
UBICACIÓN: Biblioteca Gabriel García Márquez			BASE DE DATOS: Catalogo UN

PALABRAS CLAVE:

Municipio, Fortalecimiento Municipal, Autonomía, Participación, Descentralización.

RESUMEN:

Este texto condensa una serie de normatividades que constituyen las reformas implantadas sobre el tema de descentralización desde 1987. Es un libro netamente consultivo de normatividad, decretos, leyes proyectos de ley y de reformas constitucionales.

En su primer apartado hay una alocución del Presidente de la Republica Virgilio Barco Vargas, del 17 de enero de 1987, “El Municipio Se Fortalecerá En Beneficio De La Comunidad”, transcripción que inicia mencionando los cambios que iban a sufrir institucionalmente fortaleciendo a las provincias, en particular la institución básica: el municipio. Otorgando a las provincias autonomía en la definición de su destino, con amplia participación ciudadana. “el municipio renacerá para bien de nuestra democracia que así se perfecciona, y para bien del Estado que ahora cuenta con nuevos y mejores instrumentos para su acción.”

Refleja cómo se comprometen más recursos municipales para su desarrollo, teniendo como premisa menos centralismo para mayor eficiencia para la satisfacción de las necesidades locales, amplia las funciones a los municipios, promoviendo la eficiencia de los institutos nacionales; mejoramiento de condiciones de vida, como uno de los objetivos principales del fortalecimiento municipal, promoviendo la activación de actividades municipales para la generación de empleo. Las reformas, están orientadas a garantizar la seguridad y tranquilidad ciudadana, apoyado en la conformación de guardias civiles locales, que resumen en fortalecimiento de la Policía. También un enfoque importante estará en la tecnificación, mejoramiento y ampliación de los cultivos, para el ingreso campesino. Por

último, pone especial énfasis en la participación ciudadana, dándole responsabilidad en la vida activa del país, como construcción colectiva.

En libro describe cinco decretos de ley, dos leyes, dos proyectos de ley y un proyecto de reforma constitucional.

1. Decreto-Ley número 77 de Enero 15 de 1987. “Por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios.”, a partir de las consideraciones de la Ley 12 de 1986, decreta disposiciones en el sector de agua potable y saneamiento ambiental; sector Salud; sector Educación, sector Agropecuario: asistencia técnica, adjudicación de baldío nacionales, Desarrollo Rural Integrado; sobre las Corporaciones Autónomas Regionales; sector de Desarrollo Urbano: sobre el instituto de crédito territorial y las empresas de desarrollo urbano; Sector de Obras Públicas; entidades Nacionales Beneficiarias de la Cesión del IVA: Escuela Superior de Administración Pública, Instituto Geográfico Agustín Codazzi; Regímenes Procedimentales referidos a: régimen presupuestal, Reglamentación del régimen de retención; Disposiciones Finales.
2. Decreto-Ley número 78 de Enero 15 de 1987: “Por el cual se asignan unas funciones a entidades territoriales beneficiarias de la cesión del Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.)”
3. Decreto-Ley número 79 de Enero 15 de 1987: “Por el cual se asignan unas funciones para el mejoramiento de la vida municipal”, donde se reglamenta para la Guardia Cívica: remuneración, cargos, carácter, calidades, funciones, derechos, deberes,, la parte disciplinaria, prohibiciones, entre otras disposiciones.
4. Decreto-Ley número 80 de Enero 15 de 1987: “Por el cual se asignan unas funciones a los municipios en relación con el transporte público.” Otorga funciones específicas a las autoridades locales, suprime y asigna cambios para su implementación.
5. Decreto-Ley 81 de Enero 15 de 1987: “Por el cual se asignan funciones”: se establecen nuevas funciones para el ICBF.
6. Ley número 12 de enero de 1986: “Por la cual se dictan normas sobre la cesión de impuesto a las ventas o impuesto al valor agregado (I.V.A.) y se reforma el decreto 232 de 1983”
7. Ley número 78 de diciembre 30 de 1986: “Por el cual se desarrolla el acto Legislativo N° 1 de 1986 sobre la Elección Popular de Alcaldes y se dictan otras disposiciones”. Dispone Calidades, Funciones, Posesiones, Inhabilidades, Incompatibilidades, Extensión de incompatibilidades, Excepciones, Términos de incompatibilidades, Prohibiciones, Efectos jurídicos, Faltas absolutas y temporales, renunciaciones-licencias, Causales de vacancia, Causales de destitución, Causales de suspensión, Convocatorias a elecciones, Responsabilidad, Revisión de actos municipales y Normas electorales.

8. Proyecto de Ley sobre elección popular de Alcaldes, presentado ante el honorable Senado de la Republico por el Ministro de Gobierno, Dr. Fernando Cepeda Ulloa. Proyecto de Ley número 75 de 1986: “por el cual se reglamenta la elección popular de alcaldes y se dictan otras disposiciones.”

ASPECTOS JURIDICOS:

Este es un documento que se consolida casi como un manual normativo de las reformas que institucionalmente se ejecutan en el año de 1987, como mecanismos, insumos y herramientas para la implementación de algunos procesos descentralizadores en Colombia, que según menciona fue una de las consignas del presidente Virgilio Barco en su campaña política a la presidencia. Es un libro consultivo de normatividad, decretos, leyes proyectos de ley y de reformas constitucionales

ASPECTOS METODOLÓGICOS:

A partir de la ley marco, la Ley 12 de 1986 donde se establecen disposiciones generales, con una serie de decretos reglamentaria varias de las consideraciones de esta reforma. Es un texto que la ESAP elabora meramente consultivo y descriptivo a partir de los actos administrativos nacionales.

PRINCIPALES AUTORES:

El texto se basa principalmente en jurisprudencia y una alocución del presidente Virgilio Barco. Así que podría decirse que se basan en los autores o ponentes de la normatividad que analizan.

DESCRIPCIÓN TESIS

AUTOR(es): Álvaro Raúl Tobo Vargas		TITULO: Descentralización administrativa y autonomía municipal		
DIRECTOR: Alejo Vargas	No. Pág.: 25	AÑO: 1988	UBICACIÓN: Biblioteca Gabriel García Márquez	
INSTITUCIÓN: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales			CIUDAD: Santa Fe de Bogotá	
FORMATO: Ensayo Monográfico	BASE DE DATOS: Catalogo UN		CLASIFICACIÓN: 6.9/T629d/1988	

PALABRAS CLAVE:

Municipio, descentralización, descentralización administrativa.

RESUMEN:

Documento dividido en seis apartados: Introducción, Elección Popular de Alcaldes, Descentralización Administrativa Municipal, Código de Régimen Municipal, Actuaciones de las Autoridades Municipales y Medidas de Control, y Conclusiones.

El autor inicia planteando como la reforma política y administrativa en Colombia, es “el resultado de un proceso global que busca modernizar al Estado, en el marco de una tendencia desreguladora de los estados capitalistas, buscando desmontar los estados “benefactores” traducido en procesos de descentralización. Para nuestro caso, se le suma la conflictividad interna (factores como la progresiva y desordenada concentración de los núcleos humanos a nivel urbano, la desigualdad del desarrollo regional, la dificultad del Estado para satisfacer de manera adecuada y oportuna las necesidades básicas de la población y para atender los servicios esenciales de la comunidad; una organización estatal “obsoleta y paquidérmica”)” (Tobo, 1988, p. 7)

En el Cap. 1. Refiere como en 1986 se reforma la constitución, en el mandato de Belisario Betancur, en donde se establece el proceso de descentralización y autonomía política local, la escogencia del ejecutivo municipal directamente por los ciudadanos. Ya que su nombramiento y remoción era a distancia, funcionarios alejados de la comunidad sin conocimiento de la misma, insostenible en el tiempo por la ilegitimidad presentada ante la comunidad, convirtiéndose en un círculo vicioso de remoción y posesión de funcionarios.

Con los cambios se promueve la responsabilidad política a la comunidad de su propia gestión. Un espacio de participación ciudadana, base de mayor eficiencia y estabilidad de la administración local, incluyendo un Estatuto de oposición. Sin embargo en la primera prueba se logran los primeros balances: la elección popular no mostro cambios radicales en la geografía política; funcionan mecanismos tradicionales de política colombiana como el “clientelismo” y la “milimetría; se hizo latente la burocratización; falta de programas; debilidad ideológica de las colectividades tradicionales; falta de opciones al bipartidismo; comicios en medio de la violencia.

“Se ve la necesidad de realizar una modificación más audaz de la Constitución Nacional con profundización de lo hecho hasta ahora” (Tobo, 1988, p.6) el autor posteriormente realiza una descripción de las disposiciones normativas en la constitución, mecanismos, convocatorias, revocatorias, elecciones entre otras.

En el Cap. 2. describe como la Ley 11 de 1986, por la cual se dicta el estatuto básico de la Administración municipal y se ordena la participación de la comunidad, tiene desarrollo legal, de instrumentos que ya estaban consignados en la constitución desde 1968. Temas importantes como la elección popular de alcaldes, JAL's, representación de los usuarios en las Juntas o concejos directivos de las entidades encargadas de su prestación; vinculación de entidades cívicas sin ánimo de lucro a la prestación de servicios. Creación y funcionamiento de Inspecciones de policía, asociaciones de municipios, organización de concejos, creación de contralorías, modernización de los reglamentos de entidades descentralizadas, regímenes de empleados municipales. También cuenta como se le concede facultades extraordinarias al presidente de la república para simplificar funciones de personeros.

Explica que una consecuencia lógica de la entrega de recursos y funciones a las entidades locales es el ajuste del gasto público en los establecimientos gubernamentales del nivel central, son múltiples las atribuciones y responsabilidades que se han dejado en poder y en manos de los municipios, se cuestiona si los municipios tienen la capacidad administrativa

de asumir estas responsabilidades dado que su gestión dependerá en gran parte del manejo planificado y racional de los recursos.

- Sector de agua potable
- Salud
- Educación
- Sector agrícola
- Desarrollo urbano
- Obras publicas
- Suprime funciones de algunas entidades
- Asigna el control y vigilancia a entidades de vivienda
- Manejo de transporte urbano y municipal
- Funciones compartidas con ICBF

Ya en el Cap. 3. Expone como se reforma el código de régimen municipal, que confiere facultades al ejecutivo para dictar un estatuto sobre las entidades descentralizadas de orden departamental y codificar normas constitucionales. “Con estas reformas ayudan a superar en buena parte la obsolencia, dispersión y anarquía existente en las disposiciones que regulaban estas materias y que constituían una verdadera talanquera para el buen desempeño de las autoridades locales.”(Tobo, 1988, p.16)

Para el Cap. 4. Explica como hay un cambio en la dinámica del manejo de los recursos económicos y de las reglas de juego de los factores regionales y locales en los siguientes aspectos:

- α La participación ciudadana: constituye un control político fundamental, se podrá fiscalizar la gestión, se podrán realizar consultas populares, el referéndum local preservando la voluntad ciudadana en sus asuntos locales, y por último la participación ciudadana en cargos directivos de la JAL.
- α Planeación descentralizada: se plantea un sistema de control y planeación centralizada, hay unos criterios de destinación fijado por la ley donde no puede haber injerencia local
- α El acto de elección: con criterios centralistas, el presidente aún conserva la potestad de suspender o destituir a los gobernadores, alcaldes, intendentes y comisarios, en los casos que señale la ley, el procurador puede intervenir también a favor o en contra.
- α Revisión de los actos de las autoridades municipales: si se considera por parte del gobernador que existen vicios de inconstitucionalidad o ilegalidad, los remitirá al tribunal competente para que decida sobre su validez, estableciendo los procedimientos de revisión.

Finaliza con el planteamiento de conclusiones en las que el autor muestra como la reforma constitucional y administrativa se plantea como una solución a los problemas de eficiencia del Estado, cuyos alcances y significados aún están por definirse.

Se acepta en mayor o menor grado la bondad de las reformas pero se dice que son insuficientes, parciales y por ende deben profundizarse para ampliar el grado de participación ciudadana y la autonomía económica de los municipios

La descentralización muestra efectos contradictorios pues si bien deja en manos de los municipios la atención de las necesidades las decisiones fundamentales se siguen tomando en los organismos centrales del poder del Estado.

En el aspecto estrictamente jurídico se observa que existe coherencia entre las diferentes disposiciones adoptadas tanto las que reformaron la Carta constitucional como en las reformas legislativas que la desarrollaron.

ASPECTOS TEÓRICOS:

El texto refleja como a partir de la Norma, la ley que reglamenta y establece las reformas descentralizadoras para el país, el proceso descentralizador que entra en la vida del país tiene falencias y vacíos estructurales; sin embargo desde la planeación se permite visualizar los objetivos del mismo, para mejorar la eficiencia y capacidad del Estado.

ASPECTOS METODOLÓGICOS:

Este ensayo es de corte cuantitativo, en el que se realiza una investigación de segundo orden, en la que su hilo argumentativo, se basa principalmente en los desarrollos teóricos y jurisprudenciales en torno al tema definido por el autor, no desarrolla una postura definida frente al tema, se limita a la recolección de información en cuanto a planeación, argumentación y los objetivos que la enmarcan. Solo al final esboza de manera general que aún siguen siendo insuficientes las medidas adoptadas y su materialización real en los territorios locales.

PRINCIPALES AUTORES:

Jaime Castro como referente principal del análisis.

DESCRIPCIÓN TESIS

AUTOR(es): Gladys Delgadillo de Valderrama		TÍTULO: Descentralización administrativa, desconcentración y delegación de funciones		
DIRECTOR: Juan Montes Hernández	No. Pág.: 40	AÑO: 1989	INSTITUCIÓN: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho	
UBICACIÓN: Biblioteca Gabriel García Márquez		PROGRAMA: Especialista en Derecho Publico		CIUDAD: Santa Fe de Bogotá

FORMATO: Ensayo Monográfico	BASE DE DATOS: Catalogo UN	CLASIFICACIÓN: 6.9/D352d/1989
---------------------------------------	--------------------------------------	---

PALABRAS CLAVE:

Descentralización, Desconcentración, Descentralización administrativa, Autonomía, Participación local.

RESUMEN:

Este ensayo monográfico, cronológicamente se encuentra enmarcado cuando aún estaba vigente la constitución de 1886 de Colombia, mostrando la tendencia latinoamericana de hablar sobre la descentralización como nuevo modelo de régimen al interior de los países y la influencia contextual que podría llegar a tener en nuestro país en los actores sociales presentes de la época como organizaciones sociales, la guerrilla y el proceso de paz.

El texto está dividido en tres capítulos, en los que desarrolla: primero, el tema de descentralización y las clases existentes; segundo, la desconcentración; y tercero, concluye su artículo con algunas consideraciones finales.

Al respecto, en el primer apartado, la autora expone como la descentralización se concibe como “sinónimo de poder atenuado, compartido, de democracia participativa y directa, de oposición a la democracia delegada y representativa, lejana y ausente” (Delgadillo, 1989, p. 6), presenta esta forma de Estado como una manera de llegar al país en su totalidad. La descentralización supone una identidad con el poder y autonomía local, sin embargo, acá en Colombia simultáneamente se reforzó o se mantuvo una concentración de la política económica y la regulación de las relaciones sociales y políticas.

Aun así, expone como es “la descentralización un proceso integral para devolverle al estado a las provincias colombianas mediante la descentralización de los recursos fiscales, autonomía de planificación y autonomía política para asumir las responsabilidades regionales” (Delgadillo, 1989, p. 14). Con esto, la autora argumenta como este proceso permite ampliar la base sociopolítica del régimen, la integración de movimientos cívicos y a la Guerrilla, como un actor que incursiona en la escena pública legal, por el contexto histórico que se estaba atravesando, en el que se lograría un acceso al Estado desde los ámbitos locales, lugares donde se ubicarían principalmente.

Realiza un análisis sobre los diferentes tipos de descentralización: política, fiscal, de planificación y administrativa; esta última la describe como una administración funcional, ágil y próxima a los ciudadanos, donde se promueve la “participación equitativa de todos los ciudadanos en las estructuras neutrales del Estado para promover un desarrollo

armónico de la localidad vía un consenso social” (Delgadillo, 1989, p. 23), así pues su fin está en la conciencia localista.

Tiene la intención de hacer llegar el Estado a todo el territorio nacional, llegando a partes en las cuales no se había llegado históricamente, salvo algunas excursiones militares, se convierte una respuesta inducida por el proceso económico y social que vivió el país en esos años, así queriendo romper y cambiar la lógica de tener un bienestar satisfactorio para una minoría de la población y un olvido absoluto para la gran mayoría. Muestra cómo ello conduce a un modelo equilibrado, participativo, eficiente y democrático.

Gladys Delgadillo, plantea como se representa un ideal en el que hay una asignación directa de competencias y de ejercicio autónomo al órgano central, sin sujeción ni control jerárquico. También, como se desarrolla dentro de dos aspectos principalmente: territorial o geográficamente y por servicios.

Lo territorial o geográfico, es la organización administrativa que permite a las entidades territoriales comprometerse en su propio desarrollo y resolver los problemas administrativos en el mismo lugar por las autoridades locales, para ello se plantean ciertas características:

- Personalidad jurídica
- Autoridades locales
- Autonomía administrativa y financiera
- Definición de competencia local y control de tutela

Y por el lado de los servicios, refiere la importancia, de tener mayor transferencia de fondos de la nación para gerencia local. Su naturaleza es funcional, de establecimientos públicos, referidos a energía, acueducto, alcantarillado, teléfono, aseo.

El segundo capítulo habla de la desconcentración, un estadio anterior, una etapa mínima de la descentralización, que busca limitar los poderes del poder central. Con menos poder e incidencia, es un primer paso para llegar a la descentralización.

En su tercer y último capítulo, sobre las consideraciones finales, expone como la descentralización tema de “moda”, ve en el Estado Federal, su máximo desarrollo, se trata de abrir a las instituciones a la integración y cooptación de organizaciones sociales, rompiendo la concentración de las relaciones entre el Estado y los gremios y las organizaciones del capital, en relación con los sindicatos y organizaciones de trabajo.

Es una alternativa de modernizar el aparato institucional a nivel central y regional, planificación y asignación de recursos, para generar una autonomía departamental, de intendencias, comisarías y de los municipios.

Sin embargo también expone los problemas que este modelo puede llegar a tener referido a la distribución equitativa de los recursos y a la débil capacidad de los municipios para acometer esta modalidad de administración, volviéndola ineficiente.

Así pues para ese tiempo se manejaban dos conclusiones principalmente al respecto de la descentralización 1. Conduce a una menor intervención del Estado en lo económico y lo administrativo. 2. El Estado pierde control sobre la dinámica administrativa del gasto de las localidades.

ASPECTOS TEÓRICOS:

El texto muestra los procesos descentralizadores, como la herramienta que permitiría mayor equidad y eficiencia del Estado para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, permitiéndoles, un encuentro y diálogos más directos con sus contextos locales. Se ve en este proceso un paso hacia la modernidad, en el que los ciudadanos pueden participar y tomar decisiones sobre lo que les afecta más, con mayor autonomía y conocimiento.

El ensayo hace un recorrido teórico general, sobre lo que se ha escrito al respecto, también sobre algunas sentencias de la corte constitucional que dan sus primeras apreciaciones sobre en el tema, y la lectura que en la escena pública latinoamericana se tenía sobre este modelo en los países y sus formas de Estado. Finalizando, con algunas dificultades que para ese momento se ponían de presente como algunos problemas que se podían presentar y algunas conclusiones que no pretendían dar alguna carga (negativa o positiva) para el tema, solo algo para tener presente.

ASPECTOS METODOLÓGICOS:

Este ensayo es de corte cuantitativo, en el que se realiza una investigación de segundo orden, trabajando desde las producciones teóricas. Buscando construir una descripción del concepto de descentralización, teniendo gran énfasis en el administrativo, como eje central para lograr una descentralización total en los demás aspectos. Así pues la autora logra desarrollar un texto que se ubica históricamente en una coyuntura transicional, por la que atravesaba el país en momentos de un proceso de paz, es una lectura previa a la dinámica que se estaba manejando a nivel nacional e internacional, ya que sienta algunas bases sobre las discusiones políticas contemporáneas que darían algunas ideas a lo que sería la constitución de 1991.

Tiene unas consideraciones de corte político y social fuertes, en las que se logra evidenciar como el gobierno netamente centralista, deja a un país, principalmente las provincias más

alejadas, a su suerte, en la ausencia casi total del Estado, que les garantice un mínimo de derechos como ciudadanos.

PRINCIPALES AUTORES:

Sus referencias teóricas están centradas en la normatividad que para la época aparecía del tema, pero sus argumentos centrales se basan en el desarrollo de constitucionalistas y abogados, como Jaime Castro Castro, Michael Cortes Mejía y Jaime Vidal Perdomo, principalmente.

α **AÑOS ENTRE 1991 A 2000**

DESCRIPCIÓN TEXTO

AUTOR(es): Eduardo Wiesner Durán		TÍTULO: Colombia: Descentralización y federalismo fiscal. Informe final de la misión para la descentralización.	
FORMATO: Libro	No. Pág.: 469	AÑO: 1992	CLASIFICACIÓN: CA 350.093 M373
EDITORIAL: Presidencia de la Republica. DNP		CIUDAD: Santa fe de Bogotá DC	
UBICACIÓN: Biblioteca Los Andes		BASE DE DATOS: Catalogo U. Los Andes	

PALABRAS CLAVE:

Descentralización, federalismo, modernización del Estado, organización territorial.

RESUMEN:

Este informe ofrece un análisis de tres temas principalmente: la descentralización, la construcción de un nuevo federalismo fiscal y la modernización del Estado colombiano. Los objetivos de este documento están en examinar el tema de la organización territorial y analizar la experiencia que en materia de descentralización ha tenido el país en 10 años; segundo extraer lecciones y principios que podrían guiar el proceso de desarrollo del federalismo que surge en la constitución política de 1991; y tercero, la formulación de recomendaciones concretas sobre las políticas y los desarrollos institucionales que deben acompañar el proceso.

Este informe gira en torno a las siguientes consideraciones, primero a realizar una recolección de los aspectos teóricos más relevantes en el campo de las finanzas públicas y de la organización fiscal del sector publico territorial. Segundo, obtener el máximo de información estadística y organizarla de tal manera que facilita el análisis. Por último, identificar principios generales y de guías para la formulación de nuevas políticas y el rediseño de sus instrumentos.

Así pues el primer capítulo, expone el Federalismo fiscal, transferencias, descentralización y desarrollo económico; examina a nivel teórico y general, las interrelaciones entre federalismo fiscal, descentralización y desarrollo económico.

El capítulo dos, por su parte, está dedicado a realizar un análisis teórico sobre La Nueva Economía Política y la Escuela de escogimiento público; en donde se ve la relación entre la eficiencia en el uso de los recursos públicos y la estructura institucional y los procesos de decisiones políticas.

El capítulo tres, sobre el sector público y el federalismo fiscal, 1980-1990, realiza un análisis cuantitativo de la evaluación de las finanzas públicas subnacionales durante la década de los 80s. Examinando la dinámica de cambio del sector publico colombiano a nivel nacional, departamental y municipal, tanto a nivel central como en el descentralizado y en las empresas no financieras.

El capítulo cuatro, Visión general sobre la distribución de la población y sobre su desempeño fiscal; su propósito es analizar la dinámica de cambio de la estructura poblacional y fiscal de la organización territorial.

En el capítulo cinco, el desempeño fiscal, las nuevas transferencias constitucionales y el esfuerzo fiscal propio; inicia trabajando sobre la importancia relativa de las transferencias dentro de la nación y las entidades territoriales. Luego examina la distribución territorial del desempeño fiscal y de las transferencias para precisar si existen diferencias según el nivel y el tamaño de las entidades territoriales y analizar el posible efecto de las transferencias sobre el esfuerzo fiscal propio.

El capítulo seis, La medición fiscal y el diseño de una política sobre transferencias, avanza en el desarrollo de instrumentos analíticos para estudiar e interpretar el desempeño fiscal territorial. Se centra en establecer los requerimientos estadísticos y la medición para reestructurar el sistema de transferencias.

En el capítulo siete, titulado La descentralización, ¿un juego de suma cero?, analiza la experiencia del país en materia de la transferencia de recursos y de competencias. Intentando buscar los principios rectores y prerrequisitos que aseguren que el proceso tendrá mayor éxito que procesos anteriores.

En el capítulo ocho, La distribución de competencias y recursos entre la nación y las entidades territoriales, se trata de un apartado de corte legislativo, que pretende contribuir a los artículos 356 y 357 de la constitución política de Colombia.

El capítulo nueve, Las regalías y el desarrollo regional, tiene como objetivo analizar la distribución geográfica de las regalías y su importancia relativa en los ingresos tributarios de las entidades territoriales.

En el capítulo diez, La Estrategia de la descentralización, 1992-2002; retomando los aportes de los capítulos anteriores busca construir una estrategia para los diez años siguientes a este proceso.

Y por último el capítulo once, La planeación y el desarrollo regional, intenta integrar los elementos de la planeación nacional y regional que genere una estrategia consistente y coherente.

ASPECTOS TEÓRICOS:

Siendo un documento oficial, que pretende dar cuenta de los avances, dificultades y retos del proceso descentralizador en Colombia, realiza un análisis que se centra principalmente en el área fiscal, en el que refleja como las transferencias, la carga tributaria y los recursos propios, son fundamentales para el buen ejercicio local del estado, para garantizar un desarrollo local y mejoras en las condiciones de vida de las personas. Plantea algunas observaciones que servirán como aportes a nivel investigativo y de políticas para años posteriores.

ASPECTOS METODOLÓGICOS:

Es un texto que se basa principalmente en el análisis de datos cuantitativos en los que se reflejan las gestiones fiscales territoriales, estadísticas en las que se basan para generar sus análisis de corte comparativo y propositivo al ser un informe de corte oficial.

PRINCIPALES AUTORES:

Sus fuentes son datos oficiales y jurisprudencia, principalmente.

DESCRIPCIÓN

AUTOR(es): Ariel Cifuentes Noyes, Néstor Raúl correa Henao, Jorge Iván González, Edgar Alfonso González Salas, Iván Jaramillo Pérez, Héctor León Moncayo, Doris Ochoa, Darío Restrepo, Fernando Rojas H.			TÍTULO: Diez años de descentralización. Resultados y perspectivas.	
FORMATO: Libro	No. Pág.: 380	AÑO: 1994	CLASIFICACIÓN: CA 350.093D329AN E.4	
EDITORIAL: FESCOL. Fundación Friedrich Ebert de Colombia			CIUDAD: Bogotá DC	ISBN: 958-9272-56-8
UBICACIÓN: Biblioteca Gabriel García Márquez			BASE DE DATOS: Catalogo UN	

PALABRAS CLAVE:

Participación ciudadana, descentralización, control ciudadano, sistema fiscal.

RESUMEN:

Texto dividido en ocho capítulos destinados a 1. La descentralización y orden público; 2. El sistema nacional de financiamiento de las entidades territoriales; 3. Un ordenamiento territorial de corte fiscalista; 4. El Estado del arte de la descentralización política y de la oferta publica en participación ciudadana y comunitaria; 5. La descentralización de las obras públicas, 6. El sistema tributario de las entidades territoriales dentro de la estrategia

de descentralización; 7. La matriz de descentralización del diagnóstico y las tendencias; y 8. Retos de desarrollo institucional para el control ciudadano y control comunitario de gestión y de resultados.

Este informe sobre la descentralización se basa principalmente en el desarrollo a nivel fiscal. Definiéndola como un mecanismo administrativo que transfiere del centro a la periferia funciones política, administrativa y/o financiera para que sean ejercidas autónomamente.

Menciona, como en Colombia, condicionada por sus niveles críticos de violencia, el centralismo no dio respuestas eficientes. Refiere, citando a Bobbio (1982), que “la paz es en sí un bien necesario pero no suficiente, y a lo sumo que es un bien prioritario... La paz es solo la condición preliminar para la realización de una libre convivencia.”

Así pues con esta premisa exponen un poco de la historia, en la que refieren como el Estado colombiano no fue resultado del desarrollo secular de una unidad nacional, como en Europa, sino que primero fue una creación jurídica, esto es, antes se fue Estado que Nación. Se arriesga a decir que más contemporáneamente se tiene más Territorio que Estado.

Las tendencias políticas sobre la descentralización y orden público, se refieren a: la estrategia nacional contra la violencia (“una estrategia realista para responder al desafío histórico de derrotar la violencia”), la directiva presidencias No. 05 de 1991(sobre las responsabilidades de las entidades del Estado en el desarrollo de la estrategia nacional contra la violencia: la constitución Política y el manejo regional del orden público, los consejos de seguridad, Los planes de seguridad, responsabilidades de los gobernadores y alcaldes en la política de paz) y los mensajes recíprocos entre el Presidente de la Republica y los alcaldes en el último encuentro de la Federación Nacional de Municipios.

Las dificultades fiscales de los años ochenta relegaron a un segundo plano los aspectos relacionados con la eficiencia administrativa.

ASPECTOS TEÓRICOS:

El texto hace una aproximación a diferentes experiencias territoriales en algunos departamentos en los cuales analiza su proceso de descentralización, visto a nivel fiscal. Partiendo de la idea que es en este nivel donde se le ha dado mayor importancia para los procesos de análisis y sobre la premisa que sin un buen ejercicio fiscal los otros aspectos de la descentralización no serán efectivos ni eficaces.

ASPECTOS METODOLÓGICOS:

Siendo un documento de análisis comprende su desarrollo en datos tanto cualitativos como cuantitativos, tomando como base conceptos generales y contexto histórico colombiano en el que se ubica la línea argumentativa de su análisis fiscal y territorial, con la idea de representar con mayor claridad, poniendo de presente la importancia de la participación ciudadana en todo nivel, desde la planeación, ejecución, seguimiento y control del ejercicio del Estado localmente.

DESCRIPCIÓN

AUTOR(es): Dir. Proyecto Carlos Lleras de la Fuente		TÍTULO: Descentralización política, fiscal y administrativa después de la constitución de 1991.	
FORMATO: Libro	No. Pág.: 115	AÑO: 1994	CLASIFICACIÓN: CA 350.093 D271PF
EDITORIAL: Presencia		CIUDAD: Santa fe de Bogotá DC	
UBICACIÓN: Biblioteca central de Los Andes		BASE DE DATOS: Catalogo U. Los Andes	

PALABRAS CLAVE:

Ordenamiento territorial, lo fiscal, servicios públicos, descentralización.

RESUMEN:

Libro que está dividido en cinco capítulos, refiere inicialmente un marco conceptual general, cap. 1: Antecedentes históricos, cap. 2: El nuevo ordenamiento territorial, Cap. 3: Nuevo orden fiscal, Cap. 4: La nueva organización territorial de servicios públicos, Cap. 5: problemas y retos.

Un país descentralizado unitario, forma una cultura de la no violencia, una sociedad participativa donde los habitantes del territorio tienen a su alcance herramientas suficientes para hacer valer sus puntos de vista presentando o derogando reformas constitucionales, Leyes, Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones; revocando el mandato a Alcaldes y gobernadores que no cumplan los programas que inscribieron para buscar el apoyo popular; presentando al Congreso, las Asambleas Departamentales, los consejos municipales y las Juntas Administradoras Locales proyectos de reforma constitucional, la Ley, de Ordenanzas, de Acuerdo o de Resoluciones; reuniéndose en Cabildo Abierto para discutir los asuntos que afectan la vida municipal; participando en la administración y en el control de gestión de las empresas del Estado; haciéndose presentes en los Consejos de Planeación, de educación, de salud, de la Policía Nacional, de la televisión, etc. y ejerciendo una veeduría ciudadana; participando en los mecanismos de concentración que la Constitución ordena crear para que se cumpla el fin esencial del Estado, consagrado en el artículo 2: “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación” (Lleras, 1994, pp 5)

No habrá paz sin participación, ya que se llame ella descentralización o participación ciudadana, los dos se encuentran enmarcados en la cultura de la no violencia. Podría decirse que no puede haber paz sin participación y viceversa: no debe haber violencia política y social en una democracia participativa y este elemento parece crucial para definir las políticas que han de seguirse en el futuro para restablecer la concordia ciudadana. Ponen bajo premisa que sin participación (descentralización y participación ciudadana) no triunfara la lucha contra la corrupción.

En el primer capítulo, describen como históricamente Colombia ha estado marcado por procesos centralistas, de una tradición impuesta por España, con su lógica monárquica, que a su vez marco el retraso administrativo, por el desarrollo histórico local y el desarrollo que se llevaba en Europa, como la revolución industrial el feudalismo, etc.

El segundo capítulo, refleja el nuevo ordenamiento territorial para Colombia, en concepto, la propuesta del gobierno, la constitución de 1991, la problemática de la ley orgánica del Ordenamiento Territorial y sus retos.

La descentralización Política y Administrativa bajo la Constitución de 1991, se enmarca en los artículos 49, 67, 288, 344, 356 y 357. Para el régimen departamental, artículos 298, 299, 300, 302, 303, 305, 306 y 307. Y para el régimen municipal artículo 311. 312 y 313, 314, 315, 316, 318. En un anexo intermedio mencionan el caso indígena, la normatividad, su historia y cómo influye en ellos la constitución de 1991, referido al proceso descentralizador y especial otorgado a ellos.

En el capítulo 3, que refiere a las características del proceso de descentralización fiscal, contextualizan la discusión a nivel histórico (1982-1991 y después de la constitución de 1991), refieren el marco legal y normativo; incluye un anexo referido a qué es y para qué sirve.

En el capítulo 4, sobre la nueva organización territorial de servicios públicos, donde se propone resumir los cambios más importantes en la legislación respecto a la organización territorial de servicios públicos.

En el capítulo 5, termina planteando algunos problemas frente al proceso, principalmente el desorden legal y la falta de coordinación institucional. Por ejemplo la aprobación de leyes específicas antes de la discusión de las generales; la inconsistencia entre los 48 proyectos de ley, hasta ese momento, discutidos por temáticas separadas.

No es clara la distribución de funciones entre el gobierno central y los locales, las consecuencias serían los marcos legales inestables, falta de credibilidad en el proceso y el debilitamiento mayor de las instituciones colombiana.

ASPECTOS TEÓRICOS:

Se basa principalmente en un desarrollo argumentativo histórico y legislativo, en el que refleja algunos cambios propuestos a nivel administrativo y fiscal, y como las consecuencias de malas experiencias y procesos devengan en nuevas problemáticas administrativas, fiscales y políticas.

ASPECTOS METODOLÓGICOS:

La intención metodológica es cualitativa basada en la revisión de normatividad y a partir de ella proponer y contribuir no solo en su análisis sino en su mejora, resaltando los casos a nivel fiscal y lo referido a los servicios públicos.

DESCRIPCIÓN

AUTOR(es): Departamento de Investigaciones Universidad Central			TÍTULO: Procesos Y Tendencias De La Descentralización En Colombia	
FORMATO: Serie	No. Pág.: 264	AÑO: Abril de 1997	CLASIFICACIÓN: CA 350.093P651	ISBN: 26-0018-7
EDITORIAL: Fundación Universidad Central			SERIE: Encuentros	
UBICACIÓN: Biblioteca Universidad de Los Andes			BASE DE DATOS: Catalogo Universidad Los Andes	

PALABRAS CLAVE:

Descentralización, modernización del Estado.

RESUMEN:

El libro está dividido en cinco capítulos, cada uno con apartados que muestran diferentes visiones sobre la descentralización, otorgadas por diferentes autores. Inicialmente, para la presentación, inicia con una reflexión de Carlos Moreno Ospina, sobre “Diez años de la descentralización. Itinerarios de una infancia turbulenta.”, situando el inicio del proceso desde el año de 1986.

La descentralización puede ser catalogada como una política pública que adquiere las características de política de Estado en Colombia y no la expresión de voluntad de un gobierno. El proceso de descentralización ha sido una continua definición y redefinición de intereses y acciones de diversos actores del Estado y de la sociedad. Las funciones supuestamente trasladadas a los municipios no estaban delimitadas de manera clara, la puesta en marcha estuvo caracterizada por un desconcierto generalizado de la administración pública.

Los municipios fueron aprendiendo varias cosas. A ser responsables de algunas obras, y de la inversión y ejecución de un caudal mucho mayor de recursos financieros provenientes fundamentalmente de las transferencias. Sentirse como sujetos de su propio desarrollo económico, político e institucional, así fuera dentro de los marcos establecidos por las directrices sectoriales de nivel central.

Colombia tiene un proceso descentralizador incompleto con consecuencias en la prestación de los servicios y sobre el equilibrio macroeconómico. Pero hace parte integral y se encuentra ligado a la modernización del Estado. La debilidad de la sociedad civil colombiana se traduce en que su presencia sea poco protagónica en el debate político, y en que sigue dejando las decisiones de lo público en manos de unos parlamentarios que, por lo general, persisten en la representación de sus intereses privados y en la utilización del aparato estatal para su propio beneficio.

La descentralización se traduce en cambio sustanciales de las relaciones intergubernamentales entre los niveles político-administrativos y de cada uno de ellos con sus respectivas poblaciones, que no es un proceso acabado al cual se le pueda evaluar de

manera conclusiva, sino uno apenas naciente al que debe hacerse más seguimiento y monitoreo para introducirle ajustes y correcciones sobre la marcha.

En el capítulo 1 “la Descentralización como estrategia para la modernización del Estado”, inicia con el apartado de César Vallejo Mejía, con Descentralización y Modernización: la Experiencia Colombiana, expone como idea central que la descentralización es una estrategia para modernizar el Estado, y viceversa, la modernización de éste es una estrategia para lograr una autentica descentralización. Los vacíos y frustraciones que hasta ahora ha tenido Colombia se deben, en buena parte, a que no se ha producido una modernización.

La descentralización, junto con la democratización y la internacionalización, que forman parte de la agenda modernizadora del Estado en numerosos países desarrollados y en desarrollo, son respuestas necesarias al surgimiento de nuevas realidades interrelacionadas y características de la época actual: individuos con una nueva conciencia de su papel protagónico frente al Estado; información creciente y cada vez mayor acceso al mundo de internet, que ha desvanecido las fronteras; identidades regionales más explícitas; grupos emergentes que rivalizan con los viejos liderazgos; nueva organización de la producción donde las relaciones horizontales y la creatividad sustituyen las cadenas de origen fordista. (Departamento de Investigaciones Universidad Central, 1997, p. 25)

Para que el proceso sea exitoso son necesarias ciertas condiciones mínimas:

1. La descentralización redefine el papel de los distintos niveles del gobierno nacional, intermedio o regional y local, y los transforma para su debido cumplimiento.
2. La descentralización es un proceso que transforma el sector público, lo moderniza para devolverle autonomía a la región, a la localidad y a la comunidad, y que pone la solución de cada problema en manos de aquel para quien es prioridad.
3. Considera las restricciones financieras, humanas e institucionales
4. Exige competencia
5. Facilita la administración moderna y la gestión por resultados en cada nivel de la administración.
6. Exige responsabilidad
7. La comunidad y el sector privado son los principales beneficiarios.

Por su parte y en comparación, la implementación en Colombia ha sido inadecuada, incompleta y con riesgos. Puede que no sea sostenible, comprometiendo su viabilidad en el futuro:

1. No se han definido funciones y responsabilidades de los niveles de la administración pública
2. La autonomía otorgada a los departamentos, a los municipios y a las comunidades ha sido muy limitada, creándose, por el contrario, una nueva forma de dependencia de las regiones con respecto al centro, más sofisticada, menos transparente y menos controlable en sus efectos desestabilizadores.

3. Su diseño inadecuado y la práctica anárquica y desorganizada han convertido a la descentralización en una amenaza para la estabilidad y la política macroeconómica.
4. No ha contado con la participación activa de las regiones
5. No ha estado acompañado de la modernización de los instrumentos de gestión pública local.
6. Se ha negado la regla de que la autonomía solo es posible con responsabilidad.
7. Es un proceso que se ha quedado restringido al sector público.

La raíz de estos problemas los cataloga en tres:

1. La descentralización no es un propósito nacional de los colombianos, a pesar de estar consagrada en la constitución.
2. La descentralización no ha logrado vencer la resistencia al cambio de “paradigma” en relación al Estado
3. El proceso no ha sido diseñado y aplicado sobre las bases de una ética colectiva que le dé primacía al concepto de lo “público” y al interés general, sobre las ambiciones particulares, privadas, partidistas, grupistas o regionales.

En el capítulo 2, se refieren a economía pública y descentralización; que contiene dos artículos sobre debates fiscales y endeudamiento. El capítulo 3, sobre descentralización y participación; contando con un artículo sobre la descentralización política y participación ciudadana en Colombia. El capítulo 4, sobre política social y democratización.

El capítulo 5, la gestión de las entidades territoriales, en el artículo de La capacidad de gestión: reflexiones con base en la experiencia de los municipios colombianos; donde menciona algunas características básicas a tener en cuenta para el desarrollo de gestión local, mejora en la capacidad, condiciones básicas, iniciativa local, los problemas, capacidad y conflictos de objetivos. Por último reseña algunos casos de descentralización municipal como el del Valle del Cauca y Valledupar.

ASPECTOS TEÓRICOS:

Documento académico, basado en diferentes posturas de varios autores, que contribuyen en la construcción de un análisis sobre la descentralización, desde diferentes puntos de vistas y aspectos del mismo. Realiza la descripción sobre el proceso descentralizador en el que plantea características de ejecución exitosa, las dificultades en el caso colombiano y las causas de los mismos. Así pues con esto se centra en tomar el análisis a nivel fiscal, político e institucional. El libro no condensa una postura unificada al respecto del tema central de descentralización, hay puntos de encuentros que no se distancian, pero cada capítulo y cada artículo del que se compone al ser un parte de diferentes autores, manejan un enfoque diferente y análisis que toman referentes y criterios de análisis diferentes.

ASPECTOS METODOLÓGICOS:

Es una construcción de orden reflexivo, que se basa en las elaboraciones particulares de varios autores, compiladas en este libro, que metodológicamente tiene como finalidad recopilar a través de diferentes visiones, un análisis sobre la descentralización como proceso iniciado en Colombia y como desde allí se puede aprender para mejorar, ya sea a través de la referencia de un caso concreto regional o reflexiones teóricas particulares. Al

ser un debate desde las ideas, es un aporte cualitativo, que se basa en las experiencias de cada uno de los autores, en donde se logran acuerdos y disidencias en algunos puntos comunes.

PRINCIPALES AUTORES:

Carlos Moreno Ospina, Cesar Vallejo Mejía, Jorge Iván González, Alberto Maldonado Copello, Eduardo Laverde Toscano, Fabio Velásquez, Libardo Sarmiento Anzola, Ariel Fiszbein.

DESCRIPCIÓN TEXTO

AUTOR(es): Horacio Duque Giraldo (compilador)			TÍTULO: La Descentralización Y El Desarrollo Institucional en Colombia, Hoy. Un análisis a la descentralización.	
FORMATO: Libro	No. Pág.: 515	AÑO: 1997	CLASIFICACIÓN: 352.283D946d	ISBN: 958-652-082-X
EDITORIAL: ESAP			CIUDAD: Santa fe de Bogotá DC	
UBICACIÓN: Biblioteca Gabriel García Márquez			BASE DE DATOS: Catalogo UN	

PALABRAS CLAVE:

Descentralización, descentralización fiscal, descentralización administrativa, desarrollo institucional.

RESUMEN:

El texto está estructurado en cuatro secciones, la primera sobre la Política de consolidación de la descentralización; la segunda, La descentralización fiscal; la tercera, sobre la descentralización administrativa y la cuarta sobre el desarrollo institucional.

Como en muchos otros países, la descentralización colombiana ha implicado sustanciales cambios en dimensiones del Estado, la sociedad política, la sociedad civil y la propia economía nacional y regional.

Una distinción preliminar hace notar que la descentralización trasciende las fronteras de la desconcentración. Pues mientras esta última es una forma de organización del sistema administrativo en la que el Estado central delega determinadas funciones operativas a entidades no autónomas, regionales o locales, o a funcionarios intermedios, pero manteniendo concentrada en su poder la toma de decisiones; la primera implica el traslado de funciones del nivel central a las entidades regionales y locales, e incluso ciertos establecimientos públicos, los cuales poseen personería jurídica y grados importantes de autonomía.

La descentralización como proceso de redefinición de las relaciones políticas y sociales, viene siendo adoptada en estructuras estatales diversas y con objetivos incluso contradictorios.

La municipalización, desde 1986 la descentralización se focalizó en el municipio colombiano. A partir de ese momento a éste se le asignaron una serie de funciones y de recursos antes manejados por la Nación, mediante la Ley 12 y la Ley 11 de 1986 y normas reglamentarias de 1987. Empezó entonces, un proceso de transferencias de los servicios públicos domiciliarios (Agua, alcantarillado, aseo, energía), servicios sociales (salud, educación), regulación urbana e infraestructura local (plazas de mercado y de ferias, orfanatos, ancianatos, caminos vecinales, puentes veredales, entre otros). (Duque, 1997, p. 37)

La descentralización administrativa y la descentralización financiera están estrechamente vinculadas en la medida en que la primera no puede adelantarse sin la segunda. Todavía más, si la descentralización administrativa no se acompaña de la descentralización financiera, no se puede hablar de descentralización sino de renuncia por parte del estado a sus obligaciones en detrimento de las entidades locales. En este aspecto la Carta del 91 convirtió en norma la búsqueda del equilibrio entre funciones asignadas y recursos transferidos.

El marco Legal:

Educación: tanto la ley 60 de 1993 como la ley 115 de 1994, asignan nuevas competencias a los municipios y departamentos en materia educativa. Al municipio, administrar el servicio de educación, y al departamento planear, administrar y coordinar el servicio educativo y descentralizado en los municipios.

Salud: las Leyes 10 de 1990, 60 de 1993 y 100 de 1993, han reorganizado el sector estatal de la salud, profundizando el proceso de descentralización. Al municipio le corresponde realizar acciones de promoción, prevención, tratamiento de enfermedad y rehabilitación; al departamento, garantizar la prestación de los servicios del 2º y 3º nivel de atención.

Vivienda: las Leyes 3 de 1991 y 60 de 1993 le asignan a los municipios la siguiente competencia: definir la reglamentación de desarrollo urbano; promover y participar en los proyectos de vivienda social y otorgar subsidios a la población más necesitada.

Agua potable: las leyes 60 de 1993 y 142 de 1994, asignan nuevas competencias a los municipios y departamentos en el sector. Al municipio le corresponde prestar los servicios, garantizarlos y ejercer vigilancia; al departamento, brindar apoyo financiero, técnico y administrativo.

Sector agrario: la ley 60 de 1993, la ley 101 del mismo año, la ley 160 de 1994 y el decreto 3135 de 1992, determinan: al municipio, prestar la asistencia técnica a través de UMATA, entregar subsidio; al departamento, coordina el servicio de asistencia técnica

Servicios públicos domiciliarios: la ley 142 de 1994 asigna competencias a los municipios, de prestar directamente los servicios públicos de su competencia; al departamento, asegurarse que se realicen las actividades de transmisión de energía eléctrica, apoyar las empresas y organizar los sistemas de coordinación.

Medio ambiente: las leyes 99 de 1993, 70 de 1993 y 141 de 1994 determina nuevas funciones al municipio, de promover y ejecutar programas, dictar normas necesarias, colaborar con las corporaciones y dictar normas de OT; y al departamento, de promover y ejecutar políticas, expedir disposiciones y dar apoyo presupuestal, técnico y financiero.

Sector de Vías y Transporte: la ley 01 de 1991 y la ley 105 de 1993, indica que el municipio, debe velar por la construcción y conservación de la infraestructura vial, al igual que al departamento.

El desenvolvimiento de la descentralización reportó avances significativos que se manifiestan, en particular, en una dinámica innegable de la gestión pública regional y local que el país no conocía. Referido principalmente a las áreas de educación y salud y solo después se hicieron esfuerzos para extenderlos a otra serie de servicios e inversiones que deben realizarse localmente.

Dentro de las dificultades el texto expone:

1. Falta de coordinación y liderazgo de la descentralización por parte del más alto nivel del gobierno, que convoque a todos los actores para su construcción, seguimiento y evaluación y que analice y proponga correctivos para su buena marcha.
2. La inflexibilidad de la constitución entre la cesión de recursos a las entidades regionales y los ingresos corrientes de la descentralización central.
3. La falta de suficientes recursos propios de los gobiernos territoriales
4. Al ser un modelo híbrido, la definición de responsabilidades no es precisa
5. La institucionalidad y el ámbito fiscal no es propicio, por la normatividad y tecnología existente.
6. La incapacidad administrativa de las entidades territoriales y la deficiente formación académica y técnica de los responsables del funcionamiento del sistema.
7. Confuso procedimiento, para distribuir los recursos (situación fiscal, dineros provenientes de la participación, fondo de regalías, fondos de cofinanciación, fondos propios) y la ambigua definición del gasto social.

El texto se centra principalmente en valorizar el papel de la participación ciudadana y comunitaria, enmarcadas dentro de las iniciativas locales.

ASPECTOS TEÓRICOS:

El texto es un análisis cualitativo basado en datos cuantitativos de estudios realizados a municipios por el Banco mundial y el Departamento Nacional de Planeación. Supliendo la escasez de datos sobre la capacidad de gestión local, ya que existe poca sistematización y recolección de datos que unifiquen y clarifiquen más sobre los procesos descentralizadores, así pues que se enfoca en analizar la capacidad institucional.

ASPECTOS METODOLÓGICOS:

Este texto, es el informe que compila un estudio realizado en dieciséis municipios del país, realiza un análisis de datos sobre la eficacia del gobierno municipal en prestar los servicios

de agua, educación y vías. También realiza un análisis entre la relación de liderazgo y participación, y el desarrollo de capacidad local. Retoma iniciativas importantes para mejorar su capacidad. Para finalizar el documento planteando una estrategia para el desarrollo institucional local.

PRINCIPALES AUTORES:

Sus fuentes se basan principalmente en los estudios de caso de los dieciséis municipios, en los que desarrollan su informe y de los cuales partes para elaborar sus conclusiones y análisis, sin embargo dentro de los principales autores que retomas están Y. Fainboim, Pikar Gaitan Pavía, Carlos Moreno Ospina y L. Orjuela.

DESCRIPCIÓN

AUTOR(es): Banco Interamericano de Desarrollo		TÍTULO: Descentralización En Colombia: Nuevos Desafíos		
FORMATO: Serie	No. Pág.: 103	AÑO: Enero de 1998	CLASIFICACIÓN: CA350-093D271A	ISBN: RE3-98-002
EDITORIAL: Edt. Región 3 Banco Interamericano de Desarrollo			SERIE: Serie de estudios Económicos y Sectoriales	
UBICACIÓN: Biblioteca Universidad de Lo Andes			BASE DE DATOS: Catalogo Universidad Andes	

PALABRAS CLAVE:

Descentralización, Estado, Municipio, Régimen Fiscal.

RESUMEN:

Este documento realiza un análisis de la descentralización en Colombia, con especial énfasis en los obstáculos y desafíos que se han hecho latentes en los años de 1993 a 1998 aproximadamente. Refleja un momento de transición del proceso, en donde los principales actores aprenden a internalizarlo, por medio de propuestas y propiciando los cambios necesarios para consolidar el proceso.

Entre los países con gobiernos unitarios, Colombia es probablemente la nación que más ha avanzado en su proceso de descentralización, para esos años. Las razones que lo motivaron se ubican en el orden político como económico. La constitución de 1991 recoge este sentimiento descentralizador y sienta las bases para profundizar un proceso que se había iniciado años antes. Sin embargo, la realidad demostró que se requiere mucho más que una nueva constitución para alcanzar los objetivos trazados.

Este documento consta de siete capítulos. En el capítulo 1 se estudian los motivos subyacentes a la adopción del esquema descentralizador, y se resume de una manera general los principales impedimentos para la consolidación del proceso. En el capítulo 2 se analiza el régimen fiscal territorial, con particular énfasis en las deficiencias propias de las fuentes de financiación territorial: los impuestos, las transferencias, las regalías, el sistema de cofinanciación y el endeudamiento. En el capítulo 3 se presenta un resumen de la

situación fiscal de las entidades territoriales, producto de las relaciones analizadas. En el capítulo 4 se estudian las implicaciones de las mismas relaciones, pero sobre las finanzas fiscales agregadas.

El análisis de los sectores sobre los que las entidades territoriales tienen competencias se analiza en el capítulo 5. En este documento no se pretende estudiar a problemática intrínseca de cada sector, sino más bien resaltar los temas vinculados con la descentralización. Dados los arreglos institucionales y su importancia dentro del gasto territorial, se hace un análisis más profundo de los sectores sociales básicos. El capítulo 6 presenta el programa de trabajo del Banco relacionado con la descentralización, y demuestra la importancia que este tiene sobre la cartera vigente y los proyectos previstos. Finalmente, el capítulo 7 presenta las conclusiones y recomendaciones.

Así dentro de su argumentación, menciona como la descentralización en Colombia ha sido un proceso iniciado en el siglo pasado, redefiniéndose a fines de los años 60°, cobrando mayor fuerza durante la década de los años 80° y concretándose explícitamente en la Constitución de 1991.

La Constitución de 1886 definió a Colombia como un Estado centralizado políticamente y descentralizado administrativamente. Con una relación vertical de poder, donde el presidente ostentaba el poder supremo. Esquema que se mantuvo durante gran parte del siglo XX. En 1968, se aprobó una reforma constitucional en la que se acuñaba el término de descentralización técnica o por servicios, lo que significaba básicamente la presencia legal de las empresas públicas. En la década de los 80°, se sumaron a los conceptos de descentralización administrativa y técnica las discusiones sobre la descentralización fiscal, con un énfasis particular en el desarrollo municipal. La ley 14 de 1983 aumentó la autonomía tributaria de las entidades territoriales y amplió las bases de sus gravámenes, sobre todo el catastro. La ley 12 de 1986 hizo creciente el porcentaje del impuesto al valor agregado (IVA) que se traspasaba a los municipios. En 1986 se dio un paso importante en materia de descentralización política al establecerse, a través del acto Legislativo N° 1, la elección popular de los alcaldes a partir de 1988.

Desde la constitución de 1991 el país adopta un nuevo marco institucional y desarrolla instrumentos dirigidos a aumentar la eficiencia de la provisión de servicios públicos y a incrementar la participación ciudadana en la toma de decisiones. En el papel, Colombia cuenta con el marco necesario para lograr estos objetivos, sin embargo, la realidad ha demostrado que se necesita algo más que una Constitución para alcanzar las metas propuestas. Con algunos problemas como: La falta de apoyo político, La escasa participación ciudadana, La debilidad institucional a nivel territorial, La falta de adecuación del gobierno central al ámbito descentralizado, Las deficiencias en el diseño e implantación de los instrumentos que definen las relaciones fiscales intergubernamentales.

En el fondo, la descentralización pretende aumentar la presencia del Estado en un país atomizado y con elevados índices de violencia a través del fortalecimiento de los municipios y de la democracia participativa. Sin embargo, en la práctica el proceso recayó, en parte, en instituciones débiles, recursos humanos limitados y un marco regulador complejo. Si bien resulta difícil hablar de relaciones de causalidad, lo cierto es que los

grupos beligerantes se han aprovechado de esta circunstancia para expandir su dominio. Se calcula que la guerrilla, los grupos paramilitares y el narcotráfico tienen en conjunto una presencia activa en cerca de la mitad de los municipios, donde la ausencia del Estado es notoria. Este hecho, imposible de obviar, introduce a preguntarse quienes son los verdaderos beneficiarios de las políticas del gobierno (a saber, transferencias, regalías, cofinanciación, etc.). Ante semejante panorama, resulta difícil evaluar el éxito de una serie de políticas, bien o mal diseñadas, que no ataca la raíz de un fenómeno social sumamente complejo.

ASPECTOS TEÓRICOS:

Este texto pretende resaltar los temas vinculados con la descentralización. Dándole mayor importancia a los sectores sociales, con un enfoque desde el área fiscal y como este influye a nivel territorial y local, dentro del marco de las lógicas descentralizadoras.

ASPECTOS METODOLÓGICOS:

Es un análisis de corte cualitativo sobre Colombia, principalmente sobre los obstáculos y desafíos que se han hecho identificado luego de la implementación de la constitución de 1991. Reflejando así un momento de transición del proceso descentralizador vivido en Colombia, donde tal situación aún no se asumía como propia por los diferentes actores del estado y en los desarrollos locales y territoriales.

DESCRIPCIÓN

AUTOR(es): Alberto Maldonado Copello & Cástulo Morales Pallares			TÍTULO: La contabilidad pública y los controles político y social.
FORMATO: Libro	No. Pág.: 84	AÑO: 2000	CLASIFICACIÓN: 351.723109861C718c
EDITORIAL: Contaduría General De La Nación			CIUDAD: Santa fe de Bogotá DC
UBICACIÓN: Biblioteca Gabriel García Márquez			BASE DE DATOS: Catalogo UN

PALABRAS CLAVE:

Descentralización, Gestión pública, Control Social, Contabilidad.

RESUMEN:

Este documento, es una cartilla que fue creada con la intención de aclarar conceptos y servir como herramienta practica para el ciudadano, con el fin de que conozca, aprenda, ejerza y controle todo lo referido con la gestión pública a partir de las nuevas condiciones que da el proceso descentralizador y la constitución de 1991, brindando rutas claras e insumos que sirvan para tales fines.

Luego la cartilla desarrolla temas de gestión territorial, gestión pública, los enfoques, ciclo (Planeación, organización y recurso humano, dirección y ejecución, control y evaluación.), planes de desarrollo, planes de acción, presupuesto, evaluación y control.

Un tercer capítulo de control en las entidades, sobre los controles, responsabilidades, fusiones. El cuarto capítulo habla sobre el control social de la gestión pública, la participación ciudadana, los mecanismos, las veedurías ciudadanas, su objetivo e instrumentos. Un quinto capítulo sobre el sistema nacional de contabilidad pública y el proceso contable. Un sexto, sobre la contabilidad pública como instrumento para el control social. Séptimo, ejercicio de análisis e interpretación de los estados contables.

Así pues entre las claridades conceptuales menciona como el país les otorgó especial importancia a los gobiernos locales mediante el diseño y puesta en marcha de un proceso de descentralización, que ha asignado importantes instrumentos fiscales, administrativos y políticos a las entidades territoriales.

El municipio, cobra mayor importancia en cuanto se define según la Constitución Política, como una entidad fundamental del Estado y que le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social, cultural y ambiental de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Por intermedio de la Ley 60 de 1993, sobre funciones y recursos de las entidades territoriales y a través de numerosas normas sectoriales. Se ha establecido las funciones y servicios que deben prestar los municipios. Para cumplir con sus propósitos la administración territorial debe desarrollar un conjunto de funciones generales básicas: planeación, organización, dirección y control.

Definen la descentralización, como “el proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización a unidades descentralizadas o alejadas del centro. Se aplica tanto en organizaciones privadas como públicas con el propósito general de mejorar con eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos”. (Maldonado, 2000, p.11)

- a. La descentralización espacial: referida a la transferencia de recursos e instrumentos a las regiones para promover la actividad económica e industrial en forma que se reduzca o limite la concentración en favor de unos pocos centros urbanos de gran tamaño.
- b. La descentralización hacia el mercado: consiste en la transferencia de la responsabilidad de la prestación de servicios por parte del estado hacia los particulares
- c. La descentralización política: es la transferencia a los gobiernos territoriales de la capacidad de elección de sus gobernantes y de la toma de decisiones sobre las políticas de desarrollo a nivel local.
- d. La descentralización administrativa: es la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del gobierno central a los gobiernos territoriales para la provisión de determinados servicios públicos y sociales y la realización de obras públicas. Existen tres tipos:

- Desconcentración: se produce al interior de una misma organización, es el proceso de transferencia de funciones, recursos y capacidad decisoria del nivel central o estén situadas en otros lugares del país.
- Delegación: es el proceso de transferencia de funciones, recursos y capacidad decisoria del nivel central a otras unidades, pero que tienen cierta autonomía jurídica y patrimonial, es una delegación a otra organización.
- Devolución: es el proceso de transferencia de funciones, recursos y capacidad decisión a entidades territoriales con autonomía política, jurídica y patrimonial. Se realiza en países federales, donde tiene Estados autónomos.

Las ventajas de los procesos de descentralización, los enumeran de la siguiente manera:

- Los niveles superiores se descargan de funciones y pueden concentrarse en los asuntos estratégicos
- Mejora la toma de decisiones por la cercanía a los problemas que permite una mejor identificación de las acciones a desarrollar
- Estimula la iniciativa y el compromiso en los niveles descentralizados
- Permite mayores posibilidades de control y participación de la ciudadanía

La descentralización hacia las entidades territoriales debe realizarse mediante una combinación de acciones para la distribución de funciones, la asignación de recursos y establecimiento de mecanismos que garanticen responsabilidad en la gestión de alcaldes y gobernadores. Teniendo en cuenta los siguientes criterios, principio de beneficio, economías de escala, externalidades y bienes meritarios.

Los mecanismos para garantizar la responsabilidad de los gobernantes territoriales son: la democracia representativa, democracia participativa, instrumentos de evaluación y seguimiento, y las sanciones derivadas de los instrumentos de control. Los riesgos de la misma, se encuentra en la devolución ya que pueden incrementar las desigualdades, amenaza de la estabilidad, limitación de la eficiencia y mayor corrupción.

Para Colombia combina la modalidad de descentralización política con devolución, es la estrategia de descentralización territorial en Colombia, en el siguiente marco:

- f) Centralismo que concentra el desarrollo económico en los grandes centros urbanos y una fuerte intervención para consolidar la industrialización por parte del Estado
- g) Desequilibrios regionales en riqueza, ingresos, provisión de bienes y servicios públicos
- h) Protestas ciudadanas por la mala prestación de servicios y el abandono estatal
- i) El cambio en las tendencias mundiales en relación al papel del Estado
- j) Los conflictos políticos por falta de democracia y el creciente papel de las guerrillas

Los objetivos fueron:

- a) Legitimar el Estado por medio de diferentes medidas de apertura democrática, la más importante de ellas la elección de alcaldes

- b) Mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios sociales y públicos básicos para la población, especialmente los de educación, salud y agua potable

Se dice que las características de ella convertidas en ventaja son:

- a) Integralidad
- b) Gradualidad
- c) Integralidad de los instrumentos fiscales y ajustes de las fuentes de recursos a la naturaleza de los servicios
- d) Asignación de responsabilidades a los gobiernos locales y delimitación de funciones entre niveles de gobierno
- e) Introducción de mecanismos de responsabilidad y rendición de cuentas
- f) Regulación de endeudamiento
- g) Fortalecimiento de la capacidad local
- h) Estímulo al esfuerzo fiscal

Mientras que las principales deficiencias fueron

- a) No se respetó el orden lógico que establece que primero se definen las funciones y luego el monto de los recursos
- b) Homogeneidad de las medidas en un contexto heterogéneo
- c) Confusión en la distribución de funciones
- d) Falta de coherencia entre los objetivos y el diseño de las transferencias
- e) Deficiente diseño de los factores de esfuerzo fiscal
- f) Reducida consideración a los problemas de capacidad local
- g) Falta de correspondiente reducción en el gasto nacional y carencia de un mecanismo de coordinación general del proceso

“La descentralización no puede generar automáticamente buenos resultados. Sirve para generar un contexto favorable para la gestión otorgando instrumentos a los gobiernos territoriales y sus comunidades, pero la obtención de los resultados previstos depende tanto de la manera de abordar la gestión como de algunos factores externos.” (Maldonado, 2000, p. 27)

ASPECTOS TEÓRICOS:

Partiendo de los desarrollos municipales, los aportes dados por los autores y su trabajo en el tema de descentralización, se realiza este documento pedagógico con el propósito de orientar a la comunidad en general en su tarea de control social mediante la utilización de la contabilidad. Menciona como el pluralismo político es el que ha defendido la descentralización, especialmente la política y la devolución.

ASPECTOS METODOLÓGICOS:

Esta publicación está dirigida a fortalecer, de manera didáctica, la capacidad de ejercer control en los ámbitos territoriales, tomando aspectos normativos y presupuestales del proceso de descentralización y autonomía.

Esta cartilla desarrolla en una primera parte de carácter general donde se exponen los lineamientos generales del proceso de descentralización y de la gestión territorial para enmarcar el papel de la contabilidad dentro de dicho contexto. Una segunda parte en la cual se presenta el tema de la contabilidad como un instrumento útil para el ejercicio del control social.

DESCRIPCIÓN TESIS

AUTOR(es): Hugo Jairo Pérez Peña		TÍTULO: La descentralización administrativa en Colombia: el municipio como eje del proceso descentralizador	
DIRECTOR: Jaime Sarria	No. Pág.: 85	AÑO: 2000	INSTITUCIÓN: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencia Política y Social
UBICACIÓN: Biblioteca Gabriel García Márquez		PROGRAMA: Derecho	CIUDAD: Santa Fe de Bogotá
FORMATO: Monografía	BASE DE DATOS: Catalogo UN		CLASIFICACIÓN: 6.1/P438d/2000

PALABRAS CLAVE:

Gestión Autónoma, Participación, Municipio, Descentralización.

RESUMEN:

Esta monografía a lo largo de sus tres capítulos realiza una descripción teórica de la descentralización en Colombia, contextualiza conceptualmente del Estado en su modelo centralista a una descentralización administrativa. Siendo este un mecanismo “para alcanzar un mayor nivel de participación de los poderes regionales y locales en la administración del estado”. Presumiendo así una gestión más autónoma de la ciudadanía e independiente de las actividades orientadas a satisfacer las necesidades generales de la región o localidad.

Plantea ciertas condiciones que se deben tener en cuenta para que esto se lleve a cabo:

- La existencia de necesidades locales o regionales particulares, diferentes a las nacionales.
- La existencia de personas jurídicas diferentes del Estado en sí
- Personas jurídicas que deberán ejercer autonomía respecto al poder central
- Autoridades locales elegidas por la misma comunidad
- Trasmisión de competencias de orden Estatal al orden local
- De manera irrevocable, permanente y total a las autoridades u organismos no estar sometidos al poder jerárquico
- Proceso de atribución de competencias estará en todos los casos regido por norma constitucional u ordenamiento local

Con esto sustenta la idea también, que tales postulados no riñen con el concepto de Estado unitario, en el cuál se basa Colombia. Así pues, expone las dos maneras que caracterizan la descentralización administrativa, de manera territorial y por servicios.

- La territorial y geográfica, es la que da límites concretos a su accionar, y ya que está dentro de un mismo sitio hay mayor eficiencia administrativa y democrática, reflejada en el autogobierno.
- Por servicios, referido al otorgamiento de competencias o funciones que se crean para ejercer una actividad específica (según sentencia de la corte constitucional c-417-A del 3 de noviembre de 1994)
- Por Colaboración, esta última según la sentencia c-308 del 7 de julio de 1994, e incluida posteriormente, supone el ejercicio de una función pública desarrollada en interés del Estado y en ejercicio de dicha actividad a nombre de una organización privada, siempre y cuando No existe otro ente público que lo pueda cumplir.

Plantea estas tres formas de manifestación de la descentralización administrativa para el caso colombiano, donde incluye el concepto de desconcentración, como una figura de delegación en funciones, usada habitualmente.

Ya para su segundo capítulo, realiza un recorrido histórico de la descentralización en Colombia, desde las organizaciones prehispánicas, la vivida en la época de la colonia y el momento independentista y como posterior a ella, con la construcción de las nuevas constituciones se esgrime el modelo de Estado, la importancia de la reforma de 1968 a la constitución de 1886, bajo el mandato del presidente Lleras Restrepo, y como desde allí llegamos al estado moderno que tenemos.

Con la aparición de la constitución política de Colombia de 1991, la descentralización se consolida oficialmente en el artículo 1º, siendo el principio fundamental del Estado colombiano, la eficacia administrativa, referido a ciertas condiciones:

- La salud es un servicio público y se organiza en forma descentralizada
- Las entidades descentralizadas son una forma descentralizada de servicios
- La división territorial de Colombia es función del congreso nacional
- Deberá existir una ley orgánica de presupuesto
- La constitución y la Ley determinara la situación fiscal
- La nación, las entidades territoriales y las entidades descentralizadas pueden conceder subsidios a las personas con menores ingresos económicos para el pago de los servicios públicos domiciliarios

Ya en su tercer capítulo se centra en el desarrollo del municipio, como un espacio de relevancia para la descentralización administrativa del país. La constitución de 1991 otorga

al municipio como fundamento del proceso descentralizador, célula básica y política del estado colombiano.

Se caracteriza por tener tres condiciones: geográfico, político y demográfico. El primero, implica tener una Junta Administradora Local (JAL), una identidad y un número suficiente de habitantes, que justifique y garantice la sostenibilidad del municipio; en lo demográfico, demanda tener unos recursos propios suficientes y que sea viable económica y socialmente.

ASPECTOS TEÓRICOS:

Es un documento teórico, que basa su desarrollo a partir de varios autores y referencias en las que estructura su argumento central sobre la idea de descentralización, características y elementos. El municipio su tema argumentativo o tesis central queda corto su desarrollo y elaboración en este punto, ya que solo queda como definición sin un análisis más profundo o ideas concluyentes.

ASPECTOS METODOLÓGICOS:

El autor presenta un documento meramente descriptivo, en el que su tema central la descentralización en Colombia, con un fuerte énfasis en el nivel administrativo, lo que manifiesta en su desarrollo argumentativo, un desarrollo histórico y una mención sobre el municipio como célula importante de la descentralización en Colombia.

PRINCIPALES AUTORES:

Jaime Vidal Perdomo, artículo revista de Víctor Manuel Moncayo

α **AÑOS ENTRE 2001 A 2016**

DESCRIPCIÓN TESIS

AUTOR(es): German Humberto Rodríguez Chacón		TÍTULO: Perspectivas de la Descentralización en Colombia	
DIRECTOR: Diego Uribe Vargas	No. Pág.: 144	AÑO: 2001	INSTITUCIÓN: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho
UBICACIÓN: Biblioteca Gabriel García Márquez	PROGRAMA: Especialización en instituciones Jurídico Políticas y Derecho Público con énfasis en Derecho Administrativo		CIUDAD: Santa Fe de Bogotá
FORMATO: Monografía	BASE DE DATOS: Catalogo UN	CLASIFICACIÓN: 6.9/r696p/2001	

PALABRAS CLAVE:

Autonomía, Descentralización, Ordenamiento territorial.

RESUMEN:

El autor desarrolla en ocho capítulos su tesis sobre la Descentralización; Modos de abordarla; Autonomías y descentralización: Novedad o Recuerdo; Historia Colombiana, lo nacional o lo local; condiciones y evoluciones del centralismo; la región y lo local después del 68; la descentralización; Continuidad o transformación; Carta Constitucional. ¿Un marco de descentralización?; Ordenamientos y estrategias fiscales, una descentralización con trampas.

Si bien el modelo de descentralización tenía unos objetivos claros para el desarrollo de los municipios, el autor plantea que los municipios cayeron en una subsistencia, donde cada cual debe proveerse los recursos para su desarrollo. Aborda el inicio, la evolución y el rumbo que la descentralización ha tomado o tomará en el país.

El autor hace una recolección de diferentes definiciones sobre el concepto de descentralización, entre los cuales menciona que es una: “acción de desconcentrar en múltiples sentidos funciones, responsabilidades atribuciones etc.; autonomía local, lo sectorial o particular; creación de espacios de intervención de grupos, sectores, instancias, localidades o regiones; para algunos tiene valides si se tiene en cuenta condiciones como lo territorial, cultural, histórico, nexos y contextos; también tiene una sección a nivel empresarial; en ciertos sectores sirve para recubrir de brumas un imaginario colectivo, basándose en la recuperación del orden perdido; se ha visto como un acondicionamiento que no debe traumatizar los órdenes establecidos; mecanismo adecuado para promover la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales y las transformaciones socioeconómicas de tendencia igualitaria; autonomizarían política y de decisión de los sectores sociales involucrados; resultado de sectores de poder.” (Rodríguez, 2001, pp 23)

En sus distintos momentos puede ser analizada en planos diacrónicos y sincrónicos simultáneamente, reconociendo los fenómenos y tendencias, las globalidades y escalas de relación, redes y determinaciones espaciales desde macro regiones hasta localidades.

La necesidad de avocar las características sociológicas, la construcción social del espacio, los sectores, grupos clase, entre otros que definen intereses y sujetos y las dinámicas culturales y normativas, hacen parte del vasto panorama de la interpretación o análisis, del fenómeno o proceso de la descentralización.

La pérdida de identidad por los territorios, permite que la participación ciudadana sea baja, los cambios abruptos de referencias, no se pueden sincronizar, tiempos, intereses entre otros, no hay control ciudadanos. Incrementando la fuerza de los medios de comunicación, crean hegemonía en la creación de los imaginarios, las percepciones y las referencias de la recepción de lo social, lo cultural y lo político. Quedando relegada la participación, muchas veces como audiencia, avalador sin capacidad de decisión. Como las naciones relegadas dominadas por la economía global. Se pierde la identidad y se crean mayores distancias.

Lo local viene de España. La comuna la engendró la guerra contra los árabes en 508. En la colonia, se relegó a los intereses de caciques regionales o a los terratenientes agrarios. La república no recoge las aspiraciones municipales.

ASPECTOS TEÓRICOS:

Es un documento teórico, que basa su desarrollo a partir de varias referencias en las que se estructura su argumento central sobre la idea de descentralización, características y elementos, desde el manejo de una línea histórica, en la que explica el origen y la forma en la que el proceso descentralizador ha surgido en Colombia, a partir de las condiciones materiales de la historia, permearon el proceso.

ASPECTOS METODOLÓGICOS:

Tesis construida desde los aportes teóricos, basada en el orden cualitativo, se centra en la recolección de información de segundo orden, en la que a partir de un recorrido histórico, legislativo y teórico, elabora un documento que recopila como la descentralización en Colombia no ha sido influenciada solamente por los movimientos internacionales de modernización del estado, sino las lógicas y pensamientos españoles desde la época colonial.

DESCRIPCIÓN TEXTO

AUTOR(es): Mario Juvinao Daza & Reinaldo Bernal Izquierdo (compiladores y editores)			TÍTULO: Reflexiones de la Administración Pública	
FORMATO: Libro	No. Pág.: 363	AÑO: 2002	CLASIFICACIÓN: CA351.0072R24	
EDITORIAL: Escuela Superior de Administración Pública			ISBN: 9800-652-148-6	CIUDAD: Bogotá D.C.
UBICACIÓN: Biblioteca central U. Andes			BASE DE DATOS: Universidad Los Andes	

PALABRAS CLAVE:

Administración Pública, Reformas, Departamento, Estado, Gestión Pública, Gobernanza.

RESUMEN:

El documento está dividido en cuatro capítulos, es una compilación de artículos de diferentes autores, inicia con la presentación del tema “De la conciencia a la ciencia y el sentido colectivo”; el primer capítulo, sobre Administración Pública, desarrollan cuatro posturas, la primera “La globalización y la economía pública mundial en la década de los noventa”, por Luis Nelson Beltrán; “Las reformas el estado en Colombia 1920-1990: entre las realidades y los intentos” por Jairo Rodríguez; “De las redes a la Governance: una breve revisión teórica” por Cesar Alejandro Ramírez; “Las competencias de los departamentos en Colombia. Análisis de situación actual y propuestas” por Alberto Maldonado; y “Las

Transformaciones estructurales del Estado colombiano: Adecuación a los procesos de integración y globalización” por Elsy Luz Barrera.

El capítulo dos, sobre administración y territorio, en el que se encuentran tres aportes al respecto, el primero referido a, “Gobiernos locales y políticas públicas” por Adolfo Rodríguez Bernal; el segundo “Internalización e integración, los retos sobre le governance y la gestión pública de la ciudad. El caso de Bogotá, D. C.” por William Jiménez Benítez; y tercero “La evolución de las políticas de desarrollo regional en los países andinos: Análisis comparativo” de Edgard Moncayo Jiménez.

El capítulo tres, dividido en cinco partes, la primera “La consolidación del régimen presidencial colombiano: un abordaje en perspectiva política, histórica y jurídica” de Jaime Antonio Quiceno; el segundo “El problema del retiro de la carrera administrativa por razones del buen servicio en la Ley 909 de 2004.” De Oscar Márquez Buitrago; el tercero, “La discriminación de tarifas en los monopolios estatales.” Por Olga Restrepo Quintero; el cuarto “Legalidad y legitimidad en lo público. Organización-administración-gestión: sine qua non ecopolítico y nomos/logos biopolítico.” Por Francisco Jiménez Velásquez; y por ultimo “El hospital: una realidad que hay que reflexionar” por Jairo Reinales Londoño.

En su cuarto y último capítulo, sobre internacional, se presentan tres apartados, el primero referido a “Una visión global del proceso ALCA.” Por Enrique Aurelio Zambrano; el segundo, “El mercado de divisas a plazo y la condición de la paridad de intereses cubierta.” Por Olga Restrepo Quintero; y por último, “La política exterior y la Constitución colombiana.” Por German Ramírez Bulla.

ASPECTOS TEÓRICOS:

Documento referido a las construcciones de ensayos críticos, que ponen en discusión temas centrales del proceso descentralizador: la administración pública, el territorio, la internacionalización y la parte política.

ASPECTOS METODOLÓGICOS:

Es un documento de corte cualitativo, en el que se presentan diferentes posturas, por parte de varios autores referidos a un tema concreto de la descentralización, basado en sus propias experiencias y construcciones frente a ello.

PRINCIPALES AUTORES:

Luis Nelson Beltrán, Jairo Rodríguez, Cesar Alejandro Ramírez, Alberto Maldonado, Elsy Luz Barrera, Adolfo Rodríguez Bernal, William Jiménez Benítez, Edgard Moncayo Jiménez, Jaime Antonio Quiceno, Oscar Márquez Buitrago, Olga Restrepo Quintero, Francisco Jiménez Velásquez, Jairo Reinales Londoño, Enrique Aurelio Zambrano, Olga Restrepo Quintero, German Ramírez Bulla

DESCRIPCIÓN TEXTO

AUTOR(es): Juan David Barón R. & Adolfo Meisel Roca		TÍTULO: La Descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990	
FORMATO: Libro	No. Pág.: 78	AÑO: Julio 2003	CLASIFICACIÓN: CA352.0861 B 165D
EDITORIAL: Banco de la Republica		ISSN: 1692-3715	CIUDAD: Bogotá D.C.
UBICACIÓN: Biblioteca central U. Andes		BASE DE DATOS: Universidad Los Andes	

PALABRAS CLAVE:

Constitución de 1991, gasto público

RESUMEN:

El texto realiza una descripción sobre las implicaciones del proceso descentralizador, luego de la entrada en vigencia de la constitución de 1991, mencionando como luego de “la segunda mitad de la década del 90, Colombia enfrentó una profunda crisis fiscal debido en parte a las nuevas responsabilidades consignadas en la constitución del 91, lo cual llevó al aumento anual de los recursos que debían ser transferidos de la Nación a las regiones.” (pp 7). El gasto que implicó la descentralización aumento gasto público.

Con ello y “a pesar de que la Constitución dotó de nuevas responsabilidades y nuevos recursos a las entidades territoriales, no se les permitió la flexibilidad tributaria para generar mayores ingresos propios, situación que llevo a la dependencia de los recursos de transferencias y obligo a los departamentos y municipios a buscar financiamiento mediante el endeudamiento. (pp 8)

El texto recopila el proceso de descentralización en toda la década de los años 90, mencionando como a finales, “se habían creado problemas tanto para la provisión de bienes públicos en las regiones como para la estabilidad macroeconómica del país, se hizo necesario introducir una reforma constitucional mediante el Acto Legislativo número 01 de 2001, que modificó los artículos 356 y 357 de la Constitución nacional.” (pp 8) se crea el Sistema General de Participaciones (SGP), que es el sistema único de recursos.

Según Bonet (2002), la reforma trata de transferir los recursos de acuerdo con la población beneficiaria y no de acuerdo al costo de los servicios. Es decir, que se van a beneficiar los departamentos y municipios más prósperos, que son los que tienen una mayor proporción de la población beneficiaria. (pp 12)

La Ley 715 de 2001 intenta solucionar los problemas derivados de la Ley 60 de 1993, especialmente en los aspectos del aumento excesivo del gasto en las entidades territoriales, la volatilidad de las transferencias y la duplicidad de funciones que se presentaba entre los departamentos y los municipios en la provisión de los bienes públicos locales. (pp 13)

En particular la inestabilidad ha sido atribuida a: (a) las transferencias como porcentajes fijos de los ICN, (b) la laxitud de las reglas de endeudamiento territorial, (c) la duplicidad de las funciones y gastos en el gobierno central y en las entidades territoriales, y (d) el aumento del gasto por parte de las entidades territoriales gracias a las mayores transferencias y al endeudamiento. (Sánchez, 2001, pp. 15)

Cuando se diseñó la descentralización que ha tenido el país a partir de 1991 se basaban principalmente fines de eficiencia en el gasto y de aumento en la legitimidad del Estado. Algunos constituyentes aspiraban a que también ayudara a reducir las grandes disparidades regionales de nuestro país. Sin embargo, eso no fue lo que sucedió en Colombia. En la práctica, los artículos 356 y 357, además de la Ley 60 de 1993, tuvieron un impacto redistributivo mínimo. (pp 51)

Los ingresos tributarios locales se puede ver que la descentralización no contribuyó a reducir disparidades. Concluye mencionando como se amplía la brecha entre las regiones más ricas y las regiones más pobres, principalmente por las inequidades en los recursos fiscales

ASPECTOS TEÓRICOS:

La base teórica del texto refiere de manera central, los siguientes postulados, referidos a como en el país se discutió mucho sobre la descentralización en la crisis fiscal, pero i no se le presto la debida atención a la relación de la descentralización con los aumentos en los desequilibrios económicos regionales. Con este trabajo se pretende trabajar sobre esos vacíos.

La descentralización debe ser modificada para introducirle en forma explícita la búsqueda de la equidad horizontal en Colombia, es decir, que todas las personas tengan la posibilidad de un bienestar económico que no dependa del sitio donde viva.

ASPECTOS METODOLÓGICOS:

Basado en una recopilación teórica y jurisprudencial, el autor elabora una reflexión en cómo se ha llevado a cabo el proceso de la descentralización, las carencias en la planificación y en la predicción de algunas consecuencias lógicas que ya se habían hecho manifiestas previamente, pero que el gobierno central no acató, referidas principalmente a las fiscales, y de las cuales iban a derivar otras complicaciones.

DESCRIPCIÓN

AUTOR(es): Jesús Carrillo Rodríguez			TÍTULO: Descentralización y buen gobierno en Colombia	
FORMATO: Serie	No. Pág.: 30	AÑO: Agosto 2005	CLASIFICACIÓN: CA 352.0861C166	ISBN: 26-0018-7
EDITORIAL: IUT Instituto de Investigación Urbana			SERIE: Síntesis	
UBICACIÓN: Biblioteca Universidad de Los Andes			BASE DE DATOS: Catalogo Universidad Los Andes	

PALABRAS CLAVE:

Descentralización, Buen Desempeño Administrativo, Buen Desempeño Político, Buen Desempeño Socioeconómico, Resultados Municipales

RESUMEN:

El documento recopila aportes de como la descentralización es producto de varios factores en los cuales se ven reflejados el buen ejercicio de gobierno, reflejadas en buenas acciones administrativas y políticas, que afectan niveles sociales, económicos, contribuyendo al bienestar y a la calidad de vida de las personas. Refiere como el buen gobierno es el resultado del cumplimiento municipal, a nivel administrativo, político y socioeconómico.

El buen desempeño administrativo, basado en la provisión de servicios básicos para la comunidad, como también del manejo de recursos físicos, técnicos y económicos. También dirigir, prestar o participar en los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, vivienda y sector agropecuario. Siendo un resultante, para esta investigación de indicadores de independencia fiscal, austeridad administrativa, ahorro corriente, endeudamiento, inversión municipal per cápita y factibilidad administrativa.

Un buen desempeño político, con una fuerte influencia de la participación social y ciudadana; en donde el propósito principal está relacionado con que existan y se propicie las condiciones de un involucramiento de la ciudadanía en sus diferentes manifestaciones en los asuntos que los afectan y asumir una postura frente a ello. En la estructura del documento menciona que son resultado de indicadores de participación electoral, presencia guerrillera, movimientos sociales y organizaciones sociales.

Por último, el buen desempeño socioeconómico que plantea el texto, está basado en las nuevas propuestas de gestión local, mejorando la eficacia de la acción gubernamental y mejorar los resultados sobre la calidad de vida, en este ítem, revisan indicadores de calidad de vida, desarrollo institucional, ocupación laboral y operaciones financieras.

Dentro de esta lógica descentralizadora, se fortalece la autonomía, el progreso y el fortalecimiento de la capacidad administrativa; y con ello mejorando el bienestar social a nivel de educación, salud y servicios públicos domiciliarios, siendo un gran avance para la democracia participativa.

Los resultados municipales indican que no hay una política óptima, refleja carencias, como la dependencia fiscal de los municipios. La descentralización en su conjunto no ha progresado, ha retrocedido, disminuyendo la calidad de vida de los colombianos.

Se está perpetuando los desequilibrios que se intentaba superar inicialmente, la diferencia entre regiones es evidente, aumentando los conflictos. La descentralización se vería como un fracaso si se toma la idea que los dirigentes de partidos políticos recurrieron a ella para obtener el apoyo de las organizaciones de base en especial en territorio con presencia insurgente.

ASPECTOS TEÓRICOS:

Resultado de un producto investigativo, intentan reflejar a partir de la creación de unos criterios de análisis y de trabajo, reflejar por medio de datos cuantitativos, como ha sido el proceso descentralizador en Colombia a nivel municipal, en el que muestra que en su gran mayoría ha sido un fracaso, con excepción de sitios como la capital de la república y en ocasiones Antioquia y Valle en sus capitales. Viendo reflejado como la falta de condiciones iniciales e inversión no permiten que se fortalezca otros espacios municipales.

ASPECTOS METODOLÓGICOS:

El valor metodológico que quieren resaltar, es el valor de lo local, de los gobiernos locales en donde se basan los cambios.

DESCRIPCIÓN

AUTOR(es): RINDE – Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial.			TÍTULO: 20 Años de la descentralización en Colombia: Presente y futuro. Memorias del seminario - 20 años de descentralización en Colombia: presente y futuro. Bogotá, Septiembre 20 y 21 de 2006
FORMATO: Libro	No. Pág.: 370	AÑO: 2007	CLASIFICACIÓN: 352.283/S471v
EDITORIAL: Escala LTDA			CIUDAD: Bogotá DC
UBICACIÓN: Biblioteca Gabriel García Márquez			BASE DE DATOS: Catalogo UN

PALABRAS CLAVE:

Descentralización, cooperación internacional, paz, autonomía, desarrollo.

RESUMEN:

El documento recoge las memorias de un seminario cuyo objetivo principal fue realizar una revisión y análisis sobre los avances y limitaciones que se han presentado desde que se cumplieron en el 2006, 20 años de las primeras normas que originaron el proceso de descentralización en Colombia.

El seminario recogió 38 ponencias articuladas en nueve ejes temáticos:

1. Descentralización en Colombia en perspectiva latinoamericana.
2. Pasado, presente y futuro de la descentralización en Colombia
3. Relaciones intergubernamentales, autonomía regional y desarrollo local.
4. Democratización de la gestión pública.
5. Descentralización vista desde el congreso.
6. La mirada de la cooperación internacional.
7. Descentralización en la región Andina.
8. Descentralización vista por los movimientos sociales.
9. Descentralización y paz.

La descentralización, vista como un mecanismo distribuidor del poder político entre el centro y la periferia, entre el Estado central y las entidades territoriales. Así después de veinte años después de haberse iniciado el proceso descentralizador en Colombia, la autonomía de las entidades territoriales está cada vez más desdibujada; el mapa político territorial incluye nuevos actores pero altamente fragmentados; la participación ciudadana exige mayores espacios de decisión, aun cuando el liderazgo sigue permeado por el clientelismo. El conflicto armado coopta la gestión pública y limita la profundización del proceso. Es evidente una tendencia de recentralización en la toma de decisiones.

La descentralización debe convertirse en un patrimonio social e institucional del que se puedan sentir orgullosos los colombianos, para alcanzar así una madurez en la aplicación y el ejercicio íntegro de sus competencias, un fortalecimiento de los mecanismos de participación y una autonomía presupuestal visible por parte de los gobiernos locales.

Nociones de descentralización como la de la USAID dice que: La descentralización sirve para que las comunidades desarrollen mayores compromisos frente a la gestión pública y hagan esfuerzos para liderar su propio desarrollo.

Así dentro de los capítulos a los que señalará este resumen, orientados por la intención del estado del Arte, El Capítulo 1. Presenta dentro de sus ponencias posturas frente a la descentralización.

- ***Descentralización en Colombia: Timidez frente a los Retos***

Menciona en palabras de Roberto Hinestrosa. Decano de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales Universidad del Externado de Colombia:

“La descentralización es el sistema que permite a los entes territoriales ser autónomas en la formulación de sus políticas de desarrollo social, para que actúen de manera responsable en el diseño de planes, en la gestión para el desarrollo y en la adecuada inversión de los recursos”

Muestra como la descentralización no puede ser un simple ejercicio de delegación de funciones, ya que implica un ejercicio de ajuste gubernamental, según lo que las regiones y provincias estén en capacidad de producir.

El poco tiempo establecido por la ley dificulta la integración territorial para un ejercicio óptimo de descentralización; Los planes de desarrollo deben ser presentados ante el respectivo Concejo dentro de los tres meses siguientes a la posesión del alcalde; por lo tanto no hay posibilidad ni tiempo para que administraciones vecinas interactúen e integren proyectos de beneficio común.

¿Por qué si en los 20 años analizados el recaudo tributario tuvo un buen funcionamiento, no se pudo garantizar un ejercicio efectivo de descentralización y gestión sana de los recursos?

- ***Descentralización: una apuesta política de futuro para Colombia.***

La descentralización surge como una estrategia de reforma del Estado destinada a paliar la crisis del régimen político y a darle un nuevo aire que permitiera recuperar la confianza de los colombianos en sus instituciones.

La descentralización fue un proceso de carácter eminentemente político. Sin embargo, hoy dicha dimensión ha sido relegada a un segundo plano. Se ha venido imponiendo una mirada exclusivamente fiscal. De hecho a finales de los 90 a la descentralización se le adjudicó ser la causa del déficit fiscal, razón por la cual se hicieron varias reformas al régimen de transferencias y la ley 60 de 1993. Desde entonces se ha reducido la descentralización a una cuestión de carácter administrativo y financiero.

- **Fundamentación jurídica de la descentralización actual:**

El Art. 287 de la Constitución establece que: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses. Esta es una autonomía relativa, derivada del carácter unitario del Estado y subordinada por tanto a lo dispuesto por la constitución y normas concordantes. No obstante hay una reciente tendencia desde el gobierno central encaminada a intervenir cada vez más en campos de competencia de los entes territoriales.

Una reforma posterior intentó recuperar el equilibrio entre el gobierno central y las entidades territoriales. Pero el acto legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001, afianzaron un modelo de “Equilibrio jerárquico”. Con esto el gobierno central ganó cuotas de poder en el diseño de políticas y concentró recursos; esto promovió un esquema piramidal en el que los entes territoriales quedaron subordinados y se convirtieron en algunos casos en ejecutores y en otros en beneficiarios de políticas y programas nacionales.

El gobierno de Álvaro Uribe Vélez llevó al límite el modelo anteriormente descrito. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Entidad comprendida como ministerio de la presidencia). Además introdujo y fortaleció un modelo de negociación de proyectos e iniciativas directamente con los congresistas de cada región por fuera de los planes de desarrollo, lo cual fortaleció enormemente el clientelismo y los cacicazgos territoriales.

- **La propuesta del gobierno nacional: Visión Colombia 2019**

En el 2006, el gobierno nacional dio a conocer el documento Visión Colombia II Centenario: 2019. Una planeación prospectiva hecha por el Departamento Nacional de Planeación. Unos de sus apartes, titulado “Fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial” hace un diagnóstico de ambos temas y define objetivos de mediano y largo plazo al respecto.

El diagnóstico que hace el documento sobre descentralización y participación política en el ordenamiento territorial es negativo:

- Problemas del ordenamiento territorial que dificultan la descentralización:
- Bajos niveles de información sobre el territorio.

- Desconocimiento de la diversidad regional del país.
- Bajo nivel de cooperación y asociatividad entre las entidades territoriales.
- Predominio de planes y políticas nacionales sobre las territoriales.
- Desarticulación entre municipios y departamentos.
- Ausencia de políticas de largo plazo que integren los mares al desarrollo del país.
- Aprovechamiento inadecuado de zonas fronterizas.
- Bajo desarrollo económico e institucional de las entidades territoriales de frontera.

A pesar de los distintos elementos problemáticos encontrados por el diagnóstico, este carece de sustento estadístico y no establece diferencias entre grandes ciudades y pequeñas localidades. Tampoco toma en cuenta el impacto del conflicto armado en la descentralización.

A partir de ese diagnóstico el documento Visión Colombia 2019 propone cuatro metas:

1. El país contará con una definición clara de competencias de carácter exclusivo para la nación y las entidades territoriales.
2. El país contará con un sistema de financiamiento territorial sostenible para las entidades territoriales.
3. Municipios y departamentos con gestión eficaz, eficiente, participativa y orientada a resultados.
4. Desarrollar un marco normativo de políticas e instrumentos para desarrollar un ordenamiento territorial que posibilite y promueva:
 - Nuevas formas de organización e integración territorial sin limitarse a la división político administrativa.
 - La articulación del territorio marítimo al desarrollo del país.
 - Integración regional con países vecinos e internacional con bloques económicos...
 - Esquemas asociativos público-privados orientados al desarrollo territorial endógeno.
 - Conformación y consolidación de entidades territoriales indígenas

El documento también presenta un análisis interesante, a partir de una encuesta que evidencia que muchas personas están más dispuestas a tributar en lo local que en lo nacional, debido a que no perciben que exista una verdadera descentralización.

A partir del análisis del documento Visión Colombia 2019 y la problemática en torno a la descentralización la RINDE realiza algunas propuestas:

- ✓ Mejoramiento de la gestión pública territorial.
- ✓ Crear un sistema efectivo de transferencias y distribución de recursos.
- ✓ Diseñar e implementar políticas de fomento a la participación.

- ✓ Ordenamiento territorial: Todo lo anterior depende de una legislación orgánica sobre ordenamiento territorial que incluya: Reorganización político administrativa del país; redefinición de competencias y recursos de las entidades territoriales; definición de instrumentos para el desarrollo local, regional y nacional; manejo de suelo, subsuelo, espacio aéreo y mares; relaciones fronterizas y reintegración del país en un nuevo orden internacional.

En el capítulo 2, se refieren frente al tema posturas como las siguientes:

- **Pasado, presente y futuro de la descentralización en Colombia.**

¿Cómo salvar la descentralización?

Los colombianos siempre han sido partidarios de la autonomía territorial. Pero los gobiernos centralistas se oponían a las ideas e intenciones expresadas por las comunidades en las regiones, cuando no eran manipuladas con leyes ambiguas. Solo hasta mediados de los 80 se empezaron a tomar decisiones orientadas a superar problemáticas creadas por el centralismo.

La Constitución del 91 empezó un proceso de descentralización que se fue desarrollando paulatinamente. Una tesis de grado para la universidad de París identificó 46 (leyes, decretos, resoluciones) que en materia de descentralización se tomaron en Colombia entre 1992 y 2002. Algunas de las más importantes son:

- ✓ Ley 358/1997: Fija topes al endeudamiento territorial
- ✓ Ley 338/1997: Modifica las normas vigentes sobre temas órganos y reglamenta los planes de ordenamiento territorial
- ✓ Ley 549/1999: Crea el Fondo de Pasivos Pensionales de las Entidades Territoriales (Fonpet)
- ✓ Ley 550/1999: Facilita la reestructuración de la deuda pública territorial
- ✓ Ley 617/2000: Ordena el ajuste fiscal de municipios y departamentos.
- ✓ Ley 633/2000: Destina recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera al pago de obligaciones crediticias de municipios y departamentos.
- ✓ Ley 643/2001: Reglamenta el monopolio sobre los juegos de suerte y azar.

No obstante, diez años después Planeación Nacional evaluó los resultados del Sistema General de Participaciones y encontró que los avances en materia de descentralización estaban estancados o cediendo terreno frente a prácticas nocivas: Despilfarro, malversación, clientelismo, burocratización y nepotismo. A muchos municipios y algunos departamentos los estaba devorando la politiquería y la corrupción.

¿Por qué se deterioró el proceso de descentralización?

No es posible establecer una causa única, pero se considera que hay una suma de factores:

- Pérdida de gobernabilidad en municipios y departamentos.

- Orientaciones descentralizadoras han tenido orientación fiscal, no política o de participación.
- Millonarios e inexplicables reajustes en sueldos de gobernadores y alcaldes, lo cual fortalecía el clientelismo, la politiquería y la corrupción. (Dato interesante: Uribe elevó una bonificación existente para Alcaldes y Gobernadores aumentando entre cuatro y cinco sueldos mensuales por año. Esto sin explicación oficial, Jaime Castro sugiere que dichos aumentos se dieron a cambio del apoyo a la reelección presidencial)

¿Qué hacer para solucionar estos problemas?

- ✓ Enfocarse en aspectos de orden político-institucional, no en asuntos fiscales o administrativos.
- ✓ Aumentar el poder y la participación de la población en el proceso de descentralización, para quitarle protagonismo a mafias políticas.
- ✓ Revisar críticamente política de recorte de transferencias.
- ✓ Evitar improvisación de gobierno, congresistas y autoridades territoriales.
- ✓ Crear una política pública que fortalezcan el carácter político del proceso descentralizador.
- ✓ Fortalecer liderazgos locales o territoriales que propendan por la autonomía y la buena gestión de los recursos.
- ✓ Impulsar iniciativas participativas y autónomas de descentralización; el congreso no hará las reformas requeridas para esto, por ejemplo no producirá una ley que desmonte baronatos y cacicazgos electorales.

- **Ilusiones fallidas de la descentralización**

Humberto de la Calle hace un diagnóstico similar a los ya planteados, y de cara al preocupante panorama de estancamiento de la descentralización propone:

- Lo que se requiere no es una reforma constitucional, sino una formación en gestión y administración de recursos públicos, control ciudadano a Gobernadores y Alcaldes, organización social.
- Recuperar apoyo político al proceso perdido o estancado.
- Evitar la proliferación de leyes sectoriales que solo fortalecen la burocracia y el clientelismo.
- Mantener transferencias y fortalecerlas con incentivos que promuevan la capacidad local para generar tributos.

- *Riesgos que amenazan la descentralización*

Varias de las ponencias presentadas reconocen los siguientes riesgos:

Aumento de la injerencia y el control del gobierno central a los territorios a partir de iniciativas nacionales o planes generales de inversión dictaminados sin tomar en cuenta análisis, necesidades y capacidades territoriales.

Facultades especiales del gobierno, como la de remover a gobernadores locales por motivos de corrupción, esto afecta la gobernabilidad y crea inestabilidad política.

Desarrollo económico desbalanceado. El plan de Desarrollo 2002-2006 sobre la descentralización plantea:

Colombia presenta desequilibrios regionales, el 70% de la producción industrial y del sector terciario se origina en las cuatro principales ciudades, que representan el 35% de la población; cerca del 90% de los tributos y el 70% del gasto se concentran en 40 municipios, y reconoce que es necesario capitalizar los avances de la descentralización política, administrativa y fiscal en función de la capacidad del desarrollo económico, local y regional.

Aunque este plan reconoce el problema existente y la fórmula para solucionarlo, congela los recursos que alimentan la descentralización. De seguir adelante con este tipo de políticas, los avances logrados no solo se estancarán, sino que podrán marchitarse por completo en el futuro.

Ya dentro del capítulo 7, se menciona el rol de la cooperación internacional dentro de la descentralización, en donde refieren:

El papel de la cooperación técnica en los procesos de descentralización se centra en contribuir a generar capacidades en diversos ámbitos: participación, provisión de servicios públicos, implementación de modelos novedosos de gestión, etc.

Al igual que los análisis anteriores, los diagnósticos hechos por la cooperación internacional también identifican serios problemas en el proceso de descentralización colombiano. Sin embargo, aunque las recomendaciones generales para lidiar con los asuntos problemáticos son las mismas planteadas anteriormente por otros ponentes, llama la atención que la lectura de la cooperación internacional, particularmente la GTZ y la ponente del PNUD recomiendan algunas prácticas que desde análisis nacionales se han considerado problemáticas, como la aplicación de un enfoque de “Responsabilidad Fiscal” o la descentralización en la prestación de servicios sin reglas claras por parte de las entidades subcontratadas para tal fin, y la imposición de sanciones efectivas cuando las metas no se cumplan (no aclaran que tipo de sanciones).

Por último, en el capítulo 9, se refiere al papel de los movimientos sociales como actores activos de la descentralización.

- La descentralización vista por los movimientos sociales.

En el análisis hecho por Jorge Enrique Bossa Arias, presidente de la Confederación de Juntas de Acción Comunal, la descentralización crea espacios para el desarrollo y

fortalecimiento de los movimientos sociales. Sin embargo el estancamiento de la descentralización y la manipulación de este proceso terminan relegando a estos movimientos al papel de observadores y no de participantes activos.

Por parte del gobierno se han prometido estímulos para la participación reconocimientos a los organismos que se destaquen por su labor comunitaria, pero esto no se ha cumplido. Por otro lado la participación de los movimientos se reduce a la asistencia y refrendación de consultas ambiguas, realizadas en el marco de algunas exigencias legales o requerimientos establecidos por la cooperación internacional. Siguen sin capacidad efectiva para tomar o afectar las decisiones tomadas por los entes centralistas.

ASPECTOS TEÓRICOS:

Este documento recoge las memorias de un seminario cuyo objetivo principal fue realizar una revisión y análisis sobre los avances y limitaciones que se han presentado desde que se cumplieron en el 2006, 20 años de las primeras normas que originaron el proceso de descentralización en Colombia, en la que se vincula el análisis las normatividades establecidas para tal fin. Plantea la descentralización como el mecanismo distribuidor del poder político entre el centro y la periferia, entre el Estado central y las entidades territoriales.

ASPECTOS METODOLÓGICOS:

El documento recogió 38 ponencias del seminario, en las que se articularon a partir de nueve ejes temáticos, en los que se esgrimieron las intervenciones, 1. Descentralización en Colombia en perspectiva latinoamericana. 2. Pasado, presente y futuro de la descentralización en Colombia, 3. Relaciones intergubernamentales, autonomía regional y desarrollo local. 4. Democratización de la gestión pública. 5. Descentralización vista desde el congreso. 6. La mirada de la cooperación internacional. 7. Descentralización en la región Andina. 8. Descentralización vista por los movimientos sociales. 9. Descentralización y paz.

PRINCIPALES AUTORES:

Bárbara Hess, Sean Jones, Roberto Hinestrosa, Jaime Castro, Humberto de la Calle, Horacio Serpa Uribe, Amanda Estrada, Antonio Guerra de la Espriella, Alfonso Núñez, Juan Manuel López, Gustavo Petro, Fabio Bustos.

DESCRIPCIÓN

AUTOR(es): RINDE- Autor Principal: Francisco Gutiérrez Sanín		TÍTULO: 25 años de descentralización en Colombia	
FORMATO: Serie Rutas para la paz	No. Pág.: 297	AÑO: 2010	CLASIFICACIÓN: 352.283/V427ve
EDITORIAL: Fundación Konrad Adenauer RINDE		ISBN: 9789589873779	CIUDAD: Bogotá D.C.

UBICACIÓN: Biblioteca Gabriel García Márquez	BASE DE DATOS: Catalogo UN
--	--------------------------------------

PALABRAS CLAVE:

Descentralización, regalías institución, territorio.

RESUMEN:

El libro analiza diversos aspectos relacionados con el proceso de descentralización que se ha dado en el país, haciendo especial énfasis en la caracterización del mismo, analizando su implementación, evaluación, dificultades, proyección y reto, tanto en el contexto, como nacional e internacional.

Inicialmente se rescata el esfuerzo hecho por académicos, políticos, autoridades regionales y especialistas de entidades nacionales del sector público y privado, por diseñar diversas propuestas de descentralización que le han apostado a objetivos de alto impacto, con estrategias de implementación coherentes pensadas para una aplicación en el corto, mediano y largo plazo. El proceso descentralizador en Colombia de hecho, es conocido y rescatado en varios países suramericanos, al que califican de radical e innovador.

No obstante, entre lo planteado en el papel y la implementación realizada en los últimos 25 años existe una marcada distancia, que se evidencia en asuntos problemáticos como:

- Priorización errónea y en algunos casos injustificable de los recursos manejados por las entidades territoriales. Se subraya el **caso extremo** de la regalías.
- Corrupción en el manejo de recursos y debilidad o **ausencia total de control ciudadano** sobre los mismos.
- Ilegitimidad y en algunos casos, ilegalidad relacionada con instancias de representación y gobierno. (Alcaldes, gobernadores, concejales, diputados, representantes a la cámara y senadores vinculados con grupos armados).
- Pocos y precarios avances, principalmente en experiencias de asociatividad territorial, sin mayor vínculo con instancias intermedias de gobierno, nación y municipios.
- Manipulación del tema para agendas electorales, planteando promesas que luego no son refrendadas con acciones concretas, causando un atraso estructural en algunas regiones. (Hasta ocho y diez administraciones se hacen elegir prometiendo la realización o culminación del acueducto, red eléctrica, alcantarillado, escuela, y otras obras de infraestructura en general, que aún en la actualidad sigue sin realizarse)
- Impunidad en el control y sanción disciplinaria de funcionarios públicos o autoridades locales, problema asociado al alto nivel de corrupción y cooperación con grupos armados.

Análisis de las instituciones y el territorio en el marco del proceso de descentralización en Colombia.

Todo estado debe resolver o dirimir tensiones y conflictos propios del ejercicio de organización inteligente de los territorios que administra y de los recursos para sostenerlos y desarrollarlos. Algunas de estas tensiones son:

- Ampliación del aparato de poder burocrático administrativo central – reducción del poder y la autonomía de élites regionales y locales.
- Generar incentivos para garantizar a personas especializadas en la gerencia y realización de la actividad pública asociada con la descentralización - Evitar que los incentivos y beneficios generen prácticas de corrupción que afecten la efectividad y transparencia de los funcionarios y entidades territoriales.
- Dar total autonomía, autonomía controlada, o ninguna autonomía a las élites regionales – Cooptar o reemplazar a estas élites con otras que se conecten de forma orgánica con el Estado

Frente a estas tensiones el Estado colombiano optó por mantener un modelo de intermediación que le permitiera coordinar desde el centro del poder a las regiones, articulando en cada una con élites poco especializadas que gozan de fuertes incentivos y beneficios. Tal modelo de intermediación como es de suponer, generó muchos de los asuntos problemáticos descritos anteriormente.

El análisis sobre el proceso descentralizador se debe hacer sobre una descentralización planeada y una descentralización existente.

De la descentralización existente se rescatan tres componentes:

1. Elección popular de gobernantes subnacionales y creación de mecanismos de democracia participativa.
2. Un paquete fiscal caracterizado por un sistema de transferencias constitucionalizado. (Esto inició en 1983)
3. Provisión de servicios básicos (la provisión no implica la garantía de los mismos a nivel territorial)

Todo este proceso se dio hasta mediados de los 90's pues luego de la constitución del 91 se dio una tendencia re-centralizadora, vinculada a la decisión política económica de enfocar el “desarrollo” del país a partir de un modelo Neoliberal.

A pesar de esta tendencia, el desarrollo de algunos apartados específicos de la constitución que otorgaban mayor autonomía a los territorios y ampliaban el margen de participación democrática, en la planeación y ejecución de los recursos públicos en los territorios, plantearon la aparición de una nueva tensión: Modelo macro económico centralista de administración y ejecución de recursos – Modelo micro económico de ejecución y veeduría sobre los mismos.

Los diversos análisis elaborados al respecto de esta tensión, permiten concluir que esta se dirimió a favor del modelo macro económico, situación que ha profundizado (con una importante incidencia generada por las dinámicas asociadas al conflicto armado) la crisis del proceso de descentralización y el deterioro en la administración efectiva de los recursos para las comunidades y poblaciones territoriales.

ASPECTOS TEÓRICOS:

Inicialmente se rescata el esfuerzo hecho por académicos, políticos, autoridades regionales y especialistas de entidades nacionales del sector público y privado, por diseñar diversas propuestas de descentralización que le han apostado a objetivos de alto impacto, con estrategias de implementación coherentes pensadas para una aplicación en el corto, mediano y largo plazo.

ASPECTOS METODOLÓGICOS:

Realiza un análisis cualitativo, centrado principalmente en las memorias del documento previo sobre la descentralización en sus 20 años, sin embargo, en esta amplia mucho más la perspectiva del proceso, realizando análisis de las instituciones y territorio, haciendo una crítica principalmente sobre sus errores y perspectivas.

DESCRIPCIÓN

AUTOR(es): Darío Indalecio Restrepo			TÍTULO: Tendencias de descentralización en Colombia. Componentes y Actores.
NOMBRE: Políticas públicas y control fiscal.			Coautor: Pedro Medellín Torres
FORMATO: Conferencia	No. Pág.: 133-160	AÑO: 2011	CLASIFICACIÓN: 352.43/C357p
EDITORIAL: Contraloría General de la República ESAP Fundación Ortega y Gasset			CIUDAD: Bogotá DC
UBICACIÓN: Biblioteca Gabriel García Márquez			BASE DE DATOS: Catalogo UN

PALABRAS CLAVE:

Descentralización, municipio, re-centralización, reformas.

RESUMEN:

Artículo elaborado por Darío Indalecio Restrepo, en el que configura un análisis y una postura particular frente al proceso de descentralización en Colombia, enmarcado dentro del desarrollo Latinoamericano, haciendo particular énfasis en los desaciertos y dificultades presentadas en los años de aplicación.

Inicia contextualizando como la descentralización se presenta en América latina sobre los años 80, proceso que acontece muchos años después que en Europa, presentándolo a nivel político, administrativo y fiscal. Incluye las modificaciones en el ordenamiento territorial y

otras formas de luchar contra la pobreza. Menciona como este proceso, se enmarca por un fenómeno latinoamericano que da la importancia al municipio en la ejecución de políticas sociales. Define por su parte a la descentralización administrativa, como el desmonte de las funciones que a nivel central se venían realizando con instituciones territoriales a quienes se le ceden funciones.

Desde los años sesenta entidades como el Banco Mundial y otras agencias, refieren que,

“hay que descentralizar para empequeñecer el tamaño, el gasto, y el poder de los Estados. Había que desbaratar los Estados centralizados, burocratizados, grandes, paquidérmicos, que no los mueve nadie, que son costosos, que para cada problema social establecen un presupuesto diferente. Aquellos Estados que volvieron normal que cada reivindicación territorial importante estuviera acompañada de una institución, una norma, una Ley, un equipo de funcionarios con necesidades de capacitación recurrentes.” (Restrepo, 2011, p. 140)

“Los procesos de descentralización en América Latina han servido como entorno institucional para facilitar los procesos de privatización de las entidades públicas de carácter territorial” (Restrepo, 2011, p. 140) situación que ha sido fácil de realizar por el nivel de corrupción interno de las entidades públicas.

Descentralizar para disminuir el tamaño del Estado, descentralizar para disminuir el tamaño del presupuesto público, descentralizar para pulverizar las resistencias sociales, descentralizar para privatizar entidades del Estado. Descentralizar, por último, para aumentar, lo que técnicamente se llama el ahorro público total. (Restrepo, 2011, p. 140)

En conclusión en América Latina la descentralización ensancha el sistema político, ensancha las instituciones, ensancha los mercados, ensancha la pugna entre sociales y políticos alrededor de los temas descentralizados. (Restrepo, 2011, p. 141)

1. La descentralización es un fenómeno global, es un ajuste a las formas de organización espacial del Estado
2. La descentralización es básicamente de los sistemas políticos
3. Se descentraliza básicamente la política social mas no la política económica y productiva, no se descentraliza ni la reforma agraria, ni la reforma urbana. Se descentralizan recursos en particular a los municipios tanto en federales como unitarios.
4. Se incentiva la agremiación administrativa y funcional entre territorios, más no la creación de entidades políticas agremiadas.
5. La descentralización no es el fruto “de una voluntad general” o la idea de unos cuantos. Se ofreció una tipología sobre ciertos actores, es reductora y esquemática, que responde a intereses de algunos actores.

La descentralización entra en Colombia dentro de un discurso de reconciliación y de apertura democrática, con la idea que abriría para la institucionalidad de buena parte de la conflictividad, el gobierno de Betancourt, el gran salto social, reconoce la existencia de los

conflictos sociales, cambiando la idea de gobiernos anteriores que basaban la problemática colombiana en la lucha de dos mundos el este y el occidente, el mundo libre y el comunista, o cristiano y ateos.

Entre 1986-1991 la administración pública se adecua para acompañar la descentralización municipalista. Los departamentos, los ministros y las dependencias administrativas realizan sus reformas. La descentralización de la salud y de la educación se destaca como los sectores con mayores transformaciones. No ocurren tantos avances de descentralización en el sector agropecuario. (Restrepo, 2011, p. 151)

Otro de los hitos que marcan el proceso descentralizador en Colombia acontece para el año de 1991 con la reforma a la Carta Política. En donde el principal fracaso fue que no quedaron las provincias, las regiones y los territorios indígenas, solo se salvaron los departamentos y los municipios, la razón fue la falta de presupuesto para financiar tantos niveles territoriales.

El periodo comprendido entre 1998-2008 empieza un panorama desfavorable para el país a nivel económico, se incrementa la deuda externa con decrecimiento económico de 4.5% del PIB, crece el déficit fiscal, en el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) legisla con recortes, luego bajo el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) lidera el proceso de recorte en las transferencias del 38% al 36%, logrando un retroceso del proceso descentralizador, inicia un fuerte proceso re-centralizador a nivel fiscal, político (con los concejos comunitarios semanales donde el presidente delegaba a los gobernadores locales).

Algunas de las causas de los procesos re-centralizadores en América Latina están basados en: 1. Cuando hay crisis económica central el gobierno nacional tiende a recurrir a las transferencias locales. 2. La deficiente prestación de servicios. 3. Gobiernos de talante nacionalista, fuertes que se inmiscuyen en asuntos de índole local. 4. Los conflictos internos y externos también logran un retroceso en el proceso.

En el gobierno de Juan Manuel Santos, la ley que más afectaría a la descentralización es la repartición de las Regalías, en donde el gobierno central distribuye de acuerdo a potestad en donde y que invertir este dinero, quitando autonomía a las regiones que las producen.

ASPECTOS TEÓRICOS:

Desarrolla el tema de la descentralización en el marco latinoamericano, haciendo énfasis en los hitos más relevantes de los años de aplicación en Colombia, mostrando los principales errores y fracasos normativos que han limitado la implementación de las funciones y objetivos de la descentralización, que está convergiendo en un proceso re-centralizador en el que se está retrocediendo en el desarrollo del país.

ASPECTOS METODOLÓGICOS:

Realiza un análisis histórico y contextualizado, en donde procura llevar una línea de tiempo y realizando un paralelo entre los hechos acontecidos en Colombia y a su vez con el contexto latinoamericano y mundial, sustentada también en la normatividad.

DESCRIPCIÓN ARTICULOS ELECTRONICOS

AUTOR(es): Liliana Estupiñán Achury		TITULO: Veinte años de debates territoriales. Pervivencia de la tendencia centralista en Colombia	
FORMATO: Electrónico	No. Pág.: 22	AÑO: 2011	NOMBRE: Papel Político
META BUSCADOR: www.scielo.org.co		ISSN: 0122-4409	Vol.: 16, n. 2 Bogotá
SITIO WEB: http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v16n2/v16n2a06.pdf			

PALABRAS CLAVE:

Estado regional, Estado federal, Estado unitario, centralización y descentralización.

RESUMEN:

La autora realiza un exhaustivo recorrido por varios autores, en los que se promulga sus posturas frente a la descentralización en Colombia, plantea como algo que marcó la descentralización fueron: los estatutos políticos regionales de la asamblea regional, la elección popular del gobernador regional, los servicios públicos bajo el control de órganos públicos regionales con amplia participación directa de los usuarios, la participación ciudadana directa en materia de control, la inversión pública prioritaria para la atención de las necesidades de la población desfavorecida, los miembros de corporaciones públicas con carácter de servidores cívicos y sin contraprestación salarial ni de honorarios, la supresión de provincias y fortalecimiento de áreas metropolitanas y asociación de municipios que constituyen parte de las propuestas de organización del nivel intermedio de gobierno, dentro del modelo de Estado regional.

Realiza una recopilación de ideas de varios autores como como Morelli (1997), que plantea que Colombia va en contra de las lógicas regionales y federales mundiales, en donde perviven las lógicas centralistas de la Constitución de 1886, en donde se pierde principios de autonomía, para cambiar esto, se debe asumir y confiar en las entidades territoriales dignas de control y de tutela.

Reseña a Castro, en tanto plantea que la autonomía territorial, está en un Estado regional o en uno estado Federal, con participación de funciones constituyentes, legislativas y reglamentarias, promoviendo el crecimiento económico, la protección y la conservación de recursos naturales, el desarrollo local, normas de policía y la promoción de proyectos.

También refiere ideas de Velásquez, que menciona como en Colombia no se ha realizado un estudio regional que plantee propuestas reales de desarrollo local; dice que luego de este proceso vendría un Estado de autonomía, permitiendo articulación y coordinación con este desarrollo municipal es decir un desarrollo local con una dimensión regional.

En Colombia ha existido un debate sobre la organización política del país, en donde hay posturas federalistas. Se basan en la contradicción geográfica social y geográfica estatal, así pues las identidades culturales y sociológicas sustentan la creación del Estado Federal. Sin embargo, de la otra parte se dice que el federalismo, refieren que no corresponde a la

tradición colombiana, siendo un modelo muy costoso, el modelo económico y social no funciona.

Unidad, autonomía y descentralización, ha buscado equilibrio y desarrollo pausado, dentro del estado unitario, donde sus principales defensores se hayan dentro del legado de la constituyente de 1991.

Concluye, que primero, hay una resistencia en torno a fortalecer el proceso descentralizador, segundo, se fortalece la idea del proceso recentralizador; tercero, se quiere fortalecer la figura de departamento; cuarto, la tendencia sigue siendo hacia una mayor descentralización, pero aquella carece de los instrumentos constitucionales y normativos básicos para desarrollarla. Es una tarea a medias.

ASPECTOS TEÓRICOS:

Este artículo, presenta algunas tendencias, ideas y enfoques en torno al modelo territorial en Colombia. Un análisis desde el área jurídica en tema territorial, además del análisis de algunos estudios que influyeron en la construcción de tres grandes tendencias que perviven en Colombia alrededor de la relación territorio y poder: la primera referida a la defensa del Estado autonómico o regional para Colombia; la segunda titulada *¿Colombia Federal?* y, finalmente, la tercera que identifica un considerable sector en defensa del Estado unitario legado por el constituyente de 1991.

Así, uno de los objetivos de la investigación fue conocer las tendencias, las ideas y los imaginarios existentes en torno de la forma de Estado colombiano, luego de veinte años de recentralización de la Constitución Política de 1991.

ASPECTOS METODOLÓGICOS:

La historia colombiana, ha sido marcada por procesos de dominación colonial, de centralismo extremo, con fracasos de cambios, en donde se basan para formular la pregunta que orienta el artículo y la investigación: ¿por qué el modelo unitario ha sido la constante histórica de la forma de Estado que ha tenido Colombia?

DESCRIPCIÓN ARTICULO ELECTRONICO

AUTOR(es): Carolina Blanco Alvarado		TITULO: La Descentralización colombiana en el proceso Andino de integración	
FORMATO: Electrónico	No. Pág.: 19	AÑO: 2012	NOMBRE: Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad
META BUSCADOR: www.scielo.org.co		ISSN: 1909-3063	Vol: 7 n. 2, pp 75-93
SITIO	WEB: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-30632012000200004&lng=es&nrm=iso		

PALABRAS CLAVE:

RESUMEN:

La autora, docente e investigadora de la Universidad Libre y de la Universidad Santo Tomás, plantea en su artículo, que uno de los efectos indiscutibles de la Globalización es la disminución del papel del Estado, como consecuencia se da la existencia de nuevos poderes (multinacionales o corporaciones transnacionales) en línea con el modelo de desarrollo económico y teniendo un poder similar al del Estado que gobiernan el mundo; poniendo en cuestión el papel del Estado, la soberanía y sus bases.

Dentro de los planteamiento se habla de la descentralización administrativa en el marco del proceso Andino, en donde se refiere como el Estado colombiano opera como un sistema de organización descentralizado, donde hay la autonomía por parte de las entidades que hacen parte de dicho sistema. La eficacia depende de la conciliación de la autonomía del Estado unitario con la autonomía, sin embargo, para el caso colombiano existen ambigüedades en relación a la Comunidad Andina, teniendo dificultades con las competencias y atribuciones de los mismos. Refiere como al analizar el fenómeno de la descentralización administrativa colombiana, no ha permitido el avance del proceso de integración andina. Por los siguientes factores: 1. Crisis del Proceso Andino de Integración, 2. La ausencia de contextualización de las Entidades Territoriales con el acaecimiento de nuevos fenómenos internacionales, 3. Ausencia de Participación de los Órganos Descentralizados en el Proceso de Elaboración del Derecho Derivado Comunitario Andino, 4. Ausencia de propuestas de Armonización Legislativa en la Comunidad Andina en el Tema de Descentralización Administrativa, 5. Dificultades en la Aplicación de la Normativa Andina, y 6. La No Participación Activa del Congreso Colombiano en los Asuntos Propios de la Integración Andina.

1. Crisis del Proceso Andino de Integración: la crisis está enmarcada más allá de un tema meramente económico, los fundamentos de la integración no produce los efectos esperados las causas están en el orden político, social y jurídico: El desarrollo del Proceso Andino de Integración mediante políticas de gobierno y no mediante políticas de Estado; Ausencia de metas claras y de estrategias frente al proceso de globalización en marcha que permitan contribuir a solucionar los graves problemas socioeconómicos que afectan a los pueblos de la región; Desinstitucionalización del proceso andino de integración; Déficit Democrático; La seguridad como factor cardinal en las Relaciones Internacionales; Inexistencia de normas constitucionales que garanticen la eficacia del Derecho Andino de la Integración; Ausencia de Conocimiento del Ordenamiento Jurídico Andino por parte de las Ramas Ejecutivas y Judiciales del Poder Público de los Países Andinos y de los Particulares; Omisión en los Tratados, Acuerdos y Protocolos que regulan el proceso andino de integración de Contextualizar la Noción “Desleal” en la Expedición de Actos Jurídicos por parte de los Órganos e Instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración.

2. La ausencia de contextualización de las Entidades Territoriales con el acaecimiento de nuevos fenómenos internacionales: No ha producido los efectos deseados en las entidades territoriales colombianas, entre otras causas, por la ausencia de participación de éstas en el desarrollo del proceso andino de integración.

3. Ausencia de Participación de los Órganos Descentralizados en el Proceso de Elaboración del Derecho Derivado Comunitario Andino: Se puede constatar la ausencia de participación de las entidades descentralizadas colombianas en el desarrollo de dicho proceso. La descentralización administrativa debe buscar cierta coordinación y cooperación entre el Estado central y las entidades descentralizadas con el fin de asegurar la armonía general en la ejecución del derecho comunitario.

4. Ausencia de propuestas de Armonización Legislativa en la Comunidad Andina en el Tema de Descentralización Administrativa: la inexistencia de propuestas de armonización legislativa que logren interactuar a los órganos descentralizados de los Estados miembros de la Comunidad Andina.

5. Dificultades en la Aplicación de la Normativa Andina: menciona como los Estados andinos han visto el ordenamiento jurídico andino como legislación ajena a pesar de haberla aprobado y suscrito. Mostrando como hay *Ausencia de Disposiciones Constitucionales que Garanticen la eficacia del Derecho Derivado Comunitario Andino; Ausencia de contextualización del ordenamiento constitucional colombiano con el ordenamiento jurídico andino; La Ausencia de Jerarquización del Derecho Comunitario Andino; Tipificación del Derecho Comunitario Andino como Derecho Internacional; Ambigüedad en las Competencias de las Entidades Estatales y la Comunidad Andina; No Incorporación del Ordenamiento Jurídico Andino al Bloque de Constitucionalidad; La existencia de la autonomía técnica, administrativa y presupuestal que conlleva la descentralización administrativa; La no consagración del principio de subsidiariedad en el Ordenamiento Jurídico Andino Primario; La no contextualización de leyes y actos administrativos con el ordenamiento jurídico andino (Blanco, 2012).*

A modo de conclusión, menciona que la convergencia entre los aspecto anteriormente mencionados, supone la necesidad de crear una política coordinada entre el gobierno colombiano y la Comunidad Andina en el marco de la descentralización administrativa. Y que no se convierta, como lo es actualmente, en un obstáculo al avance del proceso andino. Es por eso importante la voluntad política para trabajar en este tema de integración, incluyendo la parte normativa.

ASPECTOS TEÓRICOS:

Perspectiva general de la descentralización administrativa colombiana en el campo de la integración andina, a través de las competencias de la Comunidad Andina cuyo contenido evidencie relación con las actividades descentralizadas colombianas. Se considerará que la descentralización administrativa colombiana obstáculo en el avance del proceso andino de integración, lo que se corrobora con diferentes fundamentos de orden político y jurídico.

ASPECTOS METODOLÓGICOS:

La idea central de la autora es realizar a partir de sus análisis sobre el tema de descentralización administrativa en Colombia, como este ha afectado proceso de integración internacional, en el que los errores internos afectan las relaciones externas, que pueden lograr un beneficio para el país.

DESCRIPCIÓN TEXTO

AUTOR(es): RINDE- Autor Principal: Carlos Moreno Ospina		TÍTULO: Descentralización en-clave de paz	
FORMATO: Serie Rutas para la paz	No. Pág.: 102	AÑO: Marzo de 2014	CLASIFICACIÓN: 303.66 M843d
EDITORIAL: Fundación Konrad Adenauer RINDE		ISBN: 978-958-57456-9-8	CIUDAD: Bogotá D.C.
UBICACIÓN: Biblioteca Gabriel García Márquez		BASE DE DATOS: Catalogo UN	

PALABRAS CLAVE:

Proceso de Paz, descentralización, institucionalidad, departamento, municipio, postconflicto

RESUMEN:

El texto centrado en las perspectivas y avances que se han venido adelantando a partir del proceso de negociación con las FARC, en donde el proceso de descentralización cumplirá una función muy importante en la construcción de la paz, como inicialmente está planteado su objetivo. Colombia, ha pasado por diversas etapas a lo largo de la historia, y como Hoy, en un escenario de diálogos de paz entre el gobierno nacional y las FARC, y de cara a lo que podría ser la implementación de acuerdos para la “construcción de una paz estable y duradera”, el tema de las regiones y los territorios recobra vigencia. (Rinde, pp. 7)

El texto trabaja en temas de la institucionalidad territorial y las necesidades de fortalecimiento departamental y municipal; los dilemas del desarrollo territorial con énfasis en lo rural y las industrias extractivas; y los mecanismos de participación ciudadana de cara a la transición hacia la paz; y conclusiones generales.

La importancia del nivel intermedio de gobierno, el departamento. Las funciones que tiene en un Estado unitario como el colombiano son tres: intermediar, entre lo local y lo nacional; coordinar las acciones de nivel nacional en los municipios y la de estos entre sí; y apoyar, acompañar y prestar asistencia técnica a los municipios que lo requieran.

Son los departamentos los que deben asumir la garantía de los derechos de los desmovilizados en las áreas de educación y salud, así como el acceso a servicios públicos de alcantarillado y saneamiento básico.

“En un eventual postconflicto los departamentos tendrán que cumplir, en relación con sus nuevos pobladores, las responsabilidades que ya tienen con sus habitantes” (Rinde, pp. 18)

En salud y educación, “en la situación de postconflicto los departamentos deben garantizar el acceso a los servicios de manera directa de la población desmovilizada, así como a sus

familias y demás beneficiarios, para lo cual requieren de un cuidadoso ejercicio de focalización de estos nuevos beneficiarios, para lo cual requieren de un cuidadoso ejercicio de focalización de estos nuevos beneficiarios y de garantía de su acceso adecuado a los servicios sociales del Estado” (Rinde, pp. 19)

El postconflicto se expresa en territorios específicos, en ámbitos municipales de la actual división político-administrativa. Gran parte de los programas y acciones, relacionadas con bienes y servicios dirigidos a conformar unas condiciones básicas de existencia de los desmovilizados en la sociedad a la que acceden, estarán bajo responsabilidad de nivel nacional y sus organizaciones.

Aproximadamente este proceso de paz, tendrá efectos en una tercera parte de los municipios del país; el nivel nacional no tendrá la capacidad institucional, operativa, técnica, tampoco la manera de apoyar a los municipios, de ahí la importancia del nivel intermedio. Un nivel intermedio que facilite canales de comunicaciones y de información entre niveles y favorezca los necesarios procesos de coordinación.

“el postconflicto debe aprovechar la experiencia y el conocimiento que tienen los departamentos y municipios sobre las condiciones de su territorialidad y de sus habitantes, además de aquellos derivados de haber vivido de manera directa el conflicto mismo.” (Rinde, pp. 21)

Refieren una observación de Adela Cortina, que dice que “la constitución colombiana era una de las mejores concebidas del mundo, pero que los colombianos no la tomaban en serio.” (Rinde, pp. 29), para este caso, se fortalece en el tema de autonomía territorial, que es uno de los ejes de la misma.

Entendiendo la autonomía “como un derecho, no como un deber, por lo cual su ejercicio es voluntario, no obligatorio. El principio de voluntariedad debe ser considerado como una nota esencial del concepto de autonomía” (Rinde, pp. 30, citando a Alvares, 1993, pp. 365) A veces se confunde la autonomía territorial con las soberanías propias del clásico federalismo.

Se abre la posibilidad de construir una nueva institucionalidad territorial que estimule acuerdos y legitimen su presencia, esto exige mayor imaginación y mayor pedagogía, en medio de una cultura democracia.

“Los acuerdos entre el Gobierno y las FARC, relativos al primer punto de la agenda en las conversaciones de La Habana, se fundamentan en la premisa de que la reconstrucción del país en la fase de postconflicto debe hacerse desde el territorio y para los territorios. Construir la paz significa, por tanto modificar sustancialmente las decisiones u las acciones del Estado, de los actores económicos y de la ciudadanía en el sentido de construir acuerdos colectivos en torno a estrategias para promover un desarrollo equitativo, sostenible y

productivo en el territorio, en el que todos los actores se involucren y definan objetivos compartidos y los medios para alcanzarlos.” (Rinde, pp. 50)

Fortaleciendo la gobernanza, reconociendo la diversidad de actores estatales y no estatales, decisiones públicas.

La descentralización en el país ha estado determinada por los procesos político-administrativos de la distribución del poder como estrategia de profundización de la democracia, a la luz de la cual la lectura sobre el territorio y su desarrollo ha estado determinada aun por intereses particulares (Rinde, pp. 59)

Al problema de la concentración de la propiedad, su uso ha sido un reto en el que no han podido incidir las administraciones municipales, y mucho menos las de otros niveles territoriales.

Es así que una lectura al postconflicto colombiano implicará una reconfiguración normativa e institucional que por vía del ordenamiento territorial puede reducir un rango amplio de las tensiones generadoras del conflicto en la historia del país.

El contexto de conflicto armado de larga duración que ha tenido Colombia también ha promovido la formulación de legislación que aporta soluciones a problemáticas que se viven en lo local, pero que aún no logran ser integrales frente a las necesidades concretas y diferenciadas de estas entidades territoriales, así cumplan con ciertos condicionamientos de satisfacción de derechos que retoman ordenamientos con referentes internacionales. (Rinde, pp. 64)

En el orden público, el primer aspecto que se debe trabajar de manera estructural es el desarrollo de las autonomías territoriales y su diversificación, con mayor articulación de los niveles y entidades. Segundo, un cambio de modelo institucional, tercero, trabajo intersectorial y una transformación de las formas de planeación en ese sentido, en participación social.

En el ordenamiento económico, trabajar en un ordenamiento de la titulación de baldíos, comprender que el territorio implica el subsuelo

En el orden social, la articulación con centros de investigación, con instituciones, que rescaten el conocimiento de procesos sociales.

El esquema de la planeación participativa aún no ha funcionado, y más aún requiere una revisión y evaluación a fondo del Sistema que permita tomar decisiones para pasar de un proceso de incidencia real, donde los nuevos actores, como los grupos desmovilizados, las víctimas y en general los grupos vulnerables encuentren espacios de participación, usándolo como mecanismo de integración social, económico y político a las decisiones de políticas públicas.

Se propone el desarrollo de un Programa para la Gobernabilidad a través de la planeación participativa, en los que se vincule la mayor parte de los actores del desarrollo, para tener una construcción de visiones conjuntas y consensuales, que se reflejen en las políticas públicas, dentro de un marco de desarrollo integral y enfocadas a la reducción de la pobreza y la desigualdad, con el propósito de construir escenarios de paz, aumentando así la gobernabilidad, la legitimidad, la ejecución, la transparencia, fortaleciendo el tejido social.

Por ello será importante, primero, la inclusión de los nuevos actores en el proceso de planeación participativa y creación de nuevos espacios no formales en clave de paz, en donde los mandatarios locales y las corporaciones públicas permitan y promuevan la creación de espacios alternativos, de carácter autónomo o reconociendo los que ya existan y aun no sean reconocidos formalmente.

Segundo, un proceso de planeación participativa en clave de paz, donde se acompañe y se promueva el empoderamiento en todas las fases de las políticas públicas (diagnostico, aprobación, seguimiento y control), otorgando más responsabilidades a los ciudadanos. Donde recoger las experiencias de las diferentes instancias, como alcaldías, corporaciones, gobernaciones, consejos será de suma importancia.

Tercero, seguimiento, control y evaluación de las políticas públicas en Clave de paz, en donde su desarrollo sea prioritario, en donde crear un cultura de participación ciudadana será fundamental, así pues se deberá recoger y analizar diferentes estrategias y mecanismos para sensibilizar a la ciudadanía y para ejercer un real seguimiento, control y evaluación.

Serías amenazas acompañan el proceso de descentralización, en donde se justifica ante la opinión pública y el gobierno, medidas de control sobre los gobiernos locales, conduciendo hacia un nuevo proceso de recentralización. Los ejércitos irregulares ejercen una presión muy alta para la autonomía de los gobiernos locales, incidiendo en los recursos, penetran instituciones y empresas locales. Sumándole la corrupción sobre la administración pública y la vida local, al igual que las fallas administrativas.

“El país debe aprovechar el pos conflicto para emprender una segunda ola de institucionalización a través de la descentralización y el carácter territorial de las políticas públicas. La construcción de la nación desde todos sus territorios es requisito para extender las oportunidades de desarrollo económico, los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria en las políticas públicas, así como profundizar la calidad de la representación política. De esta manera se podrá retroceder la tentación de la violencia, la ilegalidad, la corrupción y las mafias en la política.” (Rinde, 2014, p. 98)

“El proceso de descentralización amerita un conjunto de reformas con o sin la circunstancia del cese de la confrontación armada por motivos sociales y políticos.” (Rinde, 2014, p. 98)

Se propone un régimen especial local, en los que se flexibilice los criterios para la creación y funcionamiento de los municipios colombianos en zonas espaciales. La administración debe representar el bien supremo de la paz como derecho que todo ciudadano merece, exigiendo con ello un régimen institucional local especial.

Un fondo especial para la equidad y la inclusión social, retomando el tema que quiso trabajarse cuando inicio el proceso descentralizador en el 86 y con la constitución del 91, oportunidades de desarrollo para todos. Enfocado directamente a los territorios con mayor conflictividad, universalizando el acceso a la política social básica, salud, educación, agua potable, saneamiento básico, vivienda y justicia, y universalizando oportunidades de desarrollo económico, crédito a productores y emprendedores, asistencia técnica empresarial y construcción de infraestructura.

Promover los planes de desarrollo para la equidad y la inclusión social; la promoción de la asociatividad y flexibilización de los mapas de intervención; funciones estratégicas del nivel departamental; participación social en la consolidación del pos conflicto; el sesgo territorial y comunitario de las políticas sectoriales, ya que hay que tener claro que se puede descentralizar poder y recursos al interior de sectores de política pública. Las autoridades territoriales que dirigen los sectores y gremios del capital y del trabajo se verán potenciados por tal cesión de poder dentro del sector.

La legitimidad de las instituciones que emanarán en el postconflicto depende en buena medida de la participación social en su construcción y administración (Rinde, 2014, p. 102), para la descentralización es conveniente como proceso, centrarse en reequilibrar las fuerzas dentro de la arquitectura a favor de la articulación territorial de las políticas públicas y la incidencia ciudadana y social de ellas, los territorios como sujetos de construcción institucional especial.

ASPECTOS TEÓRICOS:

Texto elaborado desde una perspectiva en torno al proceso de paz adelantado con las FARC en la Habana, Cuba, en la que se plantean retos a partir de las discusiones y los ejes centrales de trabajo, en torno a la participación y temas que se podrían dar un mejor trámite partiendo de un modelo de descentralización eficaz y real, en donde ajustando prácticas, se pudiera ejecutar lo planteado, en tanto participación, autonomía y respuesta efectiva a necesidades. En un escenario de postconflicto la lectura plantea escenarios de reconfiguración de la descentralización como unos de los mecanismos que ya existen.

ASPECTOS METODOLÓGICOS:

Es un texto que se construye a partir de una lectura crítica de la actualidad colombiana, junto con la historia planteada desde el proceso de descentralización, planteando escenarios y actores, que se convierten en opciones y alternativas al respecto.