

**INCIDENCIA DE LAS INSTITUCIONES Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA
PARTICIPACIÓN CIUDADANA
ANÁLISIS Y PROSPECTIVA PARA EL DESARROLLO LOCAL**

MARINO MURILLO FRANCO

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS
BOGOTÁ D.C.
2013**

**INCIDENCIA DE LAS INSTITUCIONES Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA
PARTICIPACIÓN CIUDADANA
ANÁLISIS Y PROSPECTIVA PARA EL DESARROLLO LOCAL**

MARINO MURILLO FRANCO

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE MAGÍSTER EN
ESTUDIOS POLÍTICOS PARA EL AÑO LECTIVO 2013**

DIRECTORA: NYDIA DÍAZ DÍAZ
Especialista en Docencia Universitaria
Magíster Ciencia Política
Magíster Evaluación
PhD. Educación- Historia Latinoamericana

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS
BOGOTÁ D.C.

2013

Nota de aceptación:

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la decisión Andina 351 de 1993, **“Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores”**, los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.

Marino Murillo Franco, C.C 75.032.410

NOTA IMPORTANTE: El autor certifica que conocen las derivadas jurídicas que se generan en aplicación de los principios del derecho de autor.

FACULTAD; Ciencias Políticas PROGRAMA ACADÉMICO; Maestría en Estudios Políticos

Bogotá D.C.; Enero de 2013.

A Dios,
A Mis Padres (Q.E.P.D.)
Esposa, e Hijos,
Amigos.

Detrás de la vida del ser humano existe siempre la presencia de los seres que más amamos, a ellos que son mi fortaleza y razón de existir; más que un pequeño homenaje, este trabajo representa el resultado de sus presencias y a quienes quiero dejarles como legado la creencia de un Dios, como ser superior, el estudio y la investigación como fuente de sabiduría y camino de perfección.

AGRADECIMIENTOS

De manera muy especial quiero agradecer a todos mis docentes que han tenido la ardua tarea de orientarme en el recorrido de mi trayectoria académica. Quiero expresar mi gratitud perenne a la Dra. Nydia Díaz Díaz, porque con gran acierto orientó mi trabajo, inculcando en cada paso la calidad que debe acompañar y prevalecer en la formación profesional.

Expreso mis más sinceros agradecimientos a mi madre (Q.E.P.D) quien desde que tengo uso de razón, impregno en mí la necesidad de romper las brechas que me separaran de la superación, sosteniendo siempre que el único camino para lograrlo era a través de la educación. A mis hermanos y parientes cercanos que siempre han estado a mi lado animándome a no decaer en los momentos difíciles. A mis amigos quienes han sido incondicionales y cómplices en las dificultades y se regocijan con mis triunfos.

A los pobladores de mi pueblo (Neira Caldas) quienes han venido creyendo en mí desde cuando aún estaba en el difícil trance de la juventud. A quienes actuaron como auxiliares de mi investigación; Giovanni Alejandro Toca Camargo, Licenciado Gustavo Jaramillo Ríos, sin los cuales no hubiese sido posible la realización de este trabajo.

CONTENIDO

	pág
INTRODUCCIÓN.....	11
JUSTIFICACIÓN	15
ALGUNOS ANTECEDENTES.....	17
EL PROBLEMA.....	20
PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.....	26
CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS	28
1. MARCO DE REFERENCIA TEÓRICO – CONCEPTUAL.....	31
1.1 ¿POR QUÉ HABLAR DE INSTITUCIONALISMO EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN?.....	31
1.2 INSTITUCIONALISMO EN AMÉRICA LATINA	36
1.3 CAMBIO INSTITUCIONAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA.....	39
1.4 INSTITUCIONALISMO Y POLÍTICA PÚBLICA EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN	44
1.5 POLÍTICA PÚBLICA Y DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA.....	50
1.6 POLÍTICA PÚBLICA Y DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA.....	56
1.7 CONSTITUCIÓN DE 1991. EL NUEVO MARCO NORMATIVO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN....	63
2. LA PROPUESTA	75
2.1 FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, LIDERAZGO DE FACTORES POLÍTICOS Y MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN LOCAL	75
2.1.1 Participación ciudadana y descentralización.....	75
3. LAS ESTRATEGIAS	89

3.1 PRIMERA ESTRATEGIA : FORTALECIMIENTO DE PROCESOS COMUNICATIVOS BAJO EL ESQUEMA DE “RED SOCIAL DE GESTIÓN PÚBLICA”	89
3.2 SEGUNDA ESTRATEGIA: FORTALECIMIENTO DE LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL Y DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES.....	91
3.3 TERCERA ESTRATEGIA: FORTALECIMIENTO DE ACCIONES EDUCADORAS Y FORMATIVAS ENTORNO DE LO PÚBLICO	92
3.4 CUARTA ESTRATEGIA: FORTALECIMIENTO DE RELACIONES ENTRE SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO.....	93
3.5 QUINTA ESTRATEGIA: CREACIÓN DESDE LO REGIONAL Y LOCAL DE ORGANISMOS ENCARGADOS DE LA EVALUACIÓN PERIÓDICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	94
3.6 SEXTA ESTRATEGIA: FORTALECIMIENTO DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.	95
CONCLUSIONES.....	107
RECOMENDACIONES.....	110
BIBLIOGRAFÍA.....	112
ANEXOS	124

LISTA DE TABLAS

	Pág
Tabla 1. Esquema De Acciones Para La Descentralización.....	99
Tabla 2. Descripción del Municipio	125
Tabla 3. Desempeño Integral De Los Municipios	127
Tabla 4. Desempeño Fiscal De Los Municipios	128
Tabla 5. Ingresos Más Importantes Del Municipio De Belalcázar.....	131
Tabla 6. Evaluación De Desempeño Fiscal.....	131
Tabla 7. Ingresos Más Importantes Del Municipio De Villamaría	132
Tabla 8. Transferencias Vs Ingresos Belalcazar	136
Tabla 9. Evaluación Fiscal Municipios	136
Tabla 10. Necesidades Básicas Insatisfechas	140
Tabla 11. Población NBI	141
Tabla 12 Sistema General de Participaciones	143
Tabla 13. Comportamiento Tributario.....	144
Tabla 14. Saldo de la deuda pública municipal - Junio años 2005 – 2008	144
Tabla 15. Matriz De Comportamiento Integral De Opiniones De Acuerdo A Tópicos De Convergencia/S- Divergencia.....	163
Tabla 16. Marco De Conclusiones Por Tópicos.	165

LISTA DE GRÁFICAS

	pág
Grafica 1. Participación Ciudadana.....	35
Grafica 2. Ubicación del Municipio en el Departamento.....	126
Grafica 3. Ingresos importantes.....	131
Grafica 4. Ingresos más importantes Villamaría	132
Grafica 5. Gastos de Funcionamiento	133
Grafica 6. ICLD – Funcionamiento Villamaría	133
Grafica 7. ICLD – Funcionamiento Belalcazar.	134
Grafica 8. Magnitud de la Deuda.....	134
Grafica 9 Amortización	135
Grafica 10 Transferencias Villamaría - Belalcazar	135
Grafica 11. Ingresos Vs Transferencias Villamaría	136
Grafica 12. Ingresos Vs Transferencias Belalcazar	137
Grafica 13 Ingresos Villamaría.....	137
Grafica 14. Ingresos Belalcazar.....	138
Grafica 15. Ingresos Tributarios Villamaría - Belalcazar.....	138
Grafica 16. Magnitud de la deuda	138
Grafica 17. Inversión Belalcazar.....	139
Grafica 18. Inversión Villamaría – Belalcazar.....	139
Grafica 19. Necesidades Básicas Insatisfechas	141
Grafica 20. Desempeño De Ahorro De Los Municipios	145

LISTA DE ANEXOS

ANEXO “A” La descentralización en el caso del Municipio de Belalcázar – (Caldas).

Anexo “B” Opinión de actores públicos acerca del proceso de descentralización.
MATRIZ DE COMPORTAMIENTO INTEGRAL DE RESULTADOS POR FUENTES DE INFORMACIÓN V/S TÓPICOS DE CONVERGENCIA-DIVERGENCIA 92
FORMATO: CUESTIONARIO PARA ACTORES CLAVES DEL PROCESO DE GESTIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA, SOBRE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y FINANCIERA EN COLOMBIA - EL CASO DEL MUNICIPIO COLOMBIANO

MEDIO MAGNETICO (CD- ROM), contiene video de las actividades desarrolladas para la recolección de información – entrevistas.

INTRODUCCIÓN

El plan “Visión: Colombia 2019”, sostiene que el avance en el proceso de descentralización en nuestro país va por buen camino³. Y que, adicionalmente, su profundización para los años venideros estará sustentada en una cada vez mayor autonomía territorial. En dicho Plan se precisa que: *“Para 2019 el país habrá consolidado una política de descentralización y ordenamiento territorial que promueva la autonomía territorial, clarifique la distribución de competencias, asigne recursos de manera equitativa y eficiente...”*

En tal sentido, este trabajo se adentra en analizar sí, de la forma como se ha orientado la política pública en materia de descentralización a partir de la Constitución del 1991, ha favorecido y favorecerá en el mediano plazo, contar con un proceso de descentralización consolidado para el país. O si es necesario, precisar otras alternativas que viabilicen dicha intencionalidad en perspectiva de un país con procesos más sólidos en términos de desarrollo económico, social y de gobernabilidad, lo cual, conjuga con las pretensiones de un país descentralizado.

Colombia tiene más de cincuenta años de un conflicto interno, que parece no tener fin y que tiene origen entre otras razones en problemas de descuido de la administración pública, para apoyar la gestión y el desarrollo de los municipios y atender las demandas y expectativas ciudadanas⁴; espacio que ha sido aprovechado por grupos armados al margen de la ley, las mafias y los grupos delincuenciales, para fortalecerse. La situación se torna aún más preocupante cuando se presenta un grave desequilibrio entre las crecientes demandas

³ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. El Plan Visión Colombia 2019. Bogotá. 2007.

⁴ MATTA. Luís Alberto. “La Otra Mirada desde el Polo Democrático, Callejón con Salida.” Valle del Cauca; Colombia; Sintrapaz. 1996. 13 p.

ciudadanas por bienes y servicios que promuevan el desarrollo local y una administración pública del municipio, carente de capacidad de gestión.

De esta manera, se puede colegir que los procesos de planeación para los municipios, en muchos casos, no responden precisamente a estudios de conocimiento cercano de la cotidianidad que permita evidenciar la situación real que viven muchos de los municipios colombianos y sus habitantes en materia de descentralización debido a que la vista general desde una perspectiva de la Nación centralizada, es muy diferente a la mirada desde la propia localidad, desde la realidad presente en cada territorio de manera específica.

La perspectiva de la planificación en Colombia diseñada y formulada desde las instituciones del Estado central, apostadas en la capital del país y sustentada en cifras e información producida en los municipios a través de sus incipientes sistemas de información, carece por lo general de plena confiabilidad. Generándose así, una distancia entre la realidad y la proyección que se hace desde el nivel central para muchos de los municipios. Se puede incluso aproximar la reflexión en cuanto a evidenciar que no siempre se dan verdaderos procesos de planeación participativa, que permitieran no sólo atender los intereses y necesidades de las comunidades en los municipios, sino promover que los habitantes apropien los procesos de gestión y desarrollo municipal como suyos, para favorecer la sostenibilidad y proyección de los municipios desde una dimensión real de participación ciudadana.

Tanto el Plan Nacional de Desarrollo como los Planes Departamentales y los mismos Planes de Desarrollo Municipales, carecen en gran medida de coherencia e integralidad para que pudiera ser conductores efectivos de las políticas públicas, buscando así materializar acciones concretas que favorecieran acortar distancias entre la dimensión marco de la política central y la dimensión de micro política en el nivel local. Desde el punto de vista de la descentralización de existir coherencia

entre la dimensión macro y micro de la política pública, se favorecería para las autoridades locales, tomar decisiones a la medida de sus necesidades sin desconocer marcos generales del desarrollo de la gestión pública nacional. La política pública de lo local o micro-política por lo general, se encuentra direccionada y ordenada como producto de decisiones de autoridades apostadas en la sede central del Estado. Observado desde este panorama, el país estaría retrocediendo hacia un Estado centralista, quedándole al ciudadano del común cada vez más difícil ser actor y gestor de su propio desarrollo y tener una conexión directa con su región, de tal suerte que pudiera favorecer la identidad y el arraigo socio-cultural.

Esta política descentralista con aplicación centralizadora, le produce posiblemente al ciudadano desinterés sobre el manejo de los asuntos locales, que tiene su “único punto sublime en la decisión de quienes deben ser sus autoridades (elección de alcalde y concejales) pero que vuelve a desaparecer en la medida en que cada administración no avanza en términos de mejores prácticas y procesos participativos sostenidos en el marco de la gestión pública”. Sí el ciudadano ignora lo que sucede con los recursos y los asuntos públicos o simplemente le genera desánimo y apatía porque no cree en las instituciones, se restará mucho más la legitimidad de las instituciones locales, por *“ahogamiento y asfixia derivada de las decisiones del gobierno central”*.

De acuerdo con lo anterior, procesos de verdadera descentralización favorecerían reconocer que son las autoridades municipales las que mejor pueden apreciar y evaluar las necesidades de la comunidad, con mayor conocimiento de causa, pues gozan de la cercanía con la población y la realidad del sector, lo que brinda una visión más general de los problemas que le atañen y en consecuencia podrían planificar mejor los procesos de desarrollo. Las autoridades locales, tienen a su cargo la prestación de bienes y servicios que demanda la población en materia de educación, salud, servicios públicos domiciliarios, cultura, deporte, equipamiento

urbano, convivencia ciudadana, entre otros, por esto, deben trabajar en función de los intereses de la comunidad y para que esto se vea favorecido, un adecuado proceso de gestión de política pública y regulado en el marco de la descentralización, sería lo apropiado para promover el desarrollo local.

Se puede decir, que si el querer verdadero del Gobierno central es que el poder local se fortalezca, se hace necesario que los procesos de descentralización, sean efectivos y respondan a favorecer la autonomía local fortaleciendo los procesos de inclusión y consolidando los mecanismos de participación ciudadana que se han generado hasta el momento y los que surgirán muy seguramente en el desarrollo de la descentralización, en cabeza de los líderes y autoridades locales. Permitiendo de esta forma, la rearticulación del tejido social tan cuestionado en el país, el desarrollo económico, social y cultural de las regiones y muy seguramente, construyendo y consolidando mejores procesos de gobernabilidad y democracia para el país.

JUSTIFICACIÓN

Este trabajo se justifica entre otras razones, por cuanto pretende profundizar en el conocimiento del alcance y limitaciones del proceso de descentralización en Colombia, desde el marco institucional y del desarrollo de la política pública que lo ha regulado, a partir de la Constitución de 1991.

Así mismo, se busca analizar, si el único referente válido para garantizar un proceso de descentralización en Colombia, se debe ubicar en el marco de regulación normativa o si es posible integrar otros mecanismos y estrategias que viabilicen el proceso desde un enfoque incluyente y participativo como los lazos culturales y porque no productivos de las regiones y/o los territorios.

El proceso de descentralización tal como ha venido operando desde la Constitución de 1991, deja de lado factores asociados al desarrollo de la población, entre otros, los referidos a elementos valiosos del tejido como grupo social y humano de ciudadanos con intereses políticos, culturales y sociales que podrían ser rescatados como dinamizadores del desarrollo de una nación, pero que a su vez, bien pueden ser invisibilizados desde el espíritu de la norma, ya que se constituyen en los únicos referentes válidos para viabilizar el desarrollo local.

Con este trabajo se pretende además, rescatar la idea de bien común, de vida digna, de persona humana en condición de ciudadano con libertades y derechos reconocidos en la Constitución de 1991 y que bien puede perderse por inapropiadas e inadvertidas decisiones en materia de política pública sobre descentralización, donde al ciudadano no se le toma como sujeto vital del desarrollo de la agenda, sino una parte más operativa de esta.

Adicionalmente este trabajo busca ser un referente para que las autoridades con capacidad de dirección, identifiquen en las instituciones y en las políticas públicas una oportunidad para fortalecer procesos de gobernabilidad a partir de acciones incluyentes de necesidades y actores regionales, más allá de la dimensión meramente normativa del proceso.

ALGUNOS ANTECEDENTES

Colombia desde inicios de su formación constitucional se ha debatido en dos corrientes de forma de gobierno, por un lado los que han abogado por un sistema centralista y por otro, los que consideran que es necesario darle más autonomía a los entes subnacionales en procura de que el ciudadano, se apropie de sus tareas y de manera primaria observe y fiscalice la ejecución de sus recursos. Este campo de tensiones entre abogar por un Estado centralizado Vs un Estado descentralizado ha sido una constante a lo largo del marco constitucional del país, así lo señala David Soto (2003) al abordar el tema como “Centralismo o Autonomía”. Veamos algunas ideas:

Las constituciones⁵ de 1830, 1832 y 1843 propendieron por un centralismo fuerte.

La Constitución de 1853 fue de corte federalista y avanzó en algunos procesos de descentralización y autonomía territorial, al permitir la elección popular de gobernadores de provincia, lo cual se fue consolidando en la constitución de 1858 y se fortaleció aún más, en la Constitución de 1863 en la cual se creó la figura territorial de “Los Estados Unidos de Colombia”. Esta Constitución avanza en algunas precisiones relacionadas con intencionalidad descentralizadora. El artículo 16 precisa *“todos los asuntos de gobierno cuyo ejercicio no deleguen los estados expresa, especial y claramente al gobierno general, son de la exclusiva competencia de los mismos estados”*.

Con la Constitución de Núñez (1886) nuevamente se dio un giro hacia la centralización, y con esto, se reforzó la idea de un Estado unitario al declararse al Estado como “soberano” ya que los entes territoriales, solo quedaron con

⁵ SOTO, David. “La Descentralización en Colombia: Centralismo o Autonomía”. En: Revista Opera de la Universidad Externado de Colombia, 2003 vol. 3 numero 003.

funciones administrativas. Esto dio origen a un modelo de centralización política y descentralización administrativa, Esta Constitución, contó con varias reformas a saber: 1905, 1910, 1936, 1945, 1968 y 1986, donde las tres primeras se recuerdan por dar vida jurídica a los departamentos y encargarse de la organización territorial.

La Constitución de 1945 crea las antiguas intendencias y comisarias (concluidas por la constitución del 91). Y se diferencian las regiones, a su vez, se crea un régimen especial para la administración en Bogotá. Temas que se consideran como avances en materia de descentralización.

La Constitución de 1968 se encargó básicamente de la planificación económica e incluye la participación del situado fiscal, por lo menos para los Departamentos y para la ciudad capital de la República.

Sin embargo y tan solo hasta entrados los años ochenta y debido a las presiones sociales, se irrumpe con una reforma al marco constitucional que estuvo orientada a delegar responsabilidades en los gobiernos locales⁶. Dicha reforma se concreta en el acto legislativo 01 de 1986 y permitió la elección popular de alcaldes, abriendo así, espacios de gestión administrativa para los territorios, mucho más claros y delimitados a nivel de gobernabilidad, sin embargo esta iniciativa quedo corta al no contemplar la inserción de la figura de la elección de los gobernadores, la cual solo se dio hasta la constitución del 1991.

⁶ FAO: Food and Agriculture Organization of the United Nations. LLAMBI, Luis. LINDEMAN, Tomás. "Reformas del estado y descentralización del sector público rural y agrícola: Lecciones de la experiencia latinoamericana". Internet: (http://www.fao.org/sd/2001/IN0502a_es.htm) "A comienzos de la década de 1980 existían en Colombia unos 900 municipios, cuya administración estaba integrada por alcaldes designados y concejos municipales electos. "La mayoría de los municipios no tenía mayores responsabilidades, más allá de prestar y preservar servicios tales como la limpieza de las calles y la administración de la central de sacrificio de reses". Potestades que se ejercían someramente, ya que las oficinas locales del gobierno central o de las empresas paraestatales, asumían la mayoría de las responsabilidades en la provisión de servicios públicos.". mayo, 2001.

Para el año de 1988 se realizan elecciones para elegir alcaldes en todo el territorio nacional.

Bajo los antecedentes descritos desde las diferentes constituciones y sus reformas, se encuentra cómo los avances en materia de descentralización fueron incipientes y un tanto tímidos en materia de autonomía a los territorios, lo cual efectivamente señala el interés o motivación institucional por un Estado más centralizado que descentralizado. En consecuencia dichos avances se consideran como insuficientes para haber abonado un camino más seguro, que permitiera viabilizar y consolidar procesos de descentralización en el país a partir de la Constitución de 1991.

Ahora, es claro que con la Constitución de 1991 se pretendió abrir un espacio formal para orientar al país hacia un esquema de gestión más descentralizado. Sin embargo, se cuestiona que esta precisión constitucional, cuenta con ambigüedad que no favorece orientaciones claras hacia la toma de decisiones en materia de descentralización. William Jiménez (2011) al referirse sobre el tema, precisa tres aspectos que se encuentran como inconsistentes en la Constitución del 91 y que han limitado el empoderamiento de las regiones y territorios; estos son: “1) La confusa forma de Estado establecida bajo la fórmula de República unitaria descentralizada; 2) La adopción limitada del concepto de autonomía territorial, y 3) La existencia de dos concepciones o ideas latentes sobre la descentralización territorial”. Al referirse Jiménez a los temas señalados, concluye que “...la tendencia en Colombia es un reforzamiento del Estado unitario en perjuicio del Estado regional y consecuentemente, el debilitamiento de la autonomía y descentralización de los territorios”.

Sin embargo y no por esto, se puede afirmar que Colombia no haya avanzado en materia de descentralización, sólo que aún no se puede precisar que a partir de la Constitución de 1991 el país es plenamente descentralizado y que goza de plena

autonomía territorial. Conviene entonces, ahondar si la situación del limitado desarrollo autónomo de los municipios, es atribuible además de la ambigüedad constitucional a limitaciones desde el marco de política pública y en ese caso, se considere necesario precisar otros mecanismos que favorezcan la celeridad de la gestión pública municipal con orientación a provocar y motivar el desarrollo local.

EL PROBLEMA

El proceso de descentralización en Colombia no ha logrado consolidarse de manera efectiva hacia un desarrollo más autónomo de los municipios y de la región, entre otras razones porque: existe ambigüedad conceptual por lo establecido en la Constitución del 1991 en materia de descentralización, al definir de un lado al país como “República unitaria...” y de otro, “descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales”.

De otra parte, desde el ámbito procedimental de la política pública, se observan limitaciones jurídicas, dadas por el marco constitucional y desarrollos normativos que no favorecen la viabilidad de la autonomía a los entes territoriales⁷. En consecuencia se afecta el nivel de gestión de los gobiernos locales y los procesos de desarrollo a todo nivel⁸.

La situación planteada como problemática, viene generado una distancia de gestión entre el nivel central y el regional, a falta de claridad en cuanto a competencias de uno y otro nivel. Esto puede estar incidiendo en algunos desequilibrios en términos políticos, sociales, culturales que afectan directa e indirectamente los procesos de gobernabilidad y de desarrollo autónomo local. Sebastián Lippez de Castro⁹ estudioso sobre el tema, observa inconvenientes frente al tema de descentralización en el país, él sostiene que:

⁷ El ordenamiento territorial está íntimamente ligado con la forma de Estado que se adopte en la Constitución pues allí se establecerá en gran medida, el modelo de distribución y participación del poder político entre el centro y los territorios; por ello, el tema de la forma de Estado ha sido una problemática constante de la historia colombiana y no es de extrañar que el constitucionalismo colombiano haya consagrado prácticamente todas las formas posibles de Estado (Jiménez, 2010).

⁸ Entiéndase aquí, el desarrollo en sus dimensiones políticas, económicas, sociales, culturales, entre otras.

⁹ Sebastián Lippez de Castro. Politólogo y Especialista en Gobierno Municipal de la Pontificia Universidad Javeriana. Docente planta y Coordinador Académico de la Carrera de Ciencia Política de la misma Institución y, catedrático de la Universidad Sergio Arboledaa.

“el proceso de descentralización en Colombia, se encuentra cuando menos incompleto. ...Se ha argumentado, entre otras cosas, que la distribución de competencias entre los niveles de gobierno, no atiende a las características y necesidades de cada territorio, que las dinámicas de la globalización hacen que estos sean cada vez más vulnerables a las influencias de la economía internacional, que se requiere un papel cada vez más protagónico de los gobiernos locales en los procesos de integración regional –incluso de carácter supranacional-, que los recursos propios de las entidades territoriales son los menos dinámicos y que, en general, la autonomía local está cada vez más cuestionada gracias al creciente control del nivel central”.

Por su parte la Procuraduría General de la Nación a través de la Procuraduría Delegada para la Descentralización de las Entidades Territoriales¹⁰ señala en su informe de 2011, cómo el proceso de descentralización en Colombia, es afectado por intereses de distinta índole y que bajo pretensiones de política pública descentralizada, desconocen las particularidades culturales y de necesidades del desarrollo autónomo local. Veamos:

“Colombia es un país de regiones cuya lógica ha estado mediada por diferentes intereses antes que por un sentido cultural o ambiental de los territorios, profundizado por el largo impacto del conflicto en la desestructuración social e institucional del país. Esta visión que se ha venido replicando en el nivel local, ha privilegiado un enfoque centralista en las decisiones públicas que desestimula el ejercicio ciudadano y resta iniciativa a los territorios para edificar su propio futuro. Así mismo, ha configurado una división político -administrativa con profundos

¹⁰ PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES. En homenaje a los 25 años de la descentralización en Colombia. IEMP. Ed. Bogotá, D.C. Procuraduría General de la Nación. 2011. P.7.

desequilibrios socioeconómicos y tensas convivencias de zonas ricas y pobres que comparten una misma unidad administrativa... A pesar de los esfuerzos por profundizar la autonomía territorial, los gobiernos locales no han podido aprovechar con suficiencia los espacios abiertos por la Constitución del 91, manteniéndose en el círculo vicioso de la dependencia centralista; unas veces asidos por los intereses de la política tradicional y la corrupción local, otras veces dominados por una visión de corto plazo, y casi siempre, asfixiados por las responsabilidades que el nivel nacional les asigna bajo una descentralización que privilegia la desconcentración y pocas veces el fortalecimiento de las capacidades locales”.

Esto motiva analizar el alcance de los presupuestos constitucionales en materia descentralización, las políticas públicas que se han derivado y el impacto real en materia del desarrollo autónomo local. Por ejemplo el Artículo 287 de la Constitución del 91 precisa que: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:”

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

No obstante precisiones como las señaladas en el Art, 287 en materia de descentralización, no logran concretarse después de 20 años. Es así como La Procuraduría Delegada para la Descentralización (2011), cuestiona una vez más, el poco avance que en materia de desarrollo económico local, de seguridad y de gobernabilidad, se evidencia en el nivel territorial desde la promulgación de la

Constitución de 1991¹¹. Así mismo, invita a reflexionar y motivar verdaderos procesos de desarrollo local, partir de plantear desafíos a los líderes y gobiernos locales, para gestionar y avanzar en forma efectiva en materia de descentralización. Y, es justamente desde este tipo de planteamientos, donde adquiere sentido pensar en alternativas y otras estrategias, que puedan contribuir en promover el desarrollo autónomo local, más allá del marco de la política pública, que delimita los alcances y procedimientos a seguir en materia de descentralización. Veamos:

“A pesar de los esfuerzos por profundizar la autonomía territorial, los gobiernos locales no han podido aprovechar con suficiencia los espacios abiertos por la Constitución del 91, manteniéndose en el círculo vicioso de la dependencia centralista; unas veces asidos por los intereses de la política tradicional y la corrupción local, otras veces dominados por una visión de corto plazo y, casi siempre, asfixiados por las responsabilidades que el nivel nacional les asigna bajo una descentralización que privilegia la desconcentración y pocas veces el fortalecimiento de las capacidades locales”

Bajo este escenario ¿qué deben hacer los territorios para profundizar su autonomía, desarrollar la capacidad local y, sin olvidar su aporte a la construcción del país, deslindarse de la dependencia centralista? ¿Cómo

¹¹ La Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales (PDET) desde su creación a través de la Ley 201 de 1995 y posterior modificación de acuerdo al Decreto 262 de 2000, guardando como eje central su función preventiva, tiene en ese marco dos objetivos específicos. El primero, vigilar el cumplimiento de las políticas relacionadas con la descentralización administrativa y ordenamiento territorial, el ejercicio de la autonomía y de los derechos de las entidades territoriales y el segundo, velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones públicas y ejercer control de gestión sobre ellas⁵. Bajo esta perspectiva, la PDET debe llevar a cabo acciones encaminadas a propender a una efectiva descentralización, entendida como la transferencia de competencias, recursos financieros y autonomía política del nivel central hacia el territorial y debe vigilar a los servidores públicos territoriales para que ejerzan de manera diligente y eficiente las funciones que les fueron asignadas, bajo el enfoque de la protección de los derechos fundamentales de todos los habitantes del territorio, en especial de los más vulnerables. En: *Ibíd.*, procuraduría. P.14.

pueden sensibilizar a la nación para que la autodeterminación local no sea superada siempre por la lógica de una planificación nacional que homogeniza y a veces olvida la diversidad territorial?, ¿Qué es lo distinto que deben hacer los gobernantes locales, sus ciudadanos y sus territorios para avanzar en el desarrollo local, la profundización de la democracia y la edificación autónoma de su propio futuro?¹²

Los hallazgos de la Procuraduría Delegada para la Descentralización en su informe de 2011 son motivación suficiente, para presentar una alternativa que supere la dimensión normativa y procedimental que ha estado vinculada al marco constitucional en materia de descentralización, y que no ha logrado con suficiencia desde el marco de política pública, la trascendencia esperada en materia de descentralización. Veamos:

“La asimetría del diálogo entre las regiones y la nación ha constituido un factor de inequidad territorial que ha propiciado la exclusión, el atraso regional y un escenario propicio para el desarrollo de conflictos sociales, políticos, culturales y ambientales aún no resueltos y muchos de ellos todavía invisibles para el país. Lo que sí es cierto es que en un mundo cada vez más interdependiente, lo que sucede en el territorio afectará inevitablemente a la nación”.

...entendemos que para la sostenibilidad, ajuste y perfeccionamiento de nuestro sistema político, el fortalecimiento de la democracia local es un imperativo inaplazable. Si bien muchos esfuerzos se han emprendido en el pasado en ese sentido, nunca un proceso integrador y debidamente articulado se ha planeado y ejecutado con éxito; quizás por la actitud pasiva de los órganos de control que en forma precaria y con inmensas

¹² PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2011. p.11.

limitaciones no lograron vigilar la aplicación de políticas públicas diseñadas en bien del desarrollo de las pequeñas comunidades. En este sentido, entendemos que solo se logrará superar el conflicto social y derrotar a los enemigos del orden, mediante la configuración sólida de una nueva nación, soportada en las estructuras sociales y políticas locales, donde el ciudadano interiorice los asuntos de Estado como propios y auto reconstruya los valores éticos y morales, hoy perdidos. Creemos que esa es la gran apuesta y debe ser el propósito de todos los ciudadanos. Constituye entonces una de las aspiraciones de la Delegada y del IEMP, promover la descentralización como un modelo de gestión estatal que ayude a reconstruir los cimientos de nuestra nacionalidad...”¹³

Siguiendo lo planteado se busca con este trabajo, aportar nuevos elementos que superen la mirada meramente normativa y que avancen en el espacio de la gestión de las intencionalidades de la descentralización, contempladas en la Constitución del 91. Elementos que a su vez, puedan aportar nuevas perspectivas de fortalecimiento institucional y de política pública, para que los gobiernos subnacionales puedan asumir un mayor liderazgo en términos de gestión y en consecuencia puedan contribuir en agenciar mejor el desarrollo local.

¹³ *Ibíd.*, Procuraduría. .p.p.11-17.

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

1. ¿Las instituciones del orden Central y las políticas públicas que definen son suficientes y efectivas para viabilizar los procesos de descentralización en Colombia o es necesario precisar innovación de mecanismos y otras estrategias que viabilicen el desarrollo regional?
2. ¿Qué otras alternativas existen para viabilizar el proceso de descentralización en Colombia desde un enfoque más incluyente y participativo?

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

El enfoque que siguió este trabajo, es más de tipo cualitativo, algunos tópicos se abordaron desde lo descriptivo a partir de datos cuantitativos, pero no por esto, se desvirtúa el enfoque central. Tomó como referencias aportes de investigación histórica de la cultura y de mentalidades¹⁴, toda vez, que se parte de recuperar para el estudio hechos de tipo político, social y cultural. Así, el estudio se basó en la consulta sistemática y periódica de archivos y documentación, que se ha venido generando en el tema de “institucionalismo, política pública y descentralización, en perspectiva incluyente de participación ciudadana” que abarcan los últimos años de nuestra historia política como Estado y en general el de América Latina, como el vecindario en el que hemos venido desarrollándonos y preparándonos para el mundo globalizado que nos presenta nuevos retos como nación; esto, tanto desde el punto de vista teórico, como práctico.

El proceso que siguió para la comprensión teórica, partió de identificar las categorías de análisis de cada uno de los temas en estudio e identificar en la investigación que los distintos estudios a referenciar, lograran explicar y generar comprensión y horizonte de sentido bajo las pretensiones del trabajo. Esto implicó, entre otras cosas, no sólo una exhaustiva consulta de textos, investigaciones y distintas publicaciones sobre el tema, sino un análisis a profundidad de los tópicos y planteamientos de uno y otro autor, a fin de mantener en todo momento el foco de análisis, que nos permitiera conocer y entender de procesos similares en América Latina y resaltar estas experiencias no obstante el nivel de su éxito y sus impactos.

¹⁴ La constante preocupación de los fundadores de la revista y de la escuela de los Anales (1929), Marc Bloch y Lucien Febvre, por hacer una historia sintética, total, les condujo a estudiar tanto las bases económicas como las bases psicológicas y culturales de los hechos históricos: en lucha con una historia positivista, tradicional, que «profesa la sumisión pura y simple a los hechos». BARROS, Carlos. En: Historia de las mentalidades, historia social. Universidad de Santiago de Compostela. P.1.

Muchos fueron los discursos, investigaciones y posturas encontradas sobre el tema, pero ninguno en particular hizo énfasis suficiente en relacionar las categorías de análisis propuestas aquí. Los temas se abordaban de manera fragmentada, algunos con mayor carga de nivel teórico y otros, más desde la retórica y el discurso denunciatorio sobre el tema de la descentralización, pero nada que avanzara realmente en propuestas concretas para ubicar caminos de acción. Y es en este punto, desde el cual este trabajo, podría estar contribuyendo desde una perspectiva que pueda motivar pasar de la discusión a la acción.

Dado que en el trabajo también se aborda el tema de inclusión y participación ciudadana, se recurre en el aspecto metodológico a las orientaciones de la teoría de la “acción colectiva”¹⁵ por cuanto se trata de recuperar al actor principal en este caso “la ciudadanía” ya que es desde dicho actor, desde el cual, se justifican acciones institucionales y de política pública en materia de descentralización y sin embargo, no se evidencian mecanismos suficientes y claros, que favorezcan su inclusión efectiva. Esto puede explicar el porqué de muchos movimientos sociales en Colombia¹⁶ que se han levantado para protestar ante políticas que no logran atender el interés ciudadano; protestas que realizan algunos ciudadanos y/o colectivos de manera legal y pacífica y otros de forma ilícita y soterrada, como es el caso de los grupos armados ilegales y bandas delincuenciales alimentadas en su mayoría por el narcotráfico, lo que se ha convertido en caldo de cultivo que sostiene el conflicto colombiano.

¹⁵ ¿Qué es lo que mueve a los diversos grupos de una sociedad a organizarse para lograr sus intereses comunes? ¿Qué factores determinan que ciertos grupos de una sociedad parecen organizarse con más facilidad y eficacia que otros? ¿Por qué ciertas sociedades se organizan mejor que otras? La búsqueda de explicaciones a interrogantes como éstas guiaron el trabajo científico del economista Mancur Olson (se pronuncia Mansur Olson), profesor distinguido de la Universidad de Maryland. Citado por: Jorge A. Sanguinety (sf) . Teoría y práctica de la Acción Colectiva. p.1.

¹⁶ ARCHILA PARDO, Mauricio. Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia. 2001.

Se emplearon aquí además, algunos instrumentos adicionales como el de “entrevista a profundidad” esto para ubicar la opinión de algunos actores políticos que en distintos órdenes de importancia, tuvieron relación directa o indirecta con el proceso de descentralización. Es el caso de entrevistas a ex ministros, gobernadores y algunos Alcaldes Municipales. Tales entrevistas, fueron diseñadas bajo un mismo esquema de preguntas abiertas, lo cual favoreció integrar finalmente un análisis desde los distintos puntos de vista de los entrevistados, acerca del tema en estudio.

Para analizar la situación de algunos municipios en materia fiscal, se trabajó una dimensión metodológica más de tipo descriptivo, explicativo. Se partió de ubicar información más cuantitativa en relación con temas presupuestales y fiscales de algunos municipios, que permitieran identificar alcances o limitaciones del desempeño fiscal y su relación con marcos normativos de la descentralización.

En el marco de la propuesta, se identifican categorías que deberían entrar a ser objeto de consideración por parte de autoridades nacionales y locales a fin de buscar el fortalecimiento del proceso de descentralización en Colombia. Se buscó avanzar de una dimensión crítica analítica a una de nivel propósito con señalamiento hacia la intervención.

1. MARCO DE REFERENCIA TEÓRICO – CONCEPTUAL

A fin de aproximar una comprensión teórica de los distintos elementos presentes en este trabajo a saber: instituciones, política pública y descentralización, conviene reconocer que antecede una discusión en torno al “institucionalismo” como categoría fundante en este proceso y desde la cual se puede comprender la relación entre los elementos planteados. Veamos entonces algunas ideas:

1.1 ¿POR QUÉ HABLAR DE INSTITUCIONALISMO EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN?

Dado que el eje central de este trabajo es el de “descentralización”, conviene plantear que existe relación de causalidad entre “institucionalismo, política pública descentralización y desarrollo económico” y, con la precisión de hacer notar que tales elementos, adquieren cierta relevancia, cuando de su relación causal, se espera comprender los alcances, limitaciones o incidencia en aspectos del desarrollo de un país.

Tim Campbell (2010) señala cómo es posible observar la relación que se establece, entre siete elementos que están presentes o desde los cuales, se puede comprender un proceso de descentralización y precisa “en los procesos de descentralización de diversas partes del mundo, cada uno de los elementos tiene relación — a veces más fuerte y a veces más débil — con el desarrollo económico local. Dichos elementos se relacionan con: “i) política y estrategia nacional, ii) organización del Estado, iii) responsabilidades funcionales, iv) financiamiento, v) mecanismos de participación y rendición de cuentas, vi) capacidad institucional, y vii) protagonismo creciente de las ciudades-región”.

Retomando de Campbell, dos de los elementos señalados “i) política y estrategia nacional, ii) organización del Estado, es claro que dichos elementos se derivan de un ámbito más amplio, referido al marco institucional que les antecede.”

Para precisar el concepto de “institución” se toma como referencia y punto de partida en el análisis del tema, lo planteado por Douglass North (1990) “Las instituciones son restricciones ideadas por las personas para estructurar sus interacciones. Consisten en restricciones formales (reglas, leyes, constituciones), restricciones informales (normas de conducta, convenciones¹⁷ y códigos de conducta autoimpuestos), y las características de los mecanismos para hacerlas respetar. En conjunto definen la estructura de incentivos de las sociedades y específicamente de las economías”. Lo planteado por Douglas se basa en estudios previos sobre el tema y que conviene reconocer. Veamos:

Es obvio que las aproximaciones recientes al estudio de las instituciones tienen una enorme deuda con autores como Karl Polanyi, Thorstein Veblen, Max Weber (para no mencionar a Montesquieu) y, más recientemente, con teóricos como Reinhard Bendix y Harry Eckstein. A pesar de todo, sí hay una nueva discusión en el panorama actual de las ciencias sociales. Autores como Katzeinsein, Skocpol y Hall en la sociología histórica, North en la historia económica, March y Olsen o Powell y DiMaggio en la sociología de las organizaciones, han planteado la necesidad de recuperar a las instituciones como centro de análisis... Todos estos autores coinciden más o menos con la idea de que:

...las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los [seres] humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o

¹⁷ Citado por: De la Cruz Rafael, en: Descentralización y Desarrollo Local en América Latina. BID. 2010 .p.43

económico. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico¹⁸. [North, 1990: 3.]

“(…) Las instituciones serían básicamente normas y mecanismos de cumplimiento, y ambos pueden ser formales e informales. Las normas informales surgen espontáneamente, por selección de aquellas formas de interrelacionamiento que resultan mutuamente provechosas¹⁹.”

Por su parte para Rhodes, Binder y Rockman (2006) precisa; “Las instituciones son estructuras y mecanismos del orden social que regulan la conducta de los individuos. Normalmente se identifican con algún propósito y trascienden las vidas e intenciones individuales de las personas. El término “institución” se aplica comúnmente a los hábitos y costumbres relevantes en una sociedad, así como también a las formas particulares de organización de los gobiernos y la burocracia”.

Siguiendo los planteamientos anteriores, en torno a la definición de “instituciones” como “reglas y acuerdos” socialmente constituidos, y orientados a facilitar entre otros órdenes, el de las relaciones, a fin de favorecer la convivencia y también el desarrollo en conjunto de la sociedad, conviene, reconocer en adelante el papel fundamental que tienen en este proceso los ciudadanos.” Finot (2001) “... se puede deducir que la participación es un medio esencial para asegurar eficiencia: la participación ciudadana en las asignaciones para provisión, en el caso de la descentralización política, y la participación económica necesaria para la competencia, en el caso de la descentralización económica, a fin de establecer las

¹⁸ WALTER, W. Powell y PAUL, W. Dimaggio El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Jorge Javier (1999) Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías. 1999. p.8

¹⁹ CEPAL. “Descentralización en América Latina: teoría y práctica”. Santiago de Chile. 2001.

formas en que la ciudadanía puede participar en procesos descentralizados de provisión de bienes públicos,..”

Así, es claro que la participación ciudadana no se limitará en lo institucional a la definición inicial de acuerdos como “constituyente primario” sino también, que le compete tomar acción, mediante los mecanismos que le son dados, para preservar y/o incidir en modificar aquello que sea necesario, a fin de contribuir a un mejor desarrollo social, político, económico en búsqueda del bien común.

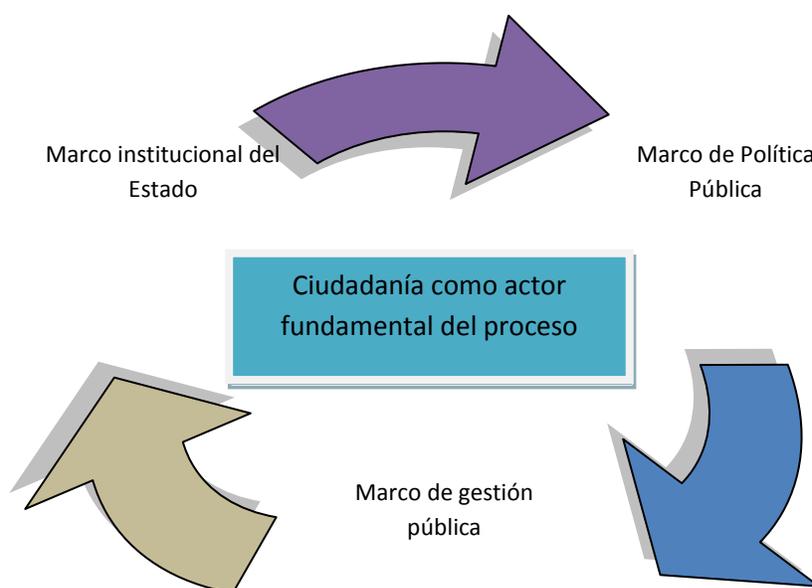
Por tanto, toda norma constitucional ha de derivar necesariamente de un poder normativo, y ese poder normativo es el poder constituyente. Bobbio identifica al poder originario o constituyente, con "las fuerzas políticas que han instaurado un determinado ordenamiento jurídico. El poder constituyente como poder último deriva de una norma superior que le atribuye el deber de producir normas jurídicas. Esta norma superior es la norma fundamental que no depende de ninguna otra, sino que ha de ser entendida como un presupuesto del ordenamiento, que si bien no es expresa, cumple en el sistema normativo, la misma función que los postulados en un sistema científico"²⁰.

El papel del Estado es entonces el de garantizar que las “normas, acuerdos” derivados del marco institucional y traducidas en Constituciones, Leyes, etc., se cumplan y cumplan los fines sociales para los que han sido creados. Finot (2001) “El cumplimiento de las normas formales está respaldado, en ambos casos, por el ejercicio del poder: por la fuerza de coerción reservada al Estado en el caso de las instituciones formales, o por sanciones no coercitivas, en el de las informales.

²⁰ BOBBIO, Norberto. BOVERO, Michelangelo. Teoría General de la Política. Trotta, ISBN 84-8164-579-6, 2003.

Así los acuerdos institucionales; “instituidos” mediante un orden constituyente²¹; se traducen en política pública y se viabilizan en algunos casos a través de programas y proyectos, haciendo visible a los ciudadanos la gestión del Estado. Se genera así, un sistema coherente entre institucionalismo, política pública y gestión pública con referencia en el marco social y teniendo como actor central a la ciudadanía²². Veamos la dinámica del sistema:

Grafica 1. Participación Ciudadana



Fuente: Elaboración propia (2012)

²¹ BOBBIO, Norberto. BOVERO, Michelangelo. Teoría General de la Política. Trotta, ISBN 84-8164-579-6, 2003.

²² El principio de unidad en la *Teoría General del Derecho* de Bobbio es predicado tanto con relación a la derivación de todas las normas de uno o varios ordenamientos de la misma norma fundamental, como haciendo referencia a la unidad de todas las normas entre sí, a través de la labor del intérprete del Derecho, que ha de eliminar, a la hora de resolver un supuesto concreto, las posibles antinomias, así como ha de integrar las lagunas existentes con normas procedentes del mismo ordenamiento o de otros superiores o parciales. Sin embargo, este último factor de unidad no se consigue de forma plena o absoluta, pese a que la hermenéutica jurídica muestra el esfuerzo constante de la jurisprudencia para considerar al Derecho como un sistema coherente y pleno. En *Teoría General de la Política*. Bobbio. 2012.

Dentro del sistema propuesto, es claro que cualquier cosa que suceda en alguna de las dimensiones afecta a todo el sistema. Si algo se define en el marco institucional, esto va a afectar a los demás ámbitos del sistema, es decir, para un Estado no tiene sentido expresar que cuenta con marcos institucionales como garantía de gobernabilidad, si no posee mecanismos normativos y de gestión que viabilicen sus intencionalidades. De otra parte, cualquier cosa que suceda en el marco normativo y de gestión, puede afectar el marco institucional y viceversa. Besley y Persson (2010) precisan “Así como las instituciones, en cuanto conjunto de reglas que regulan la interacción y afectan los incentivos de los actores importan, nueva evidencia se ha ido acumulando respecto de que las capacidades de las instituciones determinan los resultados de las políticas. Esto es, más allá del marco legal que las envuelve, la efectividad de las instituciones políticas determina la prosperidad de largo plazo de las sociedades”.

Sin embargo, y pese a que la intencionalidad de las reglas de juego establecidas para que se genere la cohesión de un orden institucional y organizacional que pueda garantizar la gobernabilidad y los fines del Estado, esto no siempre es garantía para preservar el orden y el progreso de una sociedad. Externalidades de distinta índole a cualquier Estado, pueden afectarlo e incidir en modificar o readaptar su sistema interno.

1.2 INSTITUCIONALISMO EN AMÉRICA LATINA

En el orden mundial en los últimos treinta años, han sucedido toda suerte de eventos de nivel político, económico, cultural etc., que han incidido y motivado cambios en el orden institucional de países de América Latina y han contribuido a generar reformas o creación de nuevos órdenes constitucionales. Para Walter W. Powell y Paul J. Dimango (1999) “La revolución conductista en la ciencia política de los años cincuenta y los primeros años de la década de los sesenta fue precisamente una reacción frente a este viejo institucionalismo. Era obvio que las

leyes formales, las reglas y las estructuras administrativas explicaban poco el comportamiento político real o los resultados políticos”.

En la segunda mitad del siglo XX el ámbito de la política internacional en el orden económico, evolucionó de una mirada regionalista y centrada en estados nacionales a reconocer un orden más global de estados y economías transnacionales, bajo enfoques más plurales y flexibles en términos de relaciones políticas y económicas. Los modelos tradicionales de la economía se habían originado en modelos de Estado centralista y la crisis no se hizo esperar antes de finalizar dicho siglo.

“Hasta el siglo XX, la historia económica de los últimos siglos era la historia de un mundo organizado a partir de elementos básicos conocidos como “Estados nacionales”, cuyo objetivo era alcanzar el crecimiento económico para el logro del bienestar de sus habitantes. En busca de ello, tanto el Estado como el mercado experimentaron profundos y continuos cambios estableciendo y desplazando ortodoxias: se inventaron y reinventaron sistemas de comportamiento y de incentivos entre sus agentes, cuya vigencia generalmente fue menor a la esperada. Sin embargo, el resurgimiento del liberalismo económico y del mercado, en primera instancia, y el fin del socialismo modificaron, posteriormente, el escenario mundial en todos sus ámbitos²³”.

América Latina no fue la excepción en cuanto ser afectada en sus marcos institucionales y algunos países de la región, tuvieron que entrar a revisar lineamientos institucionales y organizacionales en términos de competitividad y desarrollo, a fin de atender los desafíos de un mundo más globalizado por la economía, la política y el cambio cultural, así como los desafíos internos relacionados con altos índices de pobreza. Veamos cuál era el panorama:

²³ GUTIERREZ, Luciano, RODRIGUEZ, Francisco. Historia, instituciones y crecimiento económico. 2003. p, 2.

“...Con altibajos, el impulso centralista nacional prevaleció en América Latina durante más de un siglo, tendiendo a aumentar a lo largo del siglo XX, hasta llegar, hacia fines de la década de 1950, al paradigma de la planificación central, cuya vigencia concluyó con la crisis de la deuda (1982)”

(...) “Los indicadores nacionales muestran, en promedio, un 40% de la población por debajo de la línea de pobreza moderada, cifra equivalente a más de 200 millones de personas de los aproximadamente 512 millones de habitantes que la región tenía en 2005. De esta población, 50 millones, o el 12,5% del total, vive en condiciones de pobreza extrema con ingresos iguales o menores a US\$1 por día, comparados con el 0,1% de la población que vive en estas condiciones en los países desarrollados²⁴ ...Una de las principales variables que explica este nivel de pobreza es la política económica que prevaleció en muchos de estos países desde la década de 1970 y hasta parte de los años ochenta, caracterizada por un fuerte acento estatista y rentista, una política fiscal y monetaria expansiva sin contrapartida en la producción y productividad de los países, y poco apoyo a la economía de mercado y a la inversión privada. Entre las consecuencias más negativas de este tipo de políticas se encuentra la hiperinflación que evaporó los ahorros de numerosos sectores de trabajadores en esa época²⁵”

²⁴ NACIONES UNIDAS. SEDLAC. Citado por: De la Cruz Rafael, en: La alternativa Local. Descentralización y desarrollo económico. 2008. P. 42.

²⁵ *Ibíd.*, De La Cruz

1.3 CAMBIO INSTITUCIONAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

La forma de organización y de gestión marcados por arraigados modelos de centralismo²⁶, no favorecerían en el contexto de América Latina, precisamente un ambiente de confianza, no sólo en el nivel interno en términos de democracia, sino hacia afuera en términos de competitividad de sus economías.

Desde el punto de vista de marcos institucionales y organizacionales, algunos de los países de América Latina hasta finales del siglo XX, no se consideraban suficientemente competitivos, ni en términos de democracia, como tampoco en términos de desarrollo económico y la situación hoy, no es muy distinta. Esto motivó la revisión del marco institucional y de política pública, en algunos países de la región latinoamericana. Veamos:

(...) transcurrido un tiempo, se comprobó – con un alto costo - que para que el mercado funcione adecuadamente es indispensable un desarrollo institucional que garantice la competencia, desarrollo que en la región es aún muy incipiente. Por otro lado, también resultaba indispensable la intervención del Estado para que el crecimiento sea equitativo tanto respecto a las sociedades actuales como a las del futuro. Frente al paradigma económico neoliberal del Estado mínimo emerge la necesidad de un Estado regulador y redistribuidor. Si se suma a estas funciones la responsabilidad de asegurar un funcionamiento democrático, al nuevo Estado democrático le correspondería, básicamente: (i) en lo económico, crear las mejores condiciones para la competitividad; (ii) en lo social, reducir la pobreza y asegurar equidad, y (iii) en lo político, viabilizar

²⁶(...) La crisis del centralismo fue ante todo una crisis de eficiencia, que se manifestó en el hecho un endeudamiento externo creciente, que se generaba en déficits de empresas públicas y del gobierno central, y en el monopolio estatal de moneda extranjera, endeudamiento que tendía aumentar a ritmos cada vez más acelerados respecto al crecimiento del producto. (,,) La extrema exclusión política, por un lado, y la creciente inflación, por otro, condujeron finalmente al centralismo a una crisis de gobernabilidad. *Ibíd.*, FINOT. p.p 12-14.

una participación constructiva. Además, cumplir estas funciones con eficiencia y probidad. El logro de estos objetivos resulta tanto más difícil cuanto: (i) durante el centralismo se desarrolló una cultura proteccionista que favorece funcionamientos monopólicos; (ii) las desigualdades y en particular la pobreza resultaron acrecentadas por la crisis y el consiguiente ajuste, y (iii) durante el centralismo se fortaleció una fuerte cultura paternalista, clientelista y prebendalista²⁷.

No sería para muchos países de América Latina, tarea fácil abordar cambios institucionales favorecidos por mucho tiempo por esquemas centralizados y pasar ahora frente a un mundo globalizado a una cultura más abierta y participativa, que se sugería en el ambiente de la política internacional. Temas como el de la descentralización entran entonces, a estar en la agenda de las reformas de muchos países de la región.

Hay quienes afirman que la descentralización surge en América Latina como un proceso vinculado en principio al tema político en perspectiva del fortalecimiento institucional y bajo orientaciones más democráticas y participativas que de carácter económico²⁸. Estados centralizados tienden a concentrar el poder político y de decisiones, lo cual los hace más proclives a ser Estados menos participativos, afectando de alguna manera sus procesos de gobernabilidad.

(...) La decisión de descentralizar en los países de América Latina, al igual que en otras regiones del mundo, se adoptó principalmente por motivos políticos, respondiendo a presiones locales e internacionales para pasar de Estados centralizados, y en algunos casos autoritarios, hacia Estados más

²⁷ FINOT, Iván. Descentralización en América Latina: Teoría y práctica. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Santiago de Chile. 2001. Pp.11-15

²⁸ BID. De la CRUZ, Rafael, PINEDA, Carlos, PÖSCHEL, Caroline. La Alternativa Local. Descentralización y Desarrollo Económico. 2011.

democráticos. La meta de desarrollo económico ha sido, cuando mucho, un factor secundario en este proceso²⁹.

Para Rafael de la Cruz (2010) la descentralización en América Latina, es producto de la crisis económica que vivieron y viven muchos de los países latinoamericanos. Veamos:

En paralelo a las reformas económicas, la mayoría de los países empezó a acelerar o de hecho aceleró los procesos de descentralización del Estado, eligiendo autoridades en los gobiernos subnacionales, transfiriendo competencias y responsabilidades de servicios e inversión a estos niveles de gobierno, y fortaleciendo su participación en los ingresos del sector público. La alta concentración de la toma de decisiones públicas, del ingreso y del gasto fiscal en los gobiernos centrales hasta los años ochenta contribuyó a disminuir la calidad en la provisión de servicios públicos y a crear obstáculos para la producción y circulación de bienes y servicios privados.

... Los gobiernos nacionales tienen dificultades para tomar decisiones de inversión acertadas y de manera oportuna en países con creciente complejidad económica y político-territorial. En buena medida, la descentralización ha avanzado por el reconocimiento de numerosos sectores sociales, políticos y económicos de que se requiere un mayor grado de democracia en los países y de que los regímenes centralizados son menos eficientes y eficaces para proveer servicios públicos locales³⁰.

Países de América Latina como, Colombia, avanzaron desde la década de los 80 de modelos centralista a descentralizados y esto incidió positivamente en cambios

²⁹ *Ibíd.*, De La Cruz

³⁰ *Ibíd.*, De La Cruz

en la gestión local. Con esto se promovió un mayor liderazgo en los gobiernos subnacionales y en consecuencia un mayor compromiso con el desarrollo local y regional. Veamos:

Hasta hace tres décadas el desarrollo económico en los países del continente era impulsado y promovido de manera centralista a través de la intervención directa de los gobiernos nacionales y de sus agencias en el territorio. Este modelo ha sido progresivamente sustituido por otro, en el cual los gobiernos subnacionales popularmente electos han asumido nuevas y crecientes responsabilidades como promotores del desarrollo local, y la prestación de servicios públicos básicos³¹.

Desde los inicios de la década de 1980 la mayoría de los países de América Latina emprendió procesos de descentralización que están teniendo importantes implicaciones y cambiando el perfil político y económico del continente. Desde 1980 a la fecha se introdujeron elecciones directas de gobernantes estatales y municipales en 18 países de la región³². La participación del gasto público de los gobiernos subnacionales creció desde apenas el 10% a aproximadamente el 25% del gasto total. Esta transferencia de recursos y responsabilidades desde el nivel nacional hacia el nivel subnacional está confiriendo una relevancia cada vez mayor al papel de los gobiernos subnacionales como agentes de desarrollo³³.

Ahora, si bien el proceso de descentralización avanza en países de América Latina promovido por el cambio en los marcos institucionales y procedimentales, esto, no han sido del todo suficiente para garantizar que se pueda consolidar dicho proceso. Temas como el de la autonomía financiera, ha motivado toda suerte de

³¹ *Ibíd.*, De La Cruz

³² Daughters y Harper. Citado por: De la CRUZ, Rafael, *La Alternativa Local. Descentralización y Desarrollo Económico*. 2011. p.42.

³³ *Ibíd.*, De La Cruz. p.11.

discusiones entre otras, las relacionadas con el alcance de los recursos y las decisiones. Veamos:

(...)Tim Campbell, argumenta que la capacidad de los gobiernos locales es clave para promover el desarrollo económico local y que estos cuentan con una variedad de instrumentos para crear un clima de negocios apropiado, formular estrategias e impulsar programas. No obstante, señala que su éxito depende de una compleja variedad de factores, entre ellos la capacidad de lograr un equilibrio aceptable entre la autonomía de los gobiernos locales en la toma de decisiones y una regulación financiera efectiva de sus gastos y endeudamiento. Esto supone una definición clara de competencias entre los niveles de gobierno, participación conjunta con el sector privado e incorporación de mecanismos efectivos de rendición de cuentas³⁴.

Lo planteado por Campbell, advierte sobre la importancia y la capacidad de los gobiernos locales, para asumir mayor nivel de responsabilidades frente a desafíos del desarrollo local. Sugiere, que hoy tales gobiernos cuentan con “variedad de instrumentos para crear un clima de negocios. Esto unido a la necesidad de lograr “participación conjunta con el sector privado”, y al nivel de urgencia en términos de oportunidad para brindar atención a las demandas internas como externas y, más allá del ámbito de marcos institucionales y de política pública; los gobiernos locales, deberán promover nuevos e innovadores mecanismos, que faciliten un mayor acercamiento no sólo intersectorial y de gremios, sino con los ciudadanos, de tal suerte, que logren resultados deseables en términos de desarrollo a todo nivel. Veamos:

“A pesar de que la bibliografía especializada es ambivalente con respecto a los resultados de las iniciativas de desarrollo local, los

³⁴ *Ibíd.*, De la CRUZ, Rafael 2010, p.3

gobiernos locales e intermedios han comenzado a asumir importantes funciones en las cuales pueden ser eficientes: simplificar y agilizar el proceso de adquisición de licencias, crear mecanismos de ventanilla única para obtener permisos y hacer trámites varios, y ampliar los referentes a la coordinación y actualización de información. En cuanto al tema de lograr una mejor integración entre agencias y políticas, es evidente que se requiere más cooperación en las relaciones de trabajo, aunque algunas veces allí se reproducen las viejas rencillas entre gobiernos centrales y locales”.

Continuar en la profundización de los mecanismos y estrategias que podrían favorecer a los gobiernos locales mejor nivel de gestión, es objeto de un mayor desarrollo en este trabajo, como parte del interés y propuesta, a fin de favorecer la consolidación del proceso de descentralización en Colombia. Esto será desde un enfoque más participativo e incluyente de sectores y de la ciudadanía en general, con referencia al caso colombiano, lo cual, será objeto de análisis en los siguientes desarrollos.

1.4 INSTITUCIONALISMO Y POLÍTICA PÚBLICA EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La política pública denota un ámbito de gestión en distinto orden y con implicaciones derivadas de marcos institucionales. Corresponde así a la política pública ser el mecanismo que viabiliza las intencionalidades de lo “institucional” con precisiones claras en cuanto al qué y con avances en sugerir los cómo para orientar y concretar la naturaleza de lo institucional bien sea en el ámbito político, social, económico etc.

Para Scartascini y Tomassini (2012) “la institucionalización es un fenómeno de equilibrio y que se asocia a mejores políticas públicas y mejores resultados en términos de desarrollo económico... bajos grados de institucionalización tienden a

debilitar los resultados.... Esto es, en contextos de baja institucionalización las instituciones políticas más tradicionales, principalmente aquellas medidas *de jure* pueden no ser relevantes para explicar los resultados de política pública”.

Ahora, recurriendo al tema de lo “institucional” para comprender la relación entre institución y política pública, se advierte la necesidad de reconocer que es en el ámbito de la política pública, desde donde se espera instituir lo institucionalizado. Así lo advierten Scartascini y Tomassini “La institucionalización es una propiedad de algunos sistemas de interacción que se asocia con un mayor reconocimiento y formalización de ciertas maneras de tomar decisiones y hacerlas cumplir”.

(...) una amplia literatura sobre institucionalización desde Huntington hasta hoy, y traduciendo algunas de sus ideas fundamentales al lenguaje de la teoría de juegos, podemos argumentar que la institucionalización es algo que sucede en el tiempo como consecuencia de *inversiones* que realizan los actores políticos, y que está asociada a conjuntos particulares de *creencias (beliefs)*³⁵.

En el ámbito de la política pública, tanto en su concepción, como en la implementación, son múltiples los factores y tensiones que entran en juego entre otros; el tema de intereses y actores³⁶. Tanto quienes diseñan como quienes gestionan las políticas públicas, enfrentan grandes tensiones provocadas, bien por

³⁵ SCARTASCINI, Carlos y TOMMASI, Mariano. Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad de San Andrés Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas. 2012 P.4

³⁶ En los sistemas democráticos como los de América Latina, estos procesos se desarrollan sobre un escenario en el que participan distintos *actores* políticos (o *jugadores*, en la jerga de teoría de los juegos). Entre los jugadores de este *juego* se encuentran los actores estatales oficiales y los políticos profesionales (presidentes, líderes de partidos, legisladores, jueces, gobernadores, burócratas), así como grupos privados, sindicatos, medios de comunicación y otros miembros de la sociedad civil. Estos actores interactúan en diversos *escenarios*, que pueden ser formales (como la asamblea legislativa o el gabinete), o informales (“la calle”), y pueden ser más o menos transparentes. BID, PFP. 2006. p18.

intereses de los distintos grupos de actores políticos y sociales³⁷ etc., o bien por factores asociados a todo tipo externalidades económicas, ambientales, sociales etc. del orden nacional como internacional.

El informe BID (Proceso de Formulación Políticas – PFP - 2006) precisa que “Las estructuras económicas y sociales generan distintas configuraciones de actores, según el país y la época; estos actores económicos y sociales influyen no sólo la formulación de políticas sino también la creación de instituciones... Estas importantes fuerzas subyacentes no pueden ser ignoradas por quien intente comprender (y mucho menos influenciar) el funcionamiento de estos sistemas políticos” Y agrega este informe que:

“En democracias presidenciales como las de la mayoría de los países de América Latina, el proceso de adopción e implementación de las políticas públicas tiene lugar en sistemas políticos en los cuales participan diversos actores, que van desde el presidente hasta los votantes de pequeños pueblos rurales e incluyen congresistas, jueces, personalidades influyentes y empresarios. En la compleja interacción entre esos actores influyen las instituciones y las costumbres políticas de cada país”.

Sin embargo, y pese a la presencia de múltiples actores bien para intervenir en el proceso de “adopción o implementación” de la política pública, dicha presencia no pareciera ser suficiente a fin de garantizar que se medie la validación del interés del bien común. Esto por cuanto pudiera en este campo de tensiones y

³⁷ “El PFP se puede entender como un proceso de negociaciones e intercambios (o transacciones) entre los actores políticos. Algunos de esos intercambios son consumados de manera instantánea (transacciones inmediatas). En muchos otros casos, se intercambian acciones o recursos actuales (como votos) por promesas de acciones o recursos futuros (*transacciones intertemporales*). El tipo de transacciones a las que los actores políticos se pueden comprometer dependerá de las posibilidades que brinde el medio institucional. La credibilidad y la capacidad de asegurar el cumplimiento de los acuerdos políticos y de políticas son cruciales para que los actores políticos puedan comprometerse en ciertas transacciones intertemporales. En: BID.PFP 2006. p18.

pretensiones, que el “interés político” vinculado al poder, puede prevalecer más allá del interés deseable desde el cual una política pública, podría entrar a validar la institucionalidad del Estado; “De otra parte, para el neoinstitucionalismo económico las reglas formales no están relacionadas con los criterios de eficiencia, sino más bien con el autointerés que tienen los individuos por preservar determinada situación, y aquí roza ciertos tópicos que han sido estudiados por el corporativismo. La estructura de los intereses económicos, también influye en la estructura política³⁸”

Siguiendo lo anterior, conviene tomar en cuenta además, que en el nivel interno de gobiernos, los desafíos en el diseño de la política pública, inician con reconocer los campos de tensión que genera la interpretación del marco institucional y que en muchos casos, puede contar con vacíos que permite distinto tipo de interpretaciones y en consecuencia derivar igualmente en políticas públicas ambiguas, de cuya acción se pueden derivar toda clase de problemas. BID (2006) señala que “El proceso por medio del cual se debaten, aprueban y ejecutan las medidas de política (el proceso de formulación de políticas o PFP) tiene un fuerte impacto en la calidad de las políticas públicas, en particular en la capacidad de los países para crear un entorno estable para las políticas, adaptarlas toda vez que sea necesario, ejecutarlas y hacerlas cumplir con eficacia, y velar por que siempre se adopten en favor del interés público”. En efecto, políticas públicas claras y armonizadas entre fines del estado y la sociedad, es lo deseable, sin embargo, en la práctica no siempre es así.

“Ahora bien, la existencia de las reglas formales e informales, no garantizan por sí solas el cumplimiento obligatorio de los contratos. De hecho, para North, “la incapacidad de las sociedades para establecer el cumplimiento de contratos eficazmente y a un bajo costo es la fuente más importante de la estagnación histórica como del subdesarrollo

³⁸ DAVALOS, Pablo. Neoinstitucionalismo y reforma estructural. Internet: (<http://alainet.org/active/42669>)

contemporáneo que priva en el Tercer Mundo³⁹. El subdesarrollo se explica por la incapacidad de los países pobres para cumplir los contratos. El marco institucional de esos países posibilita justamente esta “cultura de la corrupción”. Las salidas al subdesarrollo deben darse en los comportamientos del marco institucional, hacia formas eficientes de negociación de contratos y de cumplimientos en las obligaciones⁴⁰.

Lo señalado por North, sugiere que en el ámbito de la política pública o se protegen los intereses del Estado y de la sociedad o se generan vacíos, para viabilizar todo tipo de ambigüedades y a su vez, oportunidades para que bajo otro tipo de intereses, se desvirtúe la búsqueda del bien común. El informe BID PFP (2006) agrega que “La ineficacia de las políticas y de las inversiones, a la que llevó la falta de capacidad institucional, desacreditó esa opinión algo desdeñosa de las instituciones y generó un clima bastante pesimista sobre la posibilidad de superar las debilidades institucionales⁴¹”.

De acuerdo a lo planteado conviene precisar que en el contexto de América Latina el tema de política pública ha generado todo tipo de controversias en tanto que no se evidencia un desarrollo social sostenido y sustentado desde un marco de políticas sólidas y confiables. La pérdida de credibilidad de los ciudadanos en sus instituciones en las tres últimas décadas es notoria y evidente en la multiplicidad de manifestaciones y todo tipo de protestas a lo largo de países de la región⁴². Los

³⁹ CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS CIEC – ESPOL. CAMPUZANO SOTOMAYOR, Juan Carlos. Perspectivas Económicas. El Proceso De Formación De Políticas Y Su Impacto En La Economía. IPES, BID. 2006. p.76.

⁴⁰ BANCO MUNDIAL. (sf) NORTH, Douglas: Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. FCE, México, 2006.

⁴¹ UNIVERSIDAD DE TALCA. “Un enfoque metodológico para comprender la política de las políticas, Capítulo 2. El proceso de formulación de políticas puede entenderse como una sucesión de intercambios entre actores políticos que interactúan en escenarios formales e informales” Chile. 2012.

⁴² La acción colectiva, en sus diversas modalidades, ha adquirido un protagonismo central en América Latina, a punto tal que ha llegado a producir varias rupturas institucionales.... En general, considera que los movimientos sociales suponen un esfuerzo por ampliar la capacidad de inclusión de la democracia. REVILLA,

ciudadanos no encuentran que sus intereses sean atendidos por las instituciones y en consecuencia se pierde credibilidad y legitimidad institucional. Los procesos de gobernabilidad son hoy más exigentes, los ciudadanos buscan ser oídos y esto ha de ser posible a partir de procesos más incluyentes, lo cual exige que desde el marco de una política pública sus intereses sean reconocidos, estén representados y en consecuencia los impactos puedan ser igualmente consecuentes. Veamos:

“El impacto de las políticas públicas depende no solo de su contenido específico ni de su orientación concreta, sino también de algunas de sus características genéricas. Una política “ideal” que carezca de credibilidad y esté implementada y aplicada de manera deficiente puede crear más distorsiones que una política “subestima” estable y debidamente implementada. Son múltiples los actores — como políticos, administradores y grupos de interés — que operan en diferentes momentos del PFP. Si estos participantes pueden cooperar entre ellos para concertar acuerdos y mantenerlos en el transcurso del tiempo, es probable que se desarrollen mejores políticas. En sistemas que alientan la cooperación es más probable que surja un consenso en cuanto a la orientación de las políticas y los programas de reforma estructural, y que los gobiernos sucesivos consoliden lo que han logrado sus predecesores⁴³”.

Es claro que pasar de modelos autocráticos en el sistema político a sistemas democráticos, no es algo que se suceda o se pueda modificar de un momento a otro. Ya se ha planteado aquí, que los pueblos actúan bajo construcciones históricas, por el uso y la costumbre que genera formas de actuar en todos los ámbitos, incluyendo la esfera de lo público. Así, que no se trata de castigar la

Blanco Marisa. En: la revista Nueva Sociedad No 227, mayo-junio de 2010, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.

⁴³ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. La Política De Las Políticas Públicas. Progreso Económico Y Social En América Latina. Ernesto Stein, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora, Mark Payne. 2006 .p.p.7-9.

acción de unos y de otros frente al tema de lo público, como tampoco de desconocer el nivel de responsabilidad tanto de los gobiernos como de actores sociales en la construcción de sociedades más justas, igualitarias, pero ante todo satisfechas de logros y proyecciones producto de decisiones representadas en sus marcos institucionales y visible en la gestión de la política pública.

1.5 POLÍTICA PÚBLICA Y DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Tomando como referencia lo planteado por Sergio Boisier (1990), sobre algunas de las motivaciones de la descentralización en América Latina⁴⁴ y en la que destaca la descentralización vinculada con un interés de fortalecimiento democrático, más que un interés de tipo económico propiamente, podríamos decir, que bien porque las motivaciones de descentralización en América Latina fuesen tanto políticas como económicas, es claro que los dos aspectos son concluyentes, como punto de partida para que muchos países de la región, incursionaran hacia Estados más descentralizados.

“La descentralización en América Latina obedece tanto al objetivo de legitimar la democracia como a la necesidad de adecuarse a las nuevas formas de acumulación e inserción internacional. Las siguientes tendencias mundiales contribuirían a crear escenarios favorables para la descentralización en América Latina: La revolución científica y tecnológica, que a través de sus efectos en la producción, la información y el transporte, estarían determinando la “deslocalización”, la desconcentración y la descentralización de la estructura industrial. Por otro lado, la informática permite la utilización de patrones uniformes con gestión descentralizada y la telemática el transporte de esta información. La reestructuración política y administrativa del Estado que en los países centrales está acompañando a

⁴⁴ Este autor distingue tres formas de traspaso de competencias desde un punto de vista administrativo: descentralización, desconcentración y deslocalización. Citado por: Ibíd., FINOT, Iván.p.37

esa transformación. La creciente demanda de mayores espacios de autorrealización: reivindicación de la participación y conciencia de la posibilidad y conveniencia del autogobierno y escepticismo respecto a las organizaciones nacionales. La tendencia a la privatización, que sería otra forma de descentralización⁴⁵”.

Siguiendo lo anterior, mecanismos institucionales como el de la descentralización en América Latina, han servido como pretensión para acercar el ámbito de lo institucional a los ciudadanos, con la idea que puedan ser actores claves en la definición de modelos de su propio desarrollo local. Sin embargo, el proceso no ha logrado consolidarse en términos de fortalecimiento económico como democrático, o bien porque los mecanismos no son suficientes, claros o pertinentes o porque aún falta mayor compromiso de los gobiernos nacionales y locales en tal sentido.

“Dada la situación actual de América Latina, cabe preguntarse si los regímenes democráticos serán capaces de actuar con la suficiente eficacia para crear oportunidades de progreso para los ciudadanos del continente en el marco de la economía de mercado y de la descentralización del Estado o, si en ausencia del éxito de estos regímenes, se verá nuevamente en los próximos años el surgimiento de una nueva ola de estatismo económico y centralismo político⁴⁶.”

Ahora, vale la pena recuperar que la descentralización para el caso de América Latina, se circunscribe en un marco más amplio que el de una mera pretensión localista de uno u otro gobierno de la región. Los procesos ya mencionados aquí, de modelos de desarrollo vinculados a modelos de gobiernos centralistas durante gran parte del siglo XX generaron fuertes cuestionamientos en cuanto estar limitando el progreso político, económico y social en la región frente a las demandas y exigencias de un mundo en perspectiva de desarrollo más global.

⁴⁵ Según Sergio Boisier, citado por Ibíd., FINOT, Iván. 1990. p.37

⁴⁶ Ibíd., De la Cruz, Rafael. p.43

Esta situación, motivo una serie de reformas institucionales y de la política pública regional, entre las que se destaca el tema de “descentralización política” a partir de la decisión de elección de las autoridades locales en varios países de la región, lo cual, entraría a generar cambios sustantivos en los procesos de gestión y desarrollo local.

“Desde los inicios de la década de 1980 la mayoría de los países de América Latina emprendió procesos de descentralización que están teniendo importantes implicaciones y cambiando el perfil político y económico del continente. Desde 1980 a la fecha se introdujeron elecciones directas de gobernantes estatales y municipales en 18 países de la región (Daughters y Harper, 2007). La participación del gasto público de los gobiernos subnacionales creció desde apenas el 10% a aproximadamente el 25% del gasto total. Esta transferencia de recursos y responsabilidades desde el nivel nacional hacia el nivel subnacional está confiriendo una relevancia cada vez mayor al papel de los gobiernos subnacionales como agentes de desarrollo⁴⁷.”

La descentralización así, inicia en su variable de lo político con la definición de autoridades locales. Se asume que los gobiernos locales debían contar no sólo con legitimidad desde la base social, sino con aquella legitimidad que da el conocer el contexto inmediato y traducir en forma apropiada los intereses de una comunidad y esto les favorecería en adelante contar con un “liderazgo temático y estratégico” en su gestión.

Con la elección popular de los gobiernos locales, se da visibilidad de interés democrático a las instituciones del Estado y se reconoce de alguna manera la soberanía del pueblo como constituyente primario. Esta apertura democrática de elección popular de alcaldes y autoridades locales en el contexto de América

⁴⁷ *Ibíd.*, De la Cruz, Rafael. p.43

Latina como expresión de descentralización política, fue progresivamente acompañada de la descentralización administrativa y fiscal, lo cual necesariamente generaría una agenda de relaciones distintas con el gobierno central y de impactos en el desarrollo local. Veamos:

“La descentralización —política, administrativa y fiscal— en América Latina y el Caribe ha cambiado el modelo de desarrollo local de la región. Hasta hace tres décadas el desarrollo económico en los países del continente era impulsado y promovido de manera centralista a través de la intervención directa de los gobiernos nacionales y de sus agencias en el territorio. Este modelo ha sido progresivamente sustituido por otro, en el cual los gobiernos subnacionales popularmente electos han asumido nuevas y crecientes responsabilidades como promotores del desarrollo local, y la prestación de servicios públicos básicos. Los procesos de descentralización en el continente empezaron como reformas políticas con la elección popular de autoridades ejecutivas en los municipios y en los gobiernos estatales o provinciales en aquellos países en los que existe este nivel de gobierno intermedio. Las primeras elecciones subnacionales tuvieron lugar en su mayor parte desde principios de la década de 1980 y se han seguido extendiendo a diversos países a lo largo de los últimos años. El caso más temprano y excepcional en la región es el de México, donde se eligen alcaldes y gobernadores desde 1917, aunque en un ambiente político que ha sido poco competitivo hasta la década de 1990⁴⁸.”

No obstante el espíritu de la descentralización con pretensiones de mayor empoderamiento y autonomía para los gobiernos locales, ha tenido si bien impactos favorables en términos de desarrollo en algunos países de América Latina, no ha sido igual para todos los casos.

⁴⁸ *Ibíd.*, De la CRUZ, Rafael (2010), p.46

...sí es posible afirmar que el modelo de crecimiento económico urbano de las economías latinoamericanas se puede estar beneficiando de un mayor grado de descentralización. Adicionalmente, dadas las deficiencias de los modelos de descentralización de estos países, es razonable pensar que existe un amplio margen para mejorar aún más la efectividad de los gobiernos subnacionales —especialmente en lo que tiene que ver con su incidencia en el desarrollo local— si se adoptan las políticas correctivas requeridas para realinear las relaciones fiscales intergubernamentales y los modelos de gestión subnacional⁴⁹.

Lo anterior advierte que si bien la descentralización puede efectivamente legitimar y promover un mayor desarrollo y un desarrollo con mayor autonomía en algunos municipios, el proceso no implica ni abandono ni descuido de las autoridades nacionales para acompañar el desempeño de la gestión pública local. De otra parte, la descentralización no es razón para que algunos gobiernos asuman la liberación o dejación de responsabilidades y compromisos con los gobiernos locales y con la ciudadanía.

La experiencia con la descentralización ha demostrado que la atención del gobierno central se ha trasladado a preocupaciones sobre comercio e inversión en el ámbito global. Al mismo tiempo, los gobiernos subnacionales están despertando a la necesidad de promover y apoyar el desarrollo económico “interno” y crear un plan con un equipo local, y reconocer fríamente que los gobiernos locales tienen capacidades limitadas en estas áreas⁵⁰

En el marco de la política pública, es el gobierno central el llamado a liderar mecanismos de política pública, que viabilicen los procesos de descentralización.

⁴⁹ *Ibíd.*, De la CRUZ, Rafael (2010). P. 58

⁵⁰ *Ibíd.*, De la CRUZ, Rafael. 2011. p.19.

Escapa a los gobiernos subnacionales proceder en términos de definición de marcos regulatorios, que si bien median por el interés local, están por su naturaleza bajo la competencia y tutela del Estado nacional. De la Cruz (2010) precisa: “la contribución de la descentralización a la eficiencia depende de la capacidad del gobierno central de generar reglas, incentivos y sistemas de supervisión que conduzcan el desempeño de los gobiernos subnacionales”. Por su parte Campbell, (2003) expresa que: “Hay consenso general en que a los niveles nacionales y supranacionales de gobierno les corresponde gestionar los marcos regulatorios, el funcionamiento de los mercados y las condiciones macroeconómicas”.

Los gobiernos subnacionales quiérase o no, dependen de los gobiernos nacionales, lo cual indica que no por descentralizados pudieran ser plenamente autónomos. Esto ha quedado regulado en las agendas del nivel internacional con ocasión del tema de la descentralización. Veamos:

“Aunque son pocos los países que cuentan con estrategias de descentralización completamente desarrolladas, muchos hacen referencia a la Carta Europea de Autogobierno Local del Consejo de Europa y el proyecto de directrices internacionales del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) sobre descentralización). Ambos documentos se refieren a principios que han sido ampliamente discutidos, sintetizados y generalmente aceptados por la comunidad internacional. La Carta Europea de Autogobierno Local fue publicada en 1985. ONU-Hábitat, en estrecha colaboración con las autoridades locales, elaboró una serie de directrices sobre descentralización que aún se encuentran bajo consideración pero que de todos modos han tenido una amplia influencia...”⁵¹.

⁵¹ *Ibíd.*, De la CRUZ, Rafael. 2011. p.8

En la Carta Europea de Autogobierno Local, se señala que corresponde a los gobiernos locales regirse por los marcos constitucionales (Art. 4,1) actuar bajo los límites de la Ley (Art. 4.2) y proceder en actuaciones con discrecionalidad (Art. 4.5). Por su parte ONU-Hábitat, precia en su Art, 44. “Las autoridades locales deberían ejercer libremente sus poderes, incluso los que les han conferido las autoridades nacionales o regionales, dentro de los límites definidos por la legislación. Dado que los gobiernos locales no tienen bajo su competencia la formulación de políticas públicas, pero si, la gestión de aquello que les corresponde Y tomando en cuenta que dentro de las pretensiones de los procesos de descentralización, está entre otros, el de fortalecimiento democrático a partir de mayor inclusión y legitimación del interés ciudadano; lo que sí, puede hacer un gobierno local es crear y fortalecer mecanismos de liderazgo institucional, de gestión, gobernabilidad y de apertura para mayor inclusión de la ciudadanía.”

1.6 POLÍTICA PÚBLICA Y DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

La primera vez que se identifica la palabra “descentralización” en el marco de una reforma en Colombia, es en el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), y esto fue en la reforma Constitucional de 1968⁵² allí, se trató el tema de la “descentralización” como función técnica vinculada al apoyo de prestación de servicios. En dicha reforma, se creó la figura del situado fiscal, con esto la Nación hacia transferencia de recursos a los Departamentos con el fin de estimular y desarrollar la educación y la salud, sin embargo los Fondos Educativos Regionales y los Servicios seccionales de salud eran manejados y vigilados directamente por gobierno central⁵³. También en la Ley 33 de 1968⁵⁴ se precisa la sesión del 10%

⁵² COLOMBIA. Gaceta Constitucional Número 28. Bogotá, D.E., miércoles 27 de marzo de 1991. Edición de 24 páginas.

⁵³ REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1968: ANTECEDENTES, TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO, SUS PRINCIPALES CONSECUENCIAS. Jaime Vidal Perdomo. 2004, Bogotá.

⁵⁴ COLOMBIA. Consulta de la Norma. Internet:
(<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=250>)

del recaudo del impuesto sobre las ventas para los municipios, participaciones que para 1990 llegaron al 31,5% ICN (ingresos corrientes de la Nación).

En 1974 y 1975 durante el gobierno de Alfonso López Michelsen⁵⁵, se trató de impulsar una iniciativa de reforma hacia los municipios, la cual, no prosperó. Dicha reforma, buscaba empoderar a los municipios de mayor autonomía en los aspectos administrativos y financieros, para que estos pudiesen asumir la prestación de los servicios públicos y los departamentos en representación del gobierno central, ejercería la supervisión y vigilancia.

Para 1978 se crean los Comités Sectoriales Departamentales, con el Decreto 2275⁵⁶, cuya función era buscar la armonía entre la planeación regional y la municipal, además también, para este mismo año, se expidió la Ley 61⁵⁷ que regulaba el desarrollo urbano regional.

En 1981 la Ley 38⁵⁸ estableció en las regiones el proceso de Plan Nacional de Desarrollo, que desembocaría en lo que después se conocerían como los CORPES. Esta iniciativa buscaba que el Congreso retomara el papel fundamental dentro de las discusiones y asumiera la elaboración de dicho Plan, prerrogativa

⁵⁵ Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional 1975 – 1978 “Para Cerrar la Brecha. Alfonso López Michelsen. 1975.

⁵⁶ COLOMBIA. DECRETO 2275 DE 1978. por el cual se atribuyen unas funciones a los gobernadores de los departamentos. El presidente de la república de Colombia, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el inciso 2o. del artículo 181 de la Constitución Política. Internet: (http://190.147.213.68:8080/homepage/ALEGIS_INTER/LEYES_Y_DECRETOS/LEYES_1887_1989/DECRETO_2275_DE_1978.pdf)

⁵⁷ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. LEY No. 61 de 15 de Diciembre de 1978. Ley Orgánica del Desarrollo Urbano. Internet: (http://www.minambiente.gov.co/documentos/ley_0061_151278.pdf)

⁵⁸ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. LEY 38 DE 1981 (marzo 26) Diario Oficial No. 35.760 de 14 de mayo de 1983. Por la cual se definen las formas de concertación de las fuerzas económicas y sociales en los organismos de planeación y los procedimientos para elaborar el Plan de Desarrollo Económico y Social de que trata el artículo 80 de la Constitución Nacional. Internet (ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/ley/1981/ley_0038_1981.html.)

que se había perdido con la Reforma de 1968⁵⁹. Sin embargo, estos CORPES nacieron con varias debilidades técnicas que sentenciaron su suerte desde la cuna, pues se convirtieron en entes ejecutores que no escaparon al clientelismo, lo que generó un choque de trenes, entre los bloques parlamentarios. La aparición de Institutos descentralizados, también causó problemas similares al tener efectos re-concentradores que esta vez, enfrentaron las gestiones Comités Sectoriales departamentales⁶⁰.

La misión BID – Wiesner⁶¹ de finanzas gubernamentales, aportó en su momento al proceso de consolidación de políticas públicas con orientación a generar descentralización. Agregó, aspectos como la descentralización administrativa y técnica, aportó a las discusiones sobre descentralización fiscal, teniendo en cuenta el desarrollo municipal, la eficiencia del gasto público y la generación de recursos propios. De este informe resultó la Ley 14 de 1983⁶², que entre otras cosas buscaba la autonomía tributaria de los entes territoriales, la modernización y ampliación de la base gravable de impuestos. En pocas palabras el informe que arrojó la misión, contribuyó de manera positiva por lo menos en el diagnóstico y esbozo del paisaje fiscal en el que se encontraba el Estado colombiano y le dio luces para seguir su propio camino, hacia la descentralización, idea que se tomó luego bajo el gobierno de Belisario Betancur.

A mediados de los 80 y bajo estos antecedentes se genera una dinámica de formulación de políticas públicas, tendientes a establecer de una vez por todas, un proceso de descentralización en conjunto y con proyección a solucionar las afujías, institucionales, democráticas, sociales y políticas por las que atravesaba el

⁵⁹ GAITÁN, Pilar y MORENO, Carlos. Poder Local y Utopía de la Descentralización en Colombia. Bogotá. IEPRI, Tercer Mundo Editores. 1992.

⁶⁰ Publicación eltiempo.com. Sección Editorial – opinión. Fecha de publicación 21 de septiembre de 2001. Rubén Rodríguez Devia.

⁶¹ LA POLITICA FISCAL EN EL SIGLO XX EN COLOMBIA. Roberto Junguito. Hernán Rincón. Agosto 6 de 2004

⁶² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. LEY 14 DE 1983 (Julio 06). Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones. Internet (<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=267>)

país en esos años. Esto como resultado de políticas partidistas y centralistas que dejaron por fuera a gran parte de la población colombiana. En otras palabras, se buscó fortalecer la democracia local, ganar gobernabilidad y hacer eficiente al Estado tanto en presencia local como en la prestación de los servicios públicos.

El Plan de desarrollo de Belisario Betancur⁶³ reflejó el compromiso de este gobierno, por generar un verdadero proceso coordinado de “descentralización” por lo menos en sectores de la salud y educación. Dicho Plan, buscó además generar autonomía municipal y departamental, fortaleciendo los fiscos, con miras a generar la modernización del Estado.

La desconcentración fue también uno de los objetivos importantes junto con la creación de una plataforma que permitiría una mayor participación ciudadana, articulada al proceso de apertura democrática, que se pretendía para favorecer una mayor inclusión de distintos sectores sociales a fin de favorecer y compensar los vacíos por ausencia real del Estado en muchos lugares, sectores sociales y económicos del país. Entre las políticas más destacadas en materia de descentralización, encontramos:

- Decreto 3541 de 1983: (diciembre 29) Diario Oficial No 36.452, del 18 de Enero de 1984. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Por el cual se introducen modificaciones al régimen del impuesto sobre las ventas⁶⁴.
- Ley 50 de 1984: (DICIEMBRE 27) Por la cual se dictan normas para proveer el financiamiento del Presupuesto Público, al fortalecimiento de los

⁶³ COLOMBIA. Plan de Desarrollo 1983-1986. Cambio con Equidad.

⁶⁴ ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/decreto/1983/decreto_3541_1983.html

Fiscos Municipales, se conceden unas facultades, se hace una cesión y se dictan otras disposiciones⁶⁵.

- Ley 22 de 1985: (enero 18) Diario Oficial No. 36.853 12 de febrero de 1985. MINISTERIO DE GOBIERNO. Por la cual, se dictan normas sobre el Régimen Administrativo de las Intendencias y comisarías, se faculta al Presidente de la República para reorganizar el Departamento Administrativo de Intendencias y comisarías, modificar el Régimen Administrativo, Contractual y Fiscal en estas entidades territoriales y se dictan otras disposiciones⁶⁶.
- Ley 47 de 1986: (septiembre 23) Diario Oficial No. 37.644 de 24 de septiembre de 1986. Por la cual, se decretan unas operaciones en el Presupuesto Nacional para la vigencia fiscal de 1986⁶⁷.
- Ley 57 de 1985: (junio 5) por la cual, se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales⁶⁸.
- Ley 76 de 1985: (octubre 8) Diario Oficial No. 37.186 de 11 de octubre de 1985 Por la cual, se crea la región de planificación de la Costa Atlántica, se dictan otras disposiciones sobre planificación regional y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República⁶⁹.
- Ley 130 de 1985: (DICIEMBRE 27) Por medio de la cual, se actualizan las normas sobre vivienda obrera en los municipios. Nota: Derogada parcialmente por la Ley 3 de 1991⁷⁰.

⁶⁵ http://portal.pereira.gov.co:7778/PUBLICADOR/NORMATIVA/LEYES/1984/Ley_50%20de%201984.pdf

⁶⁶ ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/ley/1985/ley_0022_1985.html

⁶⁷ ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/ley/1986/ley_0047_1986.html

⁶⁸ http://www.unal.edu.co/secretaria/normas/ex/L0057_85.pdf

⁶⁹ ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/ley/1985/ley_0076_1985.html

⁷⁰ <http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/LEYES/L0130de1985.htm>

Para 1986 comienza el período presidencial de Virgilio Barco, quien continuó con muchas de las políticas de su predecesor, pero también realizó grandes aportes dentro del esquema urbano – regional⁷¹ algo que en su tiempo fue bastante novedoso; con El Plan de Desarrollo Economía Social, buscó la articulación entre la descentralización y el ordenamiento territorial, en cuanto a limitar el desbordamiento urbano y equilibrar las áreas de mayor marginalidad en el desarrollo económico.

Este Plan proponía lo siguiente:

- Capitalizar las ventajas comparativas de las regiones.
- Racionalizar el uso del suelo en las ciudades (densificación urbanística).
- Configurar un sistema urbano regional que ordenara el gasto público
- Corregir los desequilibrios regionales.

Esta iniciativa se puso en marcha a través de Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) y el de Desarrollo Rural Integral (DRI), entre otros fines de estos planes se buscaba, la tan anhelada modernización, con la consabida fórmula de la autonomía fiscal y el fortalecimiento institucional y administrativo.

Los diez principales programas con los cuales se pretendió llevar a cabo esta política un tanto descentralizadora fueron: definición de competencias institucionales; mejoramiento de la eficiencia interna de las entidades; fortalecimiento de la planeación; promoción del desarrollo científico y tecnológico; desarrollo de sistemas de información de la gestión pública; articulación entre la planeación y el presupuesto; simplificación de los trámites y procedimientos; modernización de la gestión y participación comunitaria en la gestión pública.

⁷¹ COLOMBIA. Plan de Desarrollo (Economía Social 1986 – 1990) Virgilio Barco Vargas.

Durante este período entre el gobierno de Betancur y el de Barco se dio una de las principales normativas en materia de descentralización, y es el acto 1 de 1986 que estableció la elección popular de alcaldes⁷².

La “elección popular de alcaldes”, se convirtió en un logro y un avance significativo para el país en materia de descentralización ya que buscó consolidar una democracia participativa que por lo menos garantizara algo de representación de los territorios ante el gobierno central, Este fue considerado como un paso gigante en cuanto a participación en la toma de decisiones se trata.

Con la Ley 11 de 1986 se estableció el Régimen Municipal, se ordenó la participación de las comunidades en los asuntos locales, el desempeño y las funciones de los organismos de control y la decisión interna de los municipios, además creó la JAL. La Ley 12 de 1986 fortalecía el fisco local a través de la cesión del impuesto sobre las ventas.

En materia de fortalecimiento fiscal se tomaron disposiciones como la entrada en vigencia del acto legislativo No. 2 de 1987, el cual establecía la propiedad para los municipios sobre los bienes y rentas. El Decreto 2447 estableció los mecanismos para el pago oportuno del impuesto de ventas de los municipios. La Ley 57 del 87 fijaba de igual forma una política de crédito para los entes territoriales.

Se mencionan aquí, algunos Decretos que se expidieron bajo este nuevo marco normativo y con alguna orientación hacia la descentralización:

Decretos:

1222 y 1333: Régimen departamental y municipal

3152: Organización administrativas de las Corporaciones Autónomas Regionales

3270: Creación consejos de rehabilitación

⁷² Ley 78 de 1986, Ley 49 de 1987, Ley 11 de 1986, Ley 12 de 1986 y el Decreto 1001 de 1988.

3446: Reglamentación de la participación ciudadana, calidad, control y vigilancia de los servicios públicos.

Decretos Ley 78, 79, 80 y 81: Faculta al municipio para otorgar permisos para la construcción de vivienda, mejora de las condiciones, reglamentar el servicio público de transporte, ICBF en atención de niños y ancianos.

Decreto Ley 77: Permitió la creación de comités veredales, municipales, distritales y departamentales a través de los cuales el DRI concretaba los proyectos a ejecutar.

1.7 CONSTITUCIÓN DE 1991. EL NUEVO MARCO NORMATIVO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

Para la década de los 90, tras muchos intentos e iniciativas truncadas sobre todo en los últimos gobiernos, se avanza en instaurar una verdadera política de descentralización en todo el país, que favorecería una mayor presencia del Estado en la región, e iría consolidando gobiernos locales con mayor legitimidad regional y social. “La situación era tan grave que ella misma conspiró para que al fin se diera la constituyente y bajo el pensamiento de “solución a todos los males”, esta se convertiría en un respiro y un nuevo comienzo para la política colombiana.”

La Constituyente conformó y aglutinó pensamientos y corrientes de todos lados, bajo una filosofía pluralista, fue la única forma de poner tanta inconformidad en una mesa. Allí, se encontraron las derechas, los centros y las izquierdas más radicales, no así de presencia pero sí en la agenda, como lo fue pensar que daría paso a un eventual diálogo con las FARC y el ELN.

Pero realmente ¿qué fue lo positivo, que trajo la Constitución del 91 en materia de políticas de descentralización? ¿Qué fue lo que realmente se materializó de todas

estas discusiones sobre descentralización y la búsqueda de autonomía de las regiones?

En primera instancia la Constitución lo que hace es organizar a los entes territoriales y darles un estatus o categoría. Allí se establece que existen 4 entidades territoriales con autonomía de gestión (Departamentos, Distritos, Municipios y Territorios Indígenas)⁷³.

Entre otras disposiciones contundentes, consagra que la distribución de atribuciones y funciones la hará la Ley Orgánica, la cual no obstante su juventud, hoy ya tiene varios reparos por parte los diferentes niveles y sectores sociales y territoriales, pero que sin embargo le da un impulso al proceso como descentralizado, bajo las siguientes características:

“Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.”⁷⁴

“La ley podrá establecer para uno o varios Departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas para ellos en la Constitución, en atención a la necesidad de

⁷³ COLOMBIA. Constitución Política de Colombia. 1991. Título XI. De la organización del territorio. Art. 286 y art. 287.

⁷⁴ COLOMBIA. Constitución Política de Colombia. 1991. Título XI. De la organización del territorio. Art. 298.

mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas.”

“En desarrollo de lo anterior, la ley podrá delegar, a uno o varios Departamentos, atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales.”⁷⁵

A nivel municipal fueron grandes los avances y reconocimientos que hizo la Constitución del 91, consagró al municipio como entidad fundamental de la división política del país, organizó sus órganos de gobierno, les dio funciones y los dotó de algunas potestades en materia del recaudo de impuestos.

“Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.”

En el título XII, se centra a definir el Régimen Económico y de Hacienda Pública, allí, define las políticas para la distribución y las competencias que tendrán el ejecución de los recursos la Nación y los entes territoriales, es decir, el “Situado Fiscal”, recursos con los cuales se espera que se financie gran parte de la inversión social en lo local, política que sería reformada 10 años después en el gobierno de Andrés Pastrana⁷⁶.

⁷⁵ COLOMBIA. Constitución Política de Colombia. 1991. Título XI. De la organización del territorio. Art. 302.

⁷⁶ COLOMBIA. Acto Legislativo 01 de 2001. (julio 30) por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política. http://www.elabedul.net/Documentos/Leyes/2001/Acto_legislativo_01.pdf.

Sin embargo y, como parece siempre pasar en nuestra historia política y social, se abrió un hueco para tapar otro, pues en la idea de darle más funciones, recursos y autonomía a los municipios, el departamento quedó en muchas ocasiones como un simple observador frenando su desarrollo frente al país y a su propio desarrollo. Aprovechando esta coyuntura, el Gobierno de Gaviria trató de ir por el mismo sendero y darle aún más fuerza al proceso de descentralización en el que se había embarcado el país, sin embargo, este fue aún más directo y lo enmarcó en el nuevo modelo económico enfocando el proceso hacia el mercado (1990 – 1994)⁷⁷. Algunas de las estrategias utilizadas fueron: reordenar las funciones del Estado según sus niveles, trasladar algunas funciones económicas y de mercado a los privados (las que se consideraban que no le pertenecían al Estado), también asignó funciones por sectores, así como las estrategias en materia fiscal y de estructura institucional⁷⁸. De igual forma la descentralización administrativa también estuvo contemplada dentro del Decreto 1881 de 1990⁷⁹.

Para el siguiente gobierno, el de Ernesto Samper, se puede decir que la intencionalidad fue la misma y, son de anotar algunas características especiales. Este gobierno y su plan de desarrollo⁸⁰ acompañó el discurso y las políticas de descentralización con muchos aspectos de la participación ciudadana, buscando acercar a la sociedad civil cada vez más a los sectores de poder del país; sin embargo, el desarrollo normativo no se dio directamente a nivel institucional, sino más bien sectorial: transporte, deporte, recreación, turismo, cultura y juventud.

⁷⁷ COLOMBIA. Plan de Desarrollo Económico y social. La Revolución Pacífica. 1990 – 1994. Santa fe de Bogotá. 1991.

⁷⁸ COLOMBIA Y EL MODELO NEOLIBERAL. Ricardo A. Castaño Z. PhD. en Historia, Profesor Universidad de Caldas, Colombia. Aceptado: 20-10-01. Aprobado: 25-07-02.

⁷⁹ COLOMBIA. DECRETO 1881 DE 1990 (Agosto 17). Diario Oficial No. 39.506. De 17 de AGOSTO, 1990. PAG. 3. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Por el cual se dictan normas conducentes al fortalecimiento de la política de descentralización administrativa.

⁸⁰ COLOMBIA. Plan de Desarrollo. El Salto Social. 1994 – 1998.

En el gobierno de Pastrana 1998 – 2002, el Plan de Desarrollo⁸¹ conserva el talante incluyente, con el discurso de la planeación participativa y la construcción del capital social, en donde la descentralización se enfoca al fortalecimiento de la base (sociedad civil), enfoque que se dio a través de cinco líneas: Ordenamiento Territorial, a través del compromiso con el desarrollo de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT; Fortalecimiento Fiscal Territorial vía Estatuto Tributario Territorial⁸²; Fortalecimiento de la Gestión Territorial, fortalecimiento y modernización de la gestión, fomento al desarrollo económico y fortalecimiento a las relaciones intergubernamentales; finalmente con seguimiento y evaluación del proceso de descentralización y promoción de la sociedad civil en la gestión pública.

Sin embargo, existen varias controversias alrededor del desarrollo de la política de descentralización que llevó a cabo el gobierno de Pastrana, entre ellas, que estos procesos no fueron graduales, desconocieron las realidades territoriales y buscó homogenizarlas. Aunque no todo fue tan malo, durante este período se diagnosticó la ineficiencia en el esquema de las transferencias automáticas y se toman algunas medidas como la entrada en vigencia de la Ley 498 y 550 de 1998. En la parte de ajuste fiscal la Ley 617 de 2000 sobre “Racionalización del gasto público” la cual, se enfocó en: generar ahorro corriente en el sistema financiero, depurar rentas de destinación específica, establece límites en los gastos de funcionamiento, límites salariales y endurece los requisitos para la creación de municipios, así como la conservación de la categoría de municipio según la generación de recursos propios. (Véase anexo “A”. El caso del municipio de Belalcázar)

Cabe anotar que la Ley 617 es tomado como uno de los antecedentes de las políticas de recentralización que se han tomado hasta el día de hoy en los

⁸¹ COLOMBIA. Plan de Desarrollo. cambio para construir la paz. 1998 – 2002.

⁸² Reforma no llevada a cabo.

gobiernos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos, junto con el acto legislativo 01 de 2001 que reformó el régimen de transferencias, y a la Ley 715 de 2001, que restablece la distribución de los recursos.

Bajo los antecedentes descritos comenzó el nuevo milenio y las preocupaciones de las autoridades territoriales con respecto a la pérdida de autonomía, vía recorte de transferencias de recursos y nueva centralización del poder. El primer periodo de gobierno de Álvaro Uribe, comienza ya con la iniciativa de campaña de convocar a un referendo que haga desaparecer los 32 Departamentos para reemplazarlos por 7 u 8 regiones, esto en aras de hacer de los territorios entes aún más productivos y competitivos frente a la globalización y a los tratados de libre comercio que se pretenden firmar con Estados Unidos, Europa y Asia; iniciativa que se materializó bajo la redacción de una propuesta de regionalización y asociación regional conformando un nuevo esquema de administración del país.

En dicho manifiesto⁸³ encontramos entre los puntos más importantes:

En el Manifiesto Democrático de Álvaro Uribe, se estipulan las siguientes líneas de acción:

Punto 10: “Municipios vecinos que en lugar de tener cada uno su respectiva unidad de asistencia agrícola se puedan agrupar y disponer de una sola a través de un convenio con empresas solidarias de profesionales y tecnólogos. Debe haber personerías comunes para grupos de pequeños municipios o ser sustituidas por la Procuraduría Nacional. Explorar todas las posibilidades de asociación”.

Punto 11: “La Constitución debe autorizar regiones autónomas que surjan de la fusión de departamentos con mecanismos que mantengan su

⁸³ Manifiesto Democrático - 100 Puntos Álvaro Uribe Vélez. Internet (http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85269_archivo_pdf.pdf)

identidad cultural. Que las regiones no sean simples entes territoriales con nuevos costos. Tres departamentos que se unan, de manera voluntaria y por iniciativa propia, podrán tener una sola gobernación, una sola asamblea. Ahorrarán, dispondrán de más recursos para lo social. La Nación debe desmontar las duplicidades y delegar más funciones y competencias en las regiones. Por ejemplo, Caminos Vecinales no debe existir en el nivel central”.

Punto 12: “Estudiaremos diferentes modalidades de alianzas entre departamentos, que ahorren costos para dedicar más recursos a la inversión social. Por ejemplo, que fusionen entidades operativas: departamentos vecinos podrían tener una sola Secretaría de Obras Públicas”.

Punto 13: “Las asambleas tienen que ser más austeras, pero no se deben suprimir salvo cuando sean sustituidas por parlamentos regionales. Se justifican por la representación de las subregiones de cada departamento y el control político. Los diputados no deben tener sueldo sino honorarios y seguridad social”.

Una de las premisas de los dos gobiernos de Uribe fue lograr una reforma territorial que redujera los costos de la administración pública, también fue lograr una distribución diferente del poder político y económico, en otras palabras, romper con las estructuras institucionales que impedían una verdadera descentralización y abrir así, la puerta a la regionalización en aras de ser un país más competitivo. Colombia al igual que otros países de la región, ha buscado desde hace décadas un reordenamiento territorial, que pueda hacer frente a las necesidades sociales y de competitividad del mercado; sin embargo, no se ha contado en muchos casos con el continuo movimiento que tienen las relaciones económicas y políticas a nivel mundial, es decir, los procesos de

internacionalización de la economía y que bien pueden afectar la dinámica económica interna.

Sin embargo nada de esto fue real, al punto que desde hacía ya mucho tiempo el país, al entender de muchos, no vivía una centralización tan marcada como en los gobiernos de Álvaro Uribe, aquí realmente el poder se agrupó en el gobierno central; gracias al nuevo marco normativo se aprovechó para hacer una gran concentración de recursos y quitar un poco de autonomía a los municipios por medio de los consejos comunales, Acción Social y Cooperación Internacional, la cual, tenía a cargo los programas de generación de empleo, inversión social y construcción de infraestructura en todo el país.

La legitimidad de estos gobiernos municipales y departamentales, se ha puesto en tela de juicio, hoy día esta política ha seguido, bajo un talante más discreto pero igual de lesivo, y son los “Acuerdos para la Paz”, a los cuales, no se hará referencia aquí en profundidad, dado a que aún no se han dado los resultados de dicha política. Aspecto que se espera pueda solucionarse con el desarrollo de la vigente Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, proyectada a 10 o 15 años y que sea la línea por la cual se pueda mover la descentralización en Colombia, sin perder legitimidad y sin dividir al país lo cual es inequitativo, ya que los Departamentos o si fuera por regiones, no tienen la misma respuesta para las necesidades sociales de la nación, además de encargarse de fortalecer el nivel intermedio, el cual, no ha tenido el protagonismo ni la importancia que debería tener en favor de una verdadera descentralización.

Ahora, desde otro punto de vista de lo que ha sido el proceso de descentralización en Colombia algunos líderes políticos señalan aciertos y desaciertos en lo administrativo, fiscal, financiero, económico y social (Véase Anexo B. Puntos de vista del proceso de descentralización en Colombia) Jaime Castro Ex Alcalde de Bogotá, encuentra bondades y limitaciones en dicho proceso. Veamos:

En lo político destaca que:

“se reconocieron derechos ciudadanos elementales vinculados con la elección popular de los alcaldes (la autoridad ejecutiva en el municipio) y de los gobernadores (la autoridad ejecutiva de los departamentos y nuestro único nivel intermedio). Inclusive se previó la revocatoria del mandato de estas dos autoridades, aunque en la práctica es un instrumento de participación ciudadana que no ha operado. También se previeron los cabildos abiertos, la iniciativa popular, el referendo y una serie de mecanismos de participación ciudadana y comunitaria en la vida pública que infortunadamente no han operado hasta el momento. A este respecto, nuestra experiencia ha demostrado que la participación es un tema de carácter cultural. Es un producto de un hecho social más que de una normativa⁸⁴.”

Como bien hace notar el Ex Alcalde Castro, en relación con la descentralización y los mecanismos de participación ciudadana, en cuanto no es por ausencia de los mecanismos que la ciudadanía no participa, sino que es entre otras razones; por un problema de “carácter cultural”. Esto que señala el doctor Castro, es bien importante, en cuanto que podría explicar que para muchos ciudadanos, los asuntos del gobierno son del gobierno y no de su competencia, se asocia su actitud y relación con lo político, solo en el ambiente electoral. Sin embargo, lo planteado se constituye también, en una oportunidad que favorece pensar nuevas estrategias, que logren vincular a nuevas generaciones con la idea del interés por lo público, y esto es parte de la agenda educativa, en donde los jóvenes puedan ver que tienen la responsabilidad de asumir un rol activo en la sociedad, tal como se da en países desarrollados⁸⁵. Si bien cambiar el modelo cultural de interés de

⁸⁴ Este trabajo está basado en la presentación que el autor realizó en el foro “Descentralización para el desarrollo económico”, organizado por el BID en julio de 2008. En: *Ibíd.*, de la CRUZ, Rafael y otros.p.310.

⁸⁵ GONZALO, Alejandro, RAMOS, Claudio. Jóvenes, ciudadanía y participación política en México Silvia Ferreiro y Tatiana Guevara. *El derecho de los jóvenes: la participación política.*(sf) 2009.

los ciudadanos por lo público, podría tomar tiempo, pero es mejor hacer, que no hacer, pues se ha avanzado por 20 años en la intencionalidad de un país más participativo e incluyente y no hay mayor desarrollo en este sentido. Esto favorece asumir un desafío entorno de la necesidad de formación política con los jóvenes, en perspectiva de inclusión, en idea de Habermas⁸⁶.

Para Jaime Castro (2011) también la descentralización en lo fiscal y financiero, el proceso, tuvo aciertos y ha dejado vacíos para la gestión del gobierno central. Veamos:

“Desde el punto de vista de descentralización fiscal, se fortalecieron los presupuestos de los departamentos y de los municipios a través de diversas fuentes de ingresos. La primera fuente son los *recursos propios*: la fijación de impuestos regional y local. Para incrementar la recaudación tributaria regional, se les concedieron a los departamentos los impuestos al consumo del tabaco, del cigarrillo, de los licores, etc. Los grandes gravámenes que recibieron los municipios fueron el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio que, en alguna medida y por su naturaleza, repite el impuesto nacional a las ventas: el impuesto al valor agregado (IVA). Últimamente también se confiere parte del impuesto a la gasolina, que es un impuesto nacional, a los gobiernos departamentales y municipales en función de sus consumos. Como segunda fuente existen las *transferencias*, que constituyen un elemento muy importante en los presupuestos de los departamentos y en los municipios.... Por último, hay una participación por *regalías*, principalmente por concepto de la explotación de petróleo en las regiones donde se encuentran los yacimientos. Se está comenzando a debatir la posibilidad de extender esas regalías a todo el país, pero obviamente hay una resistencia política de las regiones que tradicionalmente se han beneficiado de las mismas. De todas

⁸⁶ Habermas, J., Normas y valores. Madrid, Trotta, 2008, p.10.

maneras, este tipo de participación está concentrada en pocos departamentos y en algunos municipios⁸⁷.”

Para el caso de municipios que cuentan con los recursos por regalías la situación puede ser en apariencia más favorable, sin embargo, si no cuentan con mecanismos de gestión apropiados y de criterios orientadores de esquemas claros sobre enfoques y proyecciones de desarrollo local, los recursos, pueden desvirtuar el fin para el que han sido destinados. Invita a pensar en la importancia y necesidad de contar con mecanismos de fortalecimiento institucional hacia los gobiernos locales, que favorezcan modelos de gestión y promoción del desarrollo local bajo condiciones especiales, como es el caso de los esquemas de desarrollo en municipios que tienen acceso a las regalías; en esta materia el Gobierno Santos ha impulsado una nueva Ley de Regalías⁸⁸, sin embargo no ha sido de buen recibo por parte de las regiones por considerarla inequitativa y de carácter recentralizador.

En relación a la descentralización administrativa para Castro, las mayores bondades están dadas por el sistema organizacional y funcional, que hoy han adoptado los municipios.

“Debe destacarse que los municipios y departamentos han empezado a ocuparse de temas económicos y sociales que antes se consideraban como una función del gobierno nacional. Asimismo, han empezado a encontrar sus propios medios para salir adelante con la generación de empleo, el desarrollo de actividades económicas y el apoyo a comunidades pobres o marginadas. Hoy en día los departamentos y municipios promueven el turismo, las artesanías, la creación de empresas, y están trabajando decididamente en el sector agropecuario —o

⁸⁷ *Ibíd.*, De la CRUZ, Rafael. p. 311

⁸⁸ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. LEY 1530. Mayo 17. 2012.

directamente a través de convenios con los bancos— en el fomento del microcrédito”⁸⁹.

Lo expuesto por Castro muestra cómo hoy, muchos municipios han desarrollado mayor creatividad al incorporar nuevos mecanismos de gestión, modelos o enfoques de desarrollo, gobernabilidad y nuevas agendas de negocios frente a los desafíos, creando nuevas oportunidades para el desarrollo.

Por su parte, organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo lideran procesos educativos y de asesoría a los gobiernos locales de América Latina, en perspectiva de fortalecer la capacidad de gestión de dichos gobiernos. El programa del BID, en este sentido se ha orientado a la Gestión para Resultados, que busca fortalecer competencias del trabajo en equipo de los gobiernos locales con lo cual se busca motivar el mejor desempeño de los gobiernos con enfoque a lograr “efectividad para el desarrollo”⁹⁰.

⁸⁹ *Ibíd.*, De la CRUZ, Rafael. p. 311

⁹⁰ Véase: IADB. ORG. (2010-2012) Gestión para Resultados con Gobiernos Subnacionales de América Latina. Curso online .INDES-PRODEV

2. LA PROPUESTA

2.1 FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, LIDERAZGO DE FACTORES POLÍTICOS Y MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN LOCAL

2.1.1 Participación ciudadana y descentralización

Consideraciones Previas

Lo expuesto hasta aquí en materia de descentralización, tiene un denominador común que se relaciona con vacíos en el tema de “participación ciudadana”, en cuanto que si bien, se considera como fundamental en los procesos de descentralización y, siendo la ciudadanía actor clave en el fortalecimiento democrático⁹¹, no se ha logrado en muchos casos del proceso en América Latina y con atención en Colombia la vinculación efectiva y de presencia activa de los ciudadanos en el proceso de descentralización⁹². BID (2011) “La descentralización como proceso promete una mayor cercanía entre el gobierno y sus ciudadanos. Una mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en el control de las actividades del sector público debería resultar en una mayor

⁹¹ Paralelamente, y por razones similares, la expansión de la democracia constituyó una forma palpable de reconectar a los ciudadanos con los gobiernos, y muchos actores y movimientos presionaron para lograr un intenso proceso de democratización en los países de África, América Latina y Asia En: Haggard y Webb, 1994; Campbell, (2003).p.6

⁹² i) En general, los niveles de aproximación y de adecuación del aparato estatal a la sociedad civil son aún insuficientes para propiciar la participación ciudadana, particularmente en los países en que la descentralización se focaliza hacia niveles intermedios y en los casos de municipios de gran dimensión. ii) Los mecanismos de representación y de adopción de decisiones estatales sobre gasto y aportes locales no favorecen la participación ciudadana. iii) Las experiencias de participación social en los procesos de asignación estatal se reducen a la consulta y al control, y se refieren exclusivamente al gasto, todo lo cual resta incentivos y potencialidades a la participación ciudadana. iv) En contraste con la provisión estatal, las organizaciones sociales suelen fundarse en la iniciativa y los aportes de sus miembros locales, haciendo así la participación funcional respecto a la eficiencia. En: *Ibíd.*, De la Cruz (2011).

rendición de cuentas, una mejor gestión pública y una respuesta más acertada a las necesidades particulares de la comunidad local”

Es claro que cuando un proceso de descentralización no logra los efectos e impactos esperados de acuerdo con lo planteado en el marco institucional, como es el caso colombiano; cuyo proceso ha sido abundante y generoso desde el marco constitucional (Const. Del 91) y los distintos desarrollos normativos, pero no ha logrado incidir en términos de resultados en el desarrollo y bienestar de las comunidades, algo no está bien o en la concepción del proceso, o bien desde el desarrollo normativo y/o el ámbito de la gestión. Es decir, hay un problema de enfoque si se quiere, que exige volver sobre cada uno de los elementos del proceso e identificar vacíos si los hay, a fin de redireccionar lo pertinente. Veamos:

“Cuando factores propios de la realidad en que se desenvuelven los Estados dificultan el cumplimiento de las condiciones políticas e institucionales para una descentralización exitosa, se abren dos opciones. La primera es perfeccionar el sistema institucional para facilitar las decisiones locales. En esta línea se inscribe la elección democrática de las autoridades, la creación de consejos con facultades fiscalizadoras y/o comités consultivos con la participación de representantes de la sociedad civil, el perfeccionamiento de los mecanismos de control social sobre las autoridades, el desarrollo de procesos participativos de planificación, la rendición de cuentas públicas y la entrega de mayor autonomía financiera y administrativa a los gobiernos subnacionales. Todas estas opciones se inscriben dentro de un enfoque de *elección pública local*.

...El segundo camino es considerar a los gobiernos subnacionales no como intérpretes y ejecutores de la voluntad de la comunidad, sino como agentes del gobierno central en la comuna o la región, y por lo tanto sometidos a las directivas de este último. Bajo este enfoque, el fundamento de la

descentralización no se encuentra en la asignación de recursos sino en la eficiencia productiva⁹³.

Para el caso colombiano se podría precisar de acuerdo con lo ya expuesto aquí, que el tema de descentralización ha estado enfocado en los aspectos normativos más que en los de fortalecimiento real de la inclusión social. La Participación Ciudadana constituye entonces para el proceso de descentralización en Colombia un gran desafío; tal como lo señala Castro. “En síntesis, lo fundamental para el proceso de descentralización es la parte política, la parte de la participación ciudadana y comunitaria. Nosotros tenemos hoy una especie de descentralización sin pueblo, sin participación ciudadana. Es ahí, donde el proceso ha empezado a mostrar serias dificultades”. Este es el proceso menos consolidado en los países de América Latina y Colombia, no es la excepción.

En Colombia no obstante que se cuenta con un robusto marco legal sobre modos y formas de participación ciudadana, las autoridades en especial las regionales y locales poco han hecho por articular los mecanismos de participación ciudadana, quedando reducidos estos al derecho de elegir y ser elegido dejando por fuera factores que realmente logran la institucionalización, como es el derecho que deben tener los ciudadanos de participar no solo en la implementación de las políticas si no desde la construcción de ellas mismas, participando activamente, tanto con su voz como con su voto, tomando aquí toda vigencia lo afirmado por Sartori (2003:33) “una cosa es elegir y otra bien distinta decidir y el ámbito de la decisión es inconmensurablemente más extenso que el de la elección”.

Si las autoridades realmente pretenden contar con una verdadera gobernabilidad es necesario democratizar sus espacios deliberativos, donde los diferentes actores sociales se puedan expresar, visibilizar y priorizar las políticas que desarrollara cada municipio o región, sean ellas políticas, sociales o de carácter gerencial; para

⁹³ BID. ENFOQUES ALTERNATIVOS SOBRE DESCENTRALIZACIÓN. 2011.p.68.

lo cual se hace necesario contar con instituciones que propicien factores incluyentes que permitan una verdadera cohesión social y que faciliten la interactividad con el sector privado, lo que con mucha seguridad se traducirá en mayor desarrollo para las ciudades y mejoramiento de vida de los ciudadanos, que en últimas es la razón de ser de un sistema democrático y descentralizado como el nuestro; porque la participación es la mejor garantía para “hacer funcionar la democracia” (Putnam, 1993).

Para que los anteriores postulados cobren vigencia se hace necesario además que los mecanismos de participación ciudadanos cuenten con equilibrios que permitan asegurar que los actores sociales del gobierno no tengan mayor incidencia en los procesos deliberativos que el resto de los ciudadanos, esto permitirá que sus políticas sean ampliamente aceptadas por todos los actores de esa sociedad. Si bien es cierto en Colombia se han abierto espacios públicos de expresión y deliberación en casi todas los organismos del estado, estos siguen siendo manipulados en ocasiones y lugares, por actores gubernamentales o por políticos en ejercicio, convirtiendo sus decisiones en simple cumplimiento de las rigurosidades legales, pero no permitiendo un involucramiento real de los ciudadanos en las decisiones públicas y mucho menos creando conciencia cívica de la necesidad de participar activamente de los roles de lo público; cuando lo que se espera con la participación de los ciudadanos es que tanto las instituciones como las políticas públicas sean consideradas como suyas y por tanto respetadas y acatadas, pues como bien señala (Pascual 2011) “solo con la existencia de personas que se sientan parte de una comunidad, participen activamente en diferentes ámbitos de decisión y sean capaces de ejercer una ciudadanía activa se logra fortalecer el bienestar y la cohesión social”. En el mismo sentido (Brugué, 2009:227) afirma que: “la participación debe considerarse como el primer paso, el más importante, si de verdad pretendemos crear una sociedad cada vez más cohesionada”.

La participación no solo permite involucrar a los ciudadanos en los temas públicos, sino que también conlleva de manera efectiva al diálogo y la interrelación y cambio de ideas entre los ciudadanos, estas sinergias no solo permiten observar los problemas comunes desde diferentes miradas sino que ofrece dar respuestas colectivas que con seguridad serán el camino idóneo para la consolidación de sociedades incluyentes, no obstante como destaca (Devas y Grant, 2003) “una sociedad civil articulada y la disponibilidad de información sólida son todos elementos necesarios, aunque no constituyen una garantía de que los servicios de gobierno funcionen mejor”. Sin embargo para (Villoria 2010) “la participación institucional de los interlocutores sociales es un indicador de los buenos gobiernos y administraciones públicas y una pieza clave de su gobernabilidad democrática”.

Con la participación se pretende entonces que la voz de los diferentes grupos y actores sociales en cada una de las comunidades tengan un peso relevante y destacado en los procesos decisionales, logrando incidir positivamente en la calidad y mayor cantidad de servicios locales y en consecuencia se espera mayor empoderamiento de los ciudadanos con el sistema político y un tributo tangible al mejoramiento de la gobernabilidad. Por tanto no es de extrañar que: “la participación se considere como una variable primordial a la hora de evaluar la calidad de las democracias” (Morlino, 2005, 2007; Diamond y Morlino 2004), y en un indicador clave de su profundización y desarrollo democrático (Bobbio, 1996).

Fomentar la participación de los ciudadanos es una necesidad sentida de todos los gobiernos y en especial del nuestro, hacerlos partícipes a los ciudadanos de las decisiones de su ciudad, crea verdaderos estándares de empoderamiento de lo público, de lo contrario se estará en presencia de déficits democráticos que en nada ayudarán al desarrollo de las localidades; es necesario incorporar a todos los sectores emergentes de la sociedad en procura de resolver la fractura existente entre los anhelos de los ciudadanos y las posibilidades reales que tienen los

gobiernos para suplirlos, pero esto solo se logra con el conocimiento personal de los ciudadanos de las realidades económicas, sociales, geográficas y de orden público de su región, si hay una comunicación permanente y una rendición de cuentas periódica entre autoridades y ciudadanos muy seguramente no solo se establecerán los mecanismos institucionales necesarios que permitan resolver los conflictos sociales existentes en las diferentes municipalidades, si no que se propenderá con su actuar en mejores procesos de modernización administrativa. Ya que como lo resalta Crozier (1995:99), “ya no se trata de de dirigir directa o indirectamente a los ciudadanos ni de hacerlos actuar sino de crear condiciones de reencuentro, de aportar los conocimientos y las herramientas y las experiencias para que aquellos a los que uno quiere ayudar puedan decidir por ellos mismos”

Países y gobiernos locales que han logrado asumir liderazgo e involucrar a la ciudadanía en la gestión del gobierno, en los programas y proyectos del desarrollo local, han evidenciado mayor fortalecimiento no sólo en el nivel de sus instituciones, sino de efectividad en resultados de desarrollo y lo más importante, han logrado gobernabilidad a partir de cohesionar la sociedad en estados de bienestar. Han disminuido índices de violencia, desempleo, pobreza en general y han incrementado sus ganancias y oportunidades de negocios. Veamos algunos ejemplos:

El caso de Mississauga, Canadá: de pequeña comunidad a centro urbano dinámico.⁹⁴

En 1978 la población de Mississauga ascendía a unos 260.000 habitantes, y para ese entonces no existía un centro de la ciudad per se. La mayor parte de nuestros ciudadanos pernoctaba en Mississauga pero trabajaba en Toronto y en otras áreas. Hoy en día la ciudad alberga a

⁹⁴ Hazel McCallion en: BID. “La Alternativa Local. Descentralización y Desarrollo Económico”. 2011 p.87

720.000 habitantes y es importadora neta de empleo. Contamos con una base comercial sólida y diversa con más de 20.000 empresas que abarcan desde importantes casas matrices y sucursales industriales (más de 100 son compañías de *Fortune 500*) hasta pequeños negocios minoristas que en su conjunto emplean a cerca de 400.000 trabajadores...

... A lo largo de los años hemos enfrentado una serie de desafíos que han puesto a prueba nuestra fortaleza como ciudad y que nos han permitido convertirnos en un símbolo de eficiencia y eficacia. Ciertamente el descarrilamiento ferroviario acaecido en Mississauga del 10 de noviembre de 1979 seguirá siendo el momento crucial que marcó mis primeros años como alcaldesa y como líder de la comunidad. La noche del 10 de noviembre, apenas un año después de haber sido elegida para mi primer mandato, un tren de carga que transportaba 106 vagones con peligrosos químicos explosivos se descarriló en una de las áreas más pobladas de la ciudad. Al minuto, el material explotó dispersando una nube de gas tóxico y generando una bola de fuego que podía divisarse a 100 Km de distancia. Mi labor como alcaldesa consistió en dirigir una evacuación ordenada de los ciudadanos de la manera más eficiente, eficaz y segura posible. Dos horas después de la explosión habíamos iniciado las 13 primeras evacuaciones que ocurrirían en el transcurso de 20 horas. Al final del día habíamos evacuado con éxito seis asilos de ancianos, tres hospitales y 230.000 ciudadanos sin pérdidas de vidas ni heridos graves. En ese momento el descarrilamiento del tren en Mississauga se convirtió en la evacuación pacífica más importante de América del Norte y todavía sigue siendo una de las tres más grandes de la región. Lo que pudo ser un desastre con numerosas pérdidas de vidas se convirtió en un ejemplo de manejo adecuado de la crisis que logró ubicar a la ciudad de Mississauga como símbolo de gobernanza eficiente y eficaz”.

Del caso de Mississauga, Canadá, conviene precisar que los logros en términos de gobernabilidad y mejor desarrollo los ha logrado la Alcaldesa *Hazel McCallion*, si bien, desde un liderazgo firme en las decisiones, también marcado por alto nivel de generación de confianza generando inclusión e intervención directa de la ciudadanía a partir de una gestión pública participativa y concertando temas sustantivos para la gestión local. Veamos:

(...) La transparencia es un componente importante para poder construir y mantener la confianza pública. Al igual que con el descarrilamiento y con muchos otros problemas que he enfrentado en mis 30 años en la administración municipal, he insistido en comunicarme abierta y honestamente con los ciudadanos y los empresarios locales, con el fin de buscar su participación en el proceso de gobierno. En 1991 decidí enviar nuestro presupuesto anual de operaciones a los ciudadanos para su revisión y comentarios. Recibimos algunas propuestas que analizamos, investigamos e implementamos, y eso convirtió al presupuesto en un instrumento muy valioso. De hecho, entre los principales municipios de Canadá fuimos el primero en hacerlo. Si bien no siempre fue fácil, considero que este compromiso con la transparencia ha contribuido a mejorar la confianza de nuestros ciudadanos y les ha permitido constatar que el gobierno de nuestra ciudad está trabajando con ellos, no contra ellos, para construir una ciudad mejor gracias a sus aportes... Considero que es fundamental escuchar la opinión de nuestros ciudadanos, así como también sus inquietudes. En nuestro caso, una forma de hacerlo ha sido convocando la participación ciudadana durante un programa local de televisión por cable. Durante la preparación de nuestro presupuesto anual, organizamos un programa especial en el cual los ciudadanos pueden llamar para aclarar dudas y expresar sus preocupaciones, o también pueden

llamar a mi oficina o enviarme un correo electrónico. Por mi parte, me he comprometido a responder a sus consultas con prontitud.”⁹⁵.

El caso de: Washington, D.C.: la recuperación de la capital de Estados Unidos⁹⁶. Para este caso se destaca la inclusión que promovió el Alcalde Anthony Williams de distintos sectores que trabajan en el entorno político, cultural y social de la ciudad, esto, a fin de hacer aún más atractiva y competitiva de la ciudad. Veamos:

Al igual que Bogotá, La Paz, Buenos Aires o cualquier otra ciudad capital, Washington, D.C. tiene tres características. Por un lado es una ciudad *internacional*, en la medida en que alberga un alto número de delegaciones diplomáticas, en el caso de Washington más que cualquier otra ciudad del mundo. Es también una ciudad *nacional*, en el sentido de que constituye la sede del gobierno federal, y como tal, representa un centro integral de actividades y diálogos relacionados con temas internacionales y nacionales. Infortunadamente, la mayoría de las personas tiende a centrarse únicamente en el carácter de Washington como ciudad nacional e internacional, olvidando que detrás de esta existe una ciudad igualmente real pero menos evidente a los ojos del mundo: la ciudad *local* en la que vive gente de carne y hueso, en la que se trabaja y se resuelven problemas, y en la que los ciudadanos tratan de sacar adelante a sus familias. Y son precisamente esas personas de carne y hueso las que hacen funcionar a la ciudad local, nacional e internacional.

⁹⁵ *Ibíd.*, Hazel McCallion en. BID. La Alternativa Local. Descentralización y Desarrollo Económico. 2011p.87

⁹⁶ Estas ideas son tomadas del trabajo basado en la presentación del ex Alcalde Anthony Williams en el foro “Descentralización para el desarrollo económico”, organizado por el BID en julio de 2008. En BID. La Alternativa Local. Descentralización y Desarrollo Económico. 2011. p.103.

En mi gestión como alcalde de Washington, mi meta consistió precisamente en unir estas tres esferas que hasta entonces se encontraban separadas, como lo demuestra el siguiente ejemplo del ámbito de asociaciones público-privadas. Como se sabe, cada ciudad tiene instituciones encargadas de promover las artes (ópera, museos, teatro, etc.), que son además muy importantes para el desarrollo económico. Ahora bien, cuando intentamos obtener el apoyo de los grupos de filantrópicos privados para nuestras instituciones culturales, se nos respondió que Washington realmente no contaba con un sector corporativo fuerte.

Aun así, yo me propuse hacerle entender a la ciudadanía que, dado que se trata de la capital de Estados Unidos, debía existir una cierta confluencia de intereses entre el sector empresarial de *todo el país* y la ciudad de Washington. En ese sentido insistí en señalar que nuestra ciudad capital es el corazón mismo de la nación y la anfitriona del mundo, y en que es así como tenemos que verla y asumirla. Mi misión como alcalde consistió justamente en restaurar el respeto por nuestra ciudad y ponerla de nuevo en el mapa de las urbes internacionales que compiten por el primer lugar de importancia en el mundo.

*El caso de Bogotá. Un análisis del ex Alcalde Jaime Castro*⁹⁷.

A comienzos de los años noventa, la ciudad de Bogotá estaba colapsada: no era gobernable ni administrable. El punto crítico era la situación de sus finanzas públicas: la ciudad estaba quebrada. El Banco Mundial y la banca local, estatal y privada, que le habían otorgado créditos, suspendieron los desembolsos. El gobierno nacional, que avala por ley los créditos del

⁹⁷ CASTRO, Jaime. "La Transformación De Bogotá". En: BID La alternativa local. 2011. p.307.

Distrito Capital, envió una carta diciendo que no otorgaría un solo aval más. Fue la quiebra total. Había que reorganizar las finanzas para sentar las bases de cualquier inversión para la ciudad en el futuro.

...La legislación que organizó a la capital de Colombia no ofrecía lo que Bogotá requería para ser gobernable; entre otras razones porque la ciudad creció y cambió tanto que se convirtió en la primera metrópolis del país. Afortunadamente se disponía de facultades para conseguir la aprobación, en 1993, del Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto 1.421) que, con mucha visión de futuro, diseñó una nueva forma de gobierno y de administración para la capital. Se creó el Distrito Capital como entidad territorial cuyos marcos político, fiscal y administrativo le dieron a la ciudad la gobernabilidad que había perdido y que requería para el manejo de sus problemas y la atención de sus necesidades. ..Un tema clave fue la reforma tributaria, que consistió en una redefinición de los impuestos y nuevos procedimientos para darle a la ciudad instrumentos con el fin de aumentar sus ingresos... Para introducir tal reforma se necesita mucho valor político, porque ningún ciudadano paga con gusto su parte de los impuestos, como tampoco los impuestos locales y/o los nacionales. Un problema que afrontamos era que esa reforma tributaria se había hecho en el momento en que se realizaban elecciones nacionales, lo que se prestó para que los aspirantes al Congreso y a la presidencia de la República hicieran populismo con el tema. Dijeron a los contribuyentes de Bogotá, palabras más palabras menos, que no le hicieran caso al alcalde porque cuando ellos fueran elegidos y ejercieran como jefes del gobierno iban a desmontar, por ley, todos los impuestos que la administración distrital estaba tratando de establecer en este momento. Como enseñanza queda la siguiente recomendación: en época de elecciones es mejor no abordar el tema tributario porque la resistencia es muy grande. Otro problema que había era la coadministración o el cogobierno. Los concejales participaban en el

ejercicio de funciones administrativas, incluso en el nombramiento de funcionarios, en las licencias de urbanismo y en la liquidación de impuestos. Había un proceso doloroso entre el alcalde y los jefes de las cinco o seis bancadas de los partidos políticos. El Estatuto Orgánico creó una capacidad ejecutiva más fuerte en detrimento de los concejales. Al mismo tiempo, introdujo a la sociedad civil como un actor político legítimo en la toma de decisiones del Distrito.

...El proceso suma hoy varias administraciones distintas, cada una con su propio perfil y sus propias características que, para fortuna de la ciudad, terminaron siendo complementarias. La primera administración (1992–94), de la cual fui titular, ...con el Estatuto Orgánico, el saneamiento de las finanzas, la reforma tributaria, y el nuevo modelo de gobierno y de administración de la ciudad. La segunda fue una administración que les vendió a los bogotanos el concepto de “cultura ciudadana”. El Alcalde Antanas Mockus —el mejor comunicador que tiene el país— vio como prioridad crear el sentido de pertenencia, de identidad con la ciudad y de comportamientos ciudadanos cultos. Como en buena parte de las capitales de América Latina, más del 50% de los habitantes de Bogotá no es oriundo de la ciudad, sino que está compuesto por migrantes de distintas regiones de Colombia. Conseguir el sentido de identidad, de pertenencia y de amor por la ciudad requería de las calidades de un alcalde como Antanas Mockus. Después vino Enrique Peñalosa, un alcalde con visión de ciudad que le apuntó al espacio público y a la dotación urbana. La última administración ha sido la de Luis Eduardo Garzón, alcalde social-demócrata que posicionó el tema social en la agenda del gobierno. Esas cuatro gestiones distintas terminaron sumándose y siendo complementarias para el bien de la ciudad.

De los casos de gobiernos que tuvo la ciudad de Bogotá en los últimos veinte años el que con mayor atención trabajo el tema de inclusión y participación ciudadana fue el ex Alcalde Mockus, quien bajo el criterio y principio educativo de “todos ponen” generó un ambiente de cultura ciudadana multiplicador y con apropiación de todos los sectores sociales. Logró convertir una ciudad caótica, de alto riesgo para la convivencia, en una ciudad amigable, armonizada y culta. Pero esto se logró, gracias a que pudo motivar el cambio y una actitud educadora en el día a día, cambio que hoy aún prevalece y su gestión es recordada como una de las mejores.

Ahora bien y porque se han citado ejemplos de grandes ciudades aquí y se destaca de los casos mencionados el tema de la “participación ciudadana e inclusión intersectorial”, esto como factores que contribuyen en el mejoramiento de la calidad de vida en las ciudades y logran proyectar mejores condiciones de desarrollo. Justamente porque siendo ciudades grandes y teniendo problemas complejos, externalidades complejas, y grandes grupos de población como es el caso de ciudades americanas y Bogotá, y alcaldes McCallion, Williams, Castro, Mockus, Peñaloza y Garzón logran crear de condiciones desfavorables condiciones favorables y para esto, en todos los casos la presencia activa de la ciudadanía fue clave, acompañando la gestión, evaluando los resultados y asumiendo un liderazgo bajo un interés común. Si esto se logra en casos como los descritos y de la complejidad ya citada, porque no hacer viable procesos semejantes en ciudades con dimensiones de menor escala poblacional, esto para no señalar, que por pequeñas puedan tener problemas menos complejos.

Bajo este marco de motivaciones se propone entonces en este trabajo señalar algunas estrategias que más que nada buscan destacar la importancia de centrar la atención del proceso de descentralización en Colombia en perspectiva de un giro de lo eminentemente normativo a lo procedimental. Esto con orientación a favorecer procesos más participativos e incluyentes, a fin de lograr mejores

resultados en términos de calidad de vida y condiciones de desarrollo más competitivas en los municipios colombianos.

3. LAS ESTRATEGIAS

Se proponen varias estrategias en este sentido. Veamos:

3.1 PRIMERA ESTRATEGIA : FORTALECIMIENTO DE PROCESOS COMUNICATIVOS BAJO EL ESQUEMA DE “RED SOCIAL DE GESTIÓN PÚBLICA”

Los avances tecnológicos hoy están al servicio de la gestión pública, ya no se necesita estar en una oficina todo el tiempo y sentado frente a un ordenador para atender los asuntos propios de la gestión. Hoy, lo que necesita un alcalde local, es estar cerca de los ciudadanos para conocer y atender a sus necesidades y esto se favorece con procesos de comunicación oportunos y de interacción inmediata.

Se debe reconocer el proceso comunicativo un efecto multiplicador y de mejoramiento continuo de la gestión. La voz ciudadana actúa en Red, hoy todo lo que sucede al interior de gobierno, se conoce en forma inmediata en la comunidad, esto gracias también a la facilidad de comunicación en Red. Las Redes sociales como se reconocen hoy a la acción activa de comunicación en tiempo real, logran incidir bien para que su voz sea tomada en cuenta o para ejercer control y presión cuando sus intereses se ven afectados. Veamos:

“Las redes sociales se presentan como formas de presión sobre la sociedad política, sobre la primacía de lo económico y ejercen una importante tarea de desverticalización tanto en la cultura política como social. Han dado lugar al crecimiento de nuevos tipos de reivindicación y propuestas conformando espacios de pertenencia y afiliación en torno a los nuevos valores que va dictando la realidad socio- urbana. Las redes de gestión asociada propician la formalización de escenarios participativos de planificación-gestión. Estos escenarios son realizados desde la etapa

preparatoria por todos los actores involucrados, constituyendo instancias que permiten la capacitación que la sociedad local está necesitando. Esta capacitación para la co-gestión se adquiere en construcciones colectivas de diverso tipo y grados de formalidad practicando y vivenciando este nuevo modo en talleres de planificación-gestión; congresos y seminarios donde departen ciudadanos y decisores; plenarios de gestión y cursos de especialización para las redes. La relación entre Estado y Redes requiere de la democratización de la gestión tanto del Estado como de la cultura de la Sociedad, favoreciendo la complementariedad, la asociación de recursos, la generación conjunta de políticas con la disposición de construir proyectos co-gestivos para una participación en la toma de decisiones”⁹⁸

Son innumerables los actores que hoy conforman las redes sociales, encontrándose fundamentalmente organizaciones ONGS y Gobiernos, también organizaciones comunitarias, universidades, empresas, la iglesia y organizaciones internacionales, entre otras, las cuales participan de alguna forma en el desarrollo local y regional.

Dado que las Redes Sociales si bien pueden estar motivadas en su organización bajo distinto tipo de temas e intereses, una alcalde local bien puede promover e impulsar su propia Red Social vinculada a temas propios del gobierno local.

A través de la “Red Social de Gestión Pública” que sería la propuesta de Red para un gobierno local, los ciudadanos pueden participar de manera activa en la formulación del plan de desarrollo local, en su implementación, ajustes y en proceso de evaluación. Asimismo, pueden formular inquietudes y avanzar en temas de control ciudadano, veedurías y rendición de cuentas. De esta forma, se busca una gestión de gobierno más activa, más cercana a la ciudadanía y con la

⁹⁸ FLACSO. Argentina-Buenos Aires. Febrero de 1999.

ciudadanía. Se favorecerían procesos de confianza, transparencia oportunidad y celeridad en la gestión y en consecuencia se fortalecerían proceso de gobernabilidad.

3.2 SEGUNDA ESTRATEGIA: FORTALECIMIENTO DE LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL Y DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES

Al marco de descentralización Colombiano es necesario dotarlo de mayores instrumentos para viabilizar la gestión local. De tal forma, que se pueda lograr una mayor participación ciudadana y una verdadera consolidación del sistema democrático. Por esto, es necesario fortalecer el esquema de gestión de las Juntas Administradoras Locales y de participación en las Juntas de Acción Comunal, a fin de lograr mayor intervención en los asuntos públicos y mayor empoderamiento en la evaluación y proyección de los planes de gobierno local.

Las JAC y las JAL, representan espacios importantes de participación y presencia ciudadana que sirven de puente entre intereses de la comunidad e iniciativas de los gobiernos locales. Se equiparan a un espacio de participación y representación comunitaria. Por ejemplo las JAC podríamos entenderlas como:

“lugares y espacios sociales de tipo comunitario donde los individuos de forma autónoma y libre puedan establecer sus finalidades y buscar la mejor forma para alcanzarlas”⁹⁹.

En Colombia las Juntas Administradoras Locales, cuentan con un espacio real de elección popular para representar a través de comuneros un sector dentro de un municipio denominado comuna, sin embargo, estos comuneros una vez electos, no cuentan con los recursos ni partidas presupuestales para hacer frente a las

⁹⁹ VILLAREAL MARTINEZ, María Teresa. Participación ciudadana y Políticas Públicas. Internet (http://www.cee-nl.org.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf)

necesidades básicas insatisfechas de la comunidad que representan (con excepción de algunas ciudades estos comuneros o ediles no cuentan con remuneración alguna).

El desinterés del Estado, o más bien sus vacilaciones en torno de crear una real descentralización se hace evidente al no proveer mayores facultades y autonomía a lo territorial a través de las JAL y de las JAC¹⁰⁰ y esto, no favorece que la política gire en torno al ciudadano y no a los intereses de grupos y de actores políticos determinados; actuaciones que conducen a mayores grados de corrupción y de politiquería. Sin embargo, estos fenómenos de crisis deben ser aprovechadas por las instituciones para plantear soluciones, abriendo mayores espacios de participación, y actuando como bisagras, por un lado atendiendo la problemática y por el otro produciendo soluciones de política pública, como las que se podrían lograr fortaleciendo y recuperando el papel de las JAC y las JAL en procura de una mayor sinergia entre las autoridades locales y la ciudadanía.

3.3 TERCERA ESTRATEGIA: FORTALECIMIENTO DE ACCIONES EDUCADORAS Y FORMATIVAS ENTORNO DE LO PÚBLICO

Si un gobierno como el de Mockus logró convocar el interés ciudadano por lo público y en una ciudad tan diversa y compleja como Bogotá, porque no promover la recuperación de la pedagogía de lo público con el concurso de la ciudadanía. Cultura ciudadana, como iniciativa de participación e inclusión debe recordar y motivar a los gobiernos locales a replicar la experiencia, mejorarla o innovar para la creación de nuevas formas de inclusión ciudadana.

¹⁰⁰ En Colombia los primeros mecanismos de participación, a través de las Juntas de Acción Comunal (JAC), surgieron en la década de 1950. Tres décadas más tarde se desarrollaron los conceptos de planificación participativa y democracia representativa. Sin embargo, ha sido la Constitución Política de 1991 la que expuso con mayor claridad el concepto de participación ciudadana, definiéndolo en su artículo 2 como principio constructivo de organización del Estado, fin esencial y razón de su existencia. En: BID. La Alternativa Local. 2011. p.316.

La formación de jóvenes en torno a temas de lo público, no ha de ser sólo una cátedra aislada en materias sobre democracia como las que ofrecen algunos colegios y universidades hoy como cátedras complementarias, sino que ha de ser un continuo, para lo cual han de entrar en concurso; la participación de Escuelas de Gobierno de universidades y programas de educación no formal de distintas instituciones.

La creación de escuelas de formación en participación ciudadana y liderazgo debe de ser considerada como una estrategia ubicable en todas y cada una de los municipios a través del sistema público educativo de cada localidad. Los mecanismos de participación ciudadana, deben ser de amplio conocimiento de la comunidad para que se conviertan en vehículos ciertos, donde los ciudadanos se conviertan en sujetos activos de los destinos de sus entes territoriales.

3.4 CUARTA ESTRATEGIA: FORTALECIMIENTO DE RELACIONES ENTRE SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO

El desarrollo económico y social de un municipio es liderado en gran medida por el sector empresarial e industrial, conocido como el sector privado de la economía. Las alianzas público privadas son una iniciativa que favorece la agenda de negocios y cooperación entre dos sectores que jalonan el desarrollo local.

Hoy son más empresas productivas las que lideran procesos de desarrollo a gran escala y en donde temas de inclusión social están presentes. Empresas que lideran políticas internas de inclusión, por ejemplo, empresas que acogen a personas en desventaja social, económica y cultural. Programas dirigidos a emplear madres cabeza de familia, discapacitados, o empresas que promueven la responsabilidad social en su gestión. Todas estas son iniciativas que requieren mayor apoyo por parte de los gobiernos locales, para lo cual, se han de crear mecanismos que motiven nuevas iniciativas por parte del sector productivo. El

tema de incentivos a la productividad e innovación social debe agendarse en el esquema de política local.

3.5 QUINTA ESTRATEGIA: CREACIÓN DESDE LO REGIONAL Y LOCAL DE ORGANISMOS ENCARGADOS DE LA EVALUACIÓN PERIÓDICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Como se mencionó a lo largo de este trabajo Colombia cuenta con un marco legal sólido con respecto a la participación ciudadana, pero poco o nada se ha hecho para establecer la realidad del cumplimiento de estos imperativos legales, y mucho menos desde lo regional y local; por lo tanto se propone crear en cada una de las regiones y localidades un órgano de evaluación encargada no solo del seguimiento de la participación institucional, entendida aquella como la que se desarrolla a través de las organizaciones públicas si no de todo tipo de participación ciudadana donde se involucren todos los actores sociales que se preocupan por el bienestar, la inclusión y el mejoramiento de vida de los ciudadanos y por supuesto por el control de los servicios sociales y de la rendición de cuentas de sus autoridades; organismos que de ninguna manera signifique un palo en la rueda en el normal funcionamiento de las administraciones y mucho menos que se conviertan en una carga burocrática más para las municipalidades sino que cada secretaria u organismo del nivel local o regional cuenten con organizaciones sociales con capacidad de asesorar, participar y presentar las reclamaciones legítimas de los ciudadanos en búsqueda de consensos que permitan formular e implementar políticas públicas efectivas que permitan el desarrollo local con patrones incluyentes recogidos de foros o encuentros donde han participado todos los ciudadanos y demás actores sociales interesados en el desarrollo de sus pueblos. Participación que se le hará seguimiento y evaluación permanente por estos órganos en procura de que exista una verdadera relación entre los planes de desarrollo, los programas de gobierno y los anhelos ciudadanos; de tal forma que se logre detectar las distorsiones que puedan tener las políticas en curso para encausarlas, fortalecerlas o retirarlas de ser necesario.

3.6 SEXTA ESTRATEGIA: FORTALECIMIENTO DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. (LOOT)

La Ley de ordenamiento territorial (LOOT – Ley 1454 de 2011)¹⁰¹ fue establecida para mejorar y promover alianzas estratégicas a nivel de municipios a partir de la formación de áreas metropolitanas, y entre departamentos, para la formación de Regiones a fin de promover el desarrollo integral regional. Esto favorecería trabajar la problemática de la tierra considerada hasta hoy un factor desestabilizador del sistema político y que ha generado pobreza, exclusión social, conflicto armado, violencia, entre otros problemas.

La nueva Ley deberá enfocarse en las siguientes líneas de trabajo para hacer viable sus pretensiones:

- Creación de una entidad superior, que se encargue de dinamizar la practicas de planeación, participación ciudadana y organización social en los territorios, con lo cual, se viabilizaría la implementación de un sólo modelo de descentralización para todo el país, encargado de equilibrar las diferentes condiciones en las que se encuentran los entes territoriales. Además daría cuenta de la situación financiera y de recursos a nivel territorial, pero sobre todo, propiciaría condiciones de diálogo directo con el gobierno central.

- Consolidación de planes de acción. Es evidente que todos los municipios y/o departamentos no son iguales en su estructura y dinámica de lo público. Tampoco, todos cuentan con los mismos recursos, por lo que bajo la LOOT es importante contemplar la consolidación de planes de acción regionales, y mejorar los procesos de planeación, presupuestación, gestión financiera, servicios públicos etc., a fin de fortalecerlos desde dimensiones más participativas y de mayor concertación regional.

¹⁰¹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. LEY 1454 DE 2011. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

- El fortalecimiento del nivel intermedio. Es indiscutible que, los departamentos debe de dejar de ser simples observadores de la vida local. Hoy han de asumir mayor liderazgo en cuanto proponer y apoyar iniciativas de desarrollo regional y local. Buscar mecanismos que contribuyan en la solución de problemas locales ante el gobierno nacional.
- La profesionalización de la función pública, es un elemento sine qua non para la buena función de los gobiernos locales, como lo habíamos anotado anteriormente, hoy día el país lo gobiernan solo las buenas intenciones sin mayor efecto y en la ilegalidad, produciendo un desmedro en el erario y por supuesto atraso.
- El ámbito financiero, debe ser revisado a la luz de no favorecer a unos en perjuicio de otros, que no sea una política asistencialista y que estas distribuciones (transferencias y/o regalías) se hagan bajo una planeación real y eficiente.
- Mayor empoderamiento de las autoridades locales. Hoy la autoridad local debe asumirse con liderazgo para promover bajo iniciativas conjuntas entre ciudadanos, sector privado y gremios nuevos y mejores mecanismos que viabilicen el desarrollo local y cuyas iniciativas contribuyan en la resolución de conflictos y el impulso económico, político y social de sus municipios, departamentos y regiones.
- Liderar acciones de apoyo a las asociaciones comunales. Los municipios deberán incluir en el diseño y desarrollo de sus planes, programas y proyectos orientados a brindar apoyo a las asociaciones comunales, ya que estas, son el ente primario dentro de una participación organizada con la cual la Constitución y la Ley ha dotado a los municipios en aras de mejorar la participación ciudadana.

Finalmente se presenta un breve esquema para viabilizar el proceso de descentralización en Colombia a partir de proponer un enfoque de mayor inclusión, participación, e intervención de actores y sectores tanto públicos como privados. Veamos:

ESQUEMA DE ACCIONES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN			
Descentralización	Local	Departamental/Regional	Nacional
Política	<p>1. Propuesta: poder al ciudadano, considerado ello como un derecho fundamental (Participación Ciudadana).</p> <p>¿Cómo? Dar Mayor participación decisoria y fortalecimiento de los órganos y entidades de participación ciudadana: JAC, JAL y organizaciones sociales de orden comunal. ante las instancias pertinentes, llámese Alcaldías Municipales y/o Concejos Municipales</p> <p>¿Quiénes?: Gobiernos (todos los niveles), Legisladores y Ciudadanía</p> <p>2. Propuesta: Generar Participación con responsabilidad (Descargar al gobierno central de tareas)</p> <p>¿Cómo? Generando organismos de asociación ciudadana, política y por sectores. Creando espacios de participación de estas agremiaciones dentro de la generación de políticas públicas.</p>	<p>1. Propuesta: poder al ciudadano, considerado ello como un derecho fundamental.</p> <p>¿Cómo? El departamento debe dejar de ser un observador para ser un dinamizador entre la política nacional y la local.</p> <p>¿Quiénes?: Gobiernos nacional y departamental, Legisladores, municipios, organizaciones políticas locales.</p> <p>2. Propuesta: relevancia dentro de la toma de decisiones y el desarrollo de políticas.</p> <p>¿Cómo? transferencia de poder político hacia los organismos locales y hacia la sociedad civil.</p> <p>¿Quiénes? Gobierno Nacional y legisladores, gobernaciones y alcaldías municipales, asociaciones políticas locales.</p> <p>3. fortalecimiento de la capacidad técnico-gerencial de los</p>	<p>1. devolver poder al ciudadano, considerado ello como un derecho fundamental.</p> <p>¿Cómo? Reconocimiento de la diversidad y multiculturalidad de las regiones, lo cual es condición para el diseño e implementación de cualquier política pública.</p> <p>¿Quiénes? Gobierno nacional, sector central, regiones y municipios (sociedad civil, organizaciones sociales, gremios, sectores económicos).</p>

ESQUEMA DE ACCIONES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN			
Descentralización	Local	Departamental/Regional	Nacional
	<p>¿Quiénes? Gobierno Nacional, Legisladores, autoridades locales, organizaciones sociales y la ciudadanía.</p>	<p>organismos locales ejecutores de las políticas, de un fortalecimiento de la trama social y de los mecanismos de participación popular y de recursos para llevar adelante los cometidos.</p> <p>¿Cómo? reforma política.</p> <p>¿Quiénes? iniciativa de los gobiernos locales y legisladores.</p> <p>4. Fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales entre departamentos para así lograr el afianciamento como región.</p> <p>¿Cómo? Consolidación y fortalecimiento de lazos culturales y grupos de interés, alianzas estratégicas que reivindicquen las cercanías y borren fronteras.</p> <p>¿Quiénes? Gobiernos departamentales, autoridades locales, sociedad civil y organizaciones comunitarias.</p>	
Administrativa	1. ESTABILIDAD POLÍTICA	1. revitalización de las asambleas	1. Generar desarrollos

ESQUEMA DE ACCIONES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN			
Descentralización	Local	Departamental/Regional	Nacional
	<p>-Políticas de largo plazo posibles.</p> <p>-Innovación fuerte.</p> <p>¿Cómo? Mantener la elección popular de alcaldes. Nominación desde abajo y no desde arriba. Fortalecer el estatuto del Alcalde. Podría pensarse en una reelección inmediata hasta por un Periodo más, con el fin de crear y desarrollar políticas de mayor impacto y de largo plazo.</p> <p>¿Quiénes? Sociedad civil y ciudadanía en general.</p> <p>2. Autoridad necesaria.</p> <p>¿Cómo? Presentación de planes, programas y proyectos responsables en coordinación con la política de desarrollo nacional y el reconocimiento como unidad fundamental de planeación y generación de política pública. La Ley 11 de 1986 faculta al Concejo para dividir el territorio municipal en comunas (en áreas urbanas) o en corregimientos (en zonas rurales)</p>	<p>departamentales como aliadas del municipio y puente entre lo local, el gobierno intermedio y el gobierno nacional.</p> <p>¿Cómo? legitimación paralela del poder a nivel departamental, dotando a la asamblea departamental de más competencias y más autonomía frente a la figura del Gobernador,</p> <p>¿Quiénes? Gobiernos departamentales, autoridades locales, sociedad civil y organizaciones comunitarias.</p> <p>2. Profesionalización de la función pública.</p> <p>¿Cómo? Capacitación, elección de los mejores perfiles presentados por los diferentes partidos u organizaciones políticas.</p> <p>¿Quiénes? partidos u organizaciones políticas.</p> <p>3. Nuevos poderes para el Asamblea departamental y su presidente.</p>	<p>complementarios a la actual LOOT, que le permitan dar alcance a las necesidades de las regiones en cuanto a autonomía en su gestión y responsabilidad fiscal.</p> <p>¿Cómo? Incluyente, democrática, que entienda la diversidad y multiculturalidad del país y las diferencias entre las necesidades de cada región y/o localidad. Que garantice el equilibrio a la hora de la repartición de los recursos y la disposición de ellos en cuanto a desarrollo.</p> <p>Que establezca una nueva estructura que permita el verdadero desarrollo de la descentralización en Colombia.</p> <p>2. Fortalecimiento de los lazos entre los diferentes niveles de gobierno y las relaciones intergubernamentales.</p> <p>¿Cómo? Marco jurídico que conecte los diferentes niveles de gobierno</p>

ESQUEMA DE ACCIONES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN			
Descentralización	Local	Departamental/Regional	Nacional
	<p>encabezados cada uno por una Junta Administradora Local (JAL) y o las Juntas de Acción Comunal. Fortalecer la legitimidad de los gobiernos elegidos a través de la participación ciudadana. Mayor presencia institucional en lo local.</p> <p>3. ROTACIÓN POLÍTICA</p> <p>-Políticas de largo plazo fáciles de emprender, -Innovación fuerte.</p> <p>1. facilitar y fortalecer el acceso a las entidades y a los mecanismos de participación de la ciudadanía en general, especialmente en cuanto a la participación en la gestión de los servicios públicos. las Juntas administradoras locales – JAL, - JAC (generar mecanismos que incentiven las participación y el liderazgo en la ciudadanía, pues por ejemplo en muchos casos los ediles o comuneros no cuentan con ningún tipo de remuneración.</p>	<p>¿Cómo? Crear nuevos poderes que les permita tener más autonomía a la hora de establecer alianzas estratégicas con la región, dando respuesta a las necesidades sociales de la comunidad.</p> <p>¿Quiénes? Gobierno nacional, legisladores, departamentos y organizaciones sociales y políticas.</p>	<p>dentro de la cadena del desarrollo, logrando que actúen como región y no como departamentos aislados. Fortaleciendo la imagen de las autoridades y líderes locales no importando el nivel de gobierno en el que se encuentren.</p> <p>Estableciendo como de mayor importancia, el establecimiento de sinergias en aras del desarrollo local.</p> <p>¿Quiénes? Gobierno central, departamentos, asociaciones regionales y municipales, gremios.</p>

ESQUEMA DE ACCIONES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN			
Descentralización	Local	Departamental/Regional	Nacional
	<p>Dejándolos como sujetos de menor nivel, ignorando su labor y la importancia que tienen dentro de los desarrollos de la participación ciudadana)..</p> <p>¿Cómo? Fortalecimiento jurídico de las JAL y las JAC, para que cobren la importancia que tienen a nivel local en cuanto a participación e identificación de problemáticas sociales a través de la participación ciudadana¹⁰². Organización de tal escrutinio a pequeña escala (barrio, corregimiento...). Fijar una tasa mínima de participación para que el voto sea considerado válido.</p> <p>¿Quiénes? Gobierno Nacional, legisladores, municipio, sociedad civil y organizaciones comunales.</p>		

¹⁰² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 11 de 1986. Art. 22. "las Juntas de Acción Comunal, las sociedades de Mejora y Ornato, las Juntas y Asociaciones de Recreación, Defensa Civil y Usuarios, constituidas con arreglo a la Ley y sin ánimo de lucro, que tengan sede en el respectivo Distrito, podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento de los municipios mediante su participación en el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios que se hallen a cargo de éstos. Con tal fin, dichas juntas y organizaciones celebrarán con los municipios y sus entidades descentralizadas los convenios, acuerdos o contratos a que hubieren lugar para el cumplimiento o la ejecución de determinadas funciones u obras".

ESQUEMA DE ACCIONES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN			
Descentralización	Local	Departamental/Regional	Nacional
	<p>2. equilibrar niveles de importancia y relevancia de las autoridades y los organismos de participación locales (generar mecanismos que incentiven las participación y el liderazgo en la ciudadanía, pues por ejemplo en muchos casos los ediles o comuneros no cuentan con ningún tipo de remuneración. Dejándolos como sujetos de menor nivel, ignorando su labor y la importancia que tienen dentro de los desarrollos de la participación ciudadana).</p> <p>¿Cómo? Generar jornadas de lecciones participativas en varios niveles de la administración municipal, estimulando la cultura de la participación. (Incentivar la participación y el liderazgo ciudadano - JAL Y JAC, si se quiere de manera pedagógica.)</p> <p>¿Quiénes? Autoridades locales – ciudadanía.</p> <p>6. - Las JAL y las JAC deben disponer de</p>		

ESQUEMA DE ACCIONES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN			
Descentralización	Local	Departamental/Regional	Nacional
	<p>Los servicios Técnicos del municipio y del departamento.</p> <p>¿Cómo? Coordinación administrativa entre los municipios y los departamentos.</p> <p>¿Quiénes? Gobernaciones y alcaldías municipales.</p>		
Fiscal	<p>1. Fortalecimiento de las JAL. ¿Cómo? fijar una parte mínima del presupuesto municipal transferida a JAL. ¿Cómo? Fijar partida a través de la Ley. ¿Quiénes? Gobierno y legisladores.</p> <p>2. Fortalecer el sistema de créditos suscribiéndolos a planes y resultados. ¿Cómo? Los créditos estarán supeditados a la presentación y la inclusión de estos en los planes de desarrollo, sustentándolos en objetivos claros y resultados de verdadero impacto social.</p>	<p>1. Un sistema de ayuda financiera a nivel departamental para Los proyectos] adelantados con participación de entidades cívicas. ¿Cómo? Fijar partida a través de la Ley y normas internas. ¿Quiénes? Gobierno nacional, legisladores, departamento y municipio.</p> <p>2. Ampliar las opciones financieras para que las regiones se puedan autofinanciar. ¿Cómo? Descentralizar el flujo de las operaciones financieras hacia las regiones, evitando que las cuatro grandes capitales</p>	<p>1. Incentivos económicos. ¿Cómo? Dirigido a las regiones y a los municipios que se destaquen por su nivel de gerencia y autonomía. ¿Quién? Gobierno central, LOOT.</p> <p>2. Evaluación del desempeño. ¿Cómo? Evaluación de políticas y proyectos de gestión e inversión corto y mediano plazo. Alcance de metas y objetivos reales. ¿Quiénes? Gobierno central, planeación nacional.</p>

ESQUEMA DE ACCIONES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN			
Descentralización	Local	Departamental/Regional	Nacional
	<p>¿Quién? Gobierno nacional, legisladores y la banca.</p> <p>3. Permitir y fomentar la inversión municipal.</p> <p>¿Cómo? En el marco de La Ley (LOOT) se debe contemplar la autonomía de la inversión claramente sustentada ante los organismos locales.</p> <p>¿Quiénes? Municipio, organizaciones comunales, participación ciudadana. (Equipamiento, infraestructura y servicios públicos).</p> <p>4. Acceso al crédito público por parte de los municipios menores.</p> <p>¿Cómo? Permitiendo el acceso a medio financieros y técnicos, aumentando la capacidad de endeudamiento según los resultados dentro del municipio y la región.</p> <p>¿Quiénes? Departamentos, municipios, sociedad civil, gremios.</p> <p>5. Mayor autonomía tributaria.</p>	<p>del país concentren tanto el ahorro financiero y el crédito público.</p> <p>¿Quién? Gobierno nacional, Legisladores, Departamentos.</p> <p>3. Asociación para el desarrollo.</p> <p>¿Cómo? Los departamentos deben generar sinergias al punto de la asociación en proyectos económicos, entre los mismos departamentos, y los distritos especiales.</p> <p>¿Quiénes? departamentos, y los distritos especiales.</p> <p>4. Rendición de cuentas.</p> <p>¿Cómo? Las autoridades y todos aquellos que dentro del departamento, la región y/o la localidad hayan presentado, participado y ejecutado planes, programas y proyectos, deben dar muestras del avance y de los resultados por alcance de metas y</p>	

ESQUEMA DE ACCIONES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN			
Descentralización	Local	Departamental/Regional	Nacional
	<p>¿Cómo? Permitir y desarrollar iniciativas dentro del cobro y destinación de los impuestos, para la provisión de servicios públicos locales y /o la inversión social.</p> <p>¿Quiénes? Municipios, alcaldías locales</p> <p>6. Rendición de cuentas.</p> <p>¿Cómo? Las autoridades y todos aquellos que dentro del municipio y/o la localidad hayan presentado, participado y ejecutado planes, programas y proyectos, deben dar muestras del avance y de los resultados por alcance de metas y objetivos, ante los órganos de control y la sociedad civil y comunal.</p> <p>¿Quiénes? Administraciones municipales, JAC, JAL, organizaciones civiles, gremios.</p>	<p>objetivos, ante los órganos de control y la sociedad civil y comunal.</p> <p>¿Quiénes? Administraciones departamentales, Administraciones municipales, JAC, JAL, organizaciones civiles, gremios.</p>	

Tabla 1. Esquema De Acciones Para La Descentralización

CONCLUSIONES

Con pocas excepciones, el proceso de descentralización como modelo para favorecer el desarrollo local y del país en general, y orientado al fortalecimiento de unidad nacional, no ha cambiado significativamente en su enfoque desde la década de los 80's y su posterior implementación y desarrollo en los 90's hasta el nuevo milenio. Dicho proceso no ha sido orientado desde el Estado precisamente para crear fortalezas en los territorios y facilitar el desarrollo autónomo local, ampliando y estimulando la participación ciudadana, sin embargo y muy por el contrario el Gobierno central ha mantenido una mirada fiscalizadora y un tanto represiva frente a los desempeños de las administraciones locales. Así se evidenció en la opinión divergente que en este sentido, señalaron los actores a nivel de Gobierno central, los del Gobierno local, ciudadanos entrevistados y las fuentes documentales objeto de estudio.

La descentralización en Colombia no ha dado los resultados esperados desde los presupuestos constitucionales, ya que la gran atadura a las transferencias y veedurías de los fiscos han perjudicado el desarrollo de lo local frente a la nación, convirtiéndose así la descentralización, en un proceso antagónico, pues está regulado por normas contrarias y bajo la tutela del gobierno central como agente fiscalizador, generando un contrasentido entre lo que se dice ha de ser el proceso y lo que efectivamente puede ser o termina siendo, por lo que efectivamente señalan sus desarrollos.

A pesar de la idea de reconocimiento de lo diverso y multicultural y sentido de convergencia hacia el bien común, como intencionalidad constitucional y enmarcado esto en el proceso de descentralización en Colombia, lo que se ha hecho en este sentido, es recurrir de manera frecuente al unanimismo e

individualismo metodológico de la gestión pública, dejando de lado que éste es un país diverso con infinidad de matices sociales, culturales, políticos que el espíritu de las normas que regulan la descentralización (como es el caso de la Ley 617 de 2000) no logran interpretar y recoger. Esto lógicamente viene afectando el desarrollo de identidades regionales, pues los municipios tienen que parecerse y configurarse más en el marco de la norma, que desde lo que efectivamente han sido por construcción social y cultural y podrían afianzar. Esto que ha valido en términos de identidad regional y que ha generado arraigo, bien puede desaparecer por desplazamiento forzoso desde lo normativo para los municipios.

Conceptos y dimensiones de categorías conceptuales sobre Macro política y Micro política están ausentes en la concepción y gestión de las políticas públicas sobre descentralización en Colombia. Así lo advierten las dinámicas de los procesos de gestión, entre lo que dice ser y hacer el Gobierno central y lo que corresponde ver a los Gobiernos regionales y locales. No existen roles claros, como tampoco límites y relaciones cooperantes entre el nivel central del Gobierno y el Local en el marco de consolidar y afianzar procesos descentralizados, muy por el contrario la gestión no se parece a la denominación. No hay correspondencia entre lo local como célula del Estado y lo regulado desde el ámbito central para fortalecer el núcleo fundante de la gobernabilidad.

Las autoridades e instituciones políticas locales que deberían ser, en el marco del desarrollo de una agenda de política pública, quienes entrarían a definir los procesos de cohesión social y de democracia participativa, a partir de definir las necesidades sociales; al parecer no tienen claros ni los conceptos, ni los procesos a pesar de su insatisfacción recurrente, ya que permiten y exigen que el nivel central haga presencia para validar sus procesos de gestión, es decir, no se ha llegado a una madurez política y con mayoría de edad, para favorecer decisiones

autónomas con argumentos dignos y válidos de la condición social que representa el Municipio para una Nación.

La ausencia de autonomía y de poder en la decisión y la generación de recursos propios en los municipios (en especial los municipios de 4ta, 5ta y 6ta categoría), limita que los gobiernos locales puedan funcionar amplia, legítima y autónomamente sobre sus territorios. La gobernabilidad y la institucionalidad política quedan en duda, en este sentido, ya que la ciudadanía demanda en forma recurrente soluciones al Gobierno central, visibilizando a las autoridades locales, por cuanto no pueden fungir autoridad ante demandas sociales, esto por limitaciones de hecho y normativas para la gestión, lo cual se constituye en una oportunidad para fortalecer gobiernos centralistas, y la descentralización adquiere categoría de procedimiento circunstancial y útil según se trate de algún tipo de gestión aislada.

Lo anterior es evidente y propio de procesos en cuyas bases no se asume que la gestión política exige claridad por parte de las instituciones del Estado del qué y el cómo y que requiere a su vez mecanismos claros, reglas procedimentales definidas y orientadas en principios de respeto, de libertades y derechos hacia el bien común.

Finalmente se puede concluir que existe una “distancia significativa” entre la concepción de la idea de descentralización instituida en el marco de la Constitución de 1991 y lo que efectivamente señalan sus desarrollos después de casi dos décadas. Limitando así la importancia que revisten los presupuestos constitucionales para una nación como horizonte de sentido para mantenerla y regularla en términos de democracia y lo que las instituciones y las políticas públicas generan en sus impactos señalando contradicciones profundas entre el ser y el deber ser.

RECOMENDACIONES

Se hace necesario replantear la concordancia del modelo de Descentralización que quiso adoptar Colombia en el marco de la Constitución de 1991, buscando entrar en el mundo de la globalización; con el concepto moderno de la descentralización y plantearlo como una estructura que le permita generar más confianza desde el nivel central en sus territorios, dotándolos de autonomía pero sobre todo de gobernabilidad y condiciones orientadas al bien común y de cohesión social.

La formulación de las políticas públicas debe ir de la mano con la concertación ciudadana, lo cual permitirá a la hora de la identificación de los problemas, que la agenda tenga acciones de responsabilidad compartida. Sólo así, se avanzará hacia sociedades democráticas, justas e igualitarias y con sentido social. Las políticas públicas no deben entenderse como un camino unidireccional entre quienes pretende gobernar a la fuerza, sino que debe generar confianza entre los actores de este pacto social, quienes en últimas son quienes legitiman las acciones de gobierno, como los procesos de gobernabilidad.

Las instituciones políticas en lo local, han de ser fortalecidas por parte del Estado a partir de su reconocimiento como tales, más allá de la norma. Asimismo el gobierno central ha de crear mecanismos que favorezcan la comunicación apropiada para legitimar el poder local ante los ciudadanos.

La Idea del municipio consagrado en la Carta Magna como unidad primaria de la Nación, debe ser dotado de instrumentos que le permitan lograr gobernabilidad,

observándolos como generadores de sinergias, forjadores de construcción y consolidación del tejido social, como el único tejido, que genera cohesión para enfrentar retos y dificultades juntos y no como simples ejecutores de un presupuesto y de las leyes generales.

Es necesario que las normas, entiéndanse, leyes, Decretos, decreto-ley, leyes marco: sean nutridas de aspectos básicos en el marco de la formulación de políticas públicas y la descentralización, que les permitan ser flexibles más no ambiguas a la hora de su implementación en los territorios. Pues es de anotar que hoy día no permiten a lo local adecuarlas de forma eficaz a la hora de dar solución a una problemática o de proveer un bien o un servicio.

Una vez escuchadas las posiciones de las diferentes autoridades sobre los puntos críticos que aquí se pretendieron esbozar desde cada uno de los niveles de gobierno y desde la percepción del ciudadano del común, aunque con enfoques divergentes, los resultados de la investigación invitan a continuar otros estudios que puedan profundizar y generar nuevo conocimiento sobre el municipio como piedra angular del Estado y en todo caso hace un llamado a conservar la unidad nacional.

Lo anterior podemos observarlo con mayor detalle dentro del desarrollo del estudio de caso, sobre el municipio de BELALCAZAR y VILLAMARIA – CALDAS, el cual ya se había trabajado en la primera entrega de este documento (2010), y que nos dio una mirada acerca de las desventajas en que se encuentran muchos de los pequeños municipio a lo largo y ancho del país, gracias a las políticas centralista y a la falta de una política clara de descentralización, que aborde los temas que hemos propuesto en el proceso de este trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

ARCHILA PARDO, Mauricio. Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia. 2001.

ARENDT, Hannah. The Human condition, University of Chicago Press, Traducción editorial Paídos. Barcelona. 1993.

ARISTÓTELES. (trad. Francisco de P. Saramanch). La ética Nicomaquea. Editorial Aguilar. Madrid; España. 1977. Libro1 Capitulo 2.

ARISTÓTELES. (trad. Francisco de P. Saramanch). La política. Editorial Aguilar. Madrid; España. 1977. Libro1 Capitulo 2

ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE COLOMBIA, Constitución Política. Bogotá; Colombia. Ed. Leyer. 1991.

Banco Interamericano de Desarrollo. La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Ernesto Stein, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora, Mark Payne. (2006).

Banco Mundial. (sf) North, Douglas: Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. FCE, México, 2006.

BENITEZ JIMENEZ, William. Democracia local y autonomía. Bogotá; Colombia. Ed. ESAP. 2001.

BID "ENFOQUES ALTERNATIVOS SOBRE DESCENTRALIZACIÓN" 2011.p.68.

BID. De la CRUZ, Rafael, PINEDA, Carlos, PÖSCHEL, Caroline. (2011) La Alternativa Local. Descentralización y Desarrollo Económico.

Bobbio, Norberto. Bovero, Michelangelo. Teoría General de la Política. Trotta, ISBN 84-8164-579-6, 2003.

BOBBIO, N. 1996. El futuro de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica.

BRUGUÉ J. 2009. "Políticas para la Cohesión Social: Nuevos contenidos y nuevas formas". En Cohesión Social y Gobernanza democrática: Para unas regiones y ciudades más inclusivas. Junta de Andalucía. Consejería de Gobernación. Pp.211-228.

CASTELLS, Manuel. La cuestión urbana. Ed. Siglo Veintiuno Madrid; España. 1974.

CASTRO, Jaime. "La Transformación De Bogotá". En: BID La alternativa local. 2011. p.307.

Centro de Investigaciones Económicas CIEC – ESPOL. CAMPUZANO SOTOMAYOR, Juan Carlos. "Perspectivas Económicas. El Proceso De Formación De Políticas Y Su Impacto En La Economía" IPES, BID. 2006. p.76

CEPAL. "Descentralización en América Latina: teoría y práctica". Santiago de Chile. 2001.

CID, Bien-estar y macroeconomía. 2002-2006, UNAL-CGR. Bogotá, capítulo 2.

COLOMBIA Y EL MODELO NEOLIBERAL. Ricardo A. Castaño Z. PhD. en Historia, Profesor Universidad de Caldas, Colombia. Aceptado: 20-10-01. Aprobado: 25-07-02.

COLOMBIA. Acto Legislativo 01 de 2001. (julio 30) por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política.

COLOMBIA. Acto Legislativo 01 de 2001. (julio 30) por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política. http://www.elabedul.net/Documentos/Leyes/2001/Acto_legislativo_01.pdf.

COLOMBIA. Andrés Pastrana. Plan de Desarrollo. cambio para construir la paz. 1998 – 2002.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 11 de 1986. Art. 22. "las Juntas de Acción Comunal, las sociedades de Mejora y Ornato, las Juntas y Asociaciones de Recreación, Defensa Civil y Usuarios, constituidas con arreglo a la Ley y sin ánimo de lucro, que tengan sede en el respectivo Distrito, podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento de los municipios mediante su participación en el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios que se hallen a cargo de éstos. Con tal fin, dichas juntas y organizaciones celebrarán con los municipios y sus entidades descentralizadas los convenios, acuerdos o contratos a que hubieren lugar para el cumplimiento o la ejecución de determinadas funciones u obras".

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. LEY 14 DE 1983 (Julio 06). Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=267>.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. LEY 14 DE 1983 (Julio 06). Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. LEY 38 DE 1981 (marzo 26) Diario Oficial No. 35.760 de 14 de mayo de 1983. Por la cual se definen las formas de concertación de las fuerzas económicas y sociales en los organismos de planeación y los procedimientos para elaborar el Plan de Desarrollo Económico y Social de que trata el artículo 80 de la Constitución Nacional. Internet (ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/ley/1981/ley_0038_1981.html.)

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. LEY 38 DE 1981 (marzo 26) Diario Oficial No. 35.760 de 14 de mayo de 1983. Por la cual se definen las formas de concertación de las fuerzas económicas y sociales en los organismos de planeación y los procedimientos para elaborar el Plan de Desarrollo Económico y Social de que trata el artículo 80 de la Constitución Nacional.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 78 de 1986, Ley 49 de 1987, Ley 11 de 1986, Ley 12 de 1986 y el Decreto 1001 de 1988.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. LEY No. 61 de 15 de Diciembre 1978 de 1978. Ley Orgánica del Desarrollo Urbano.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. LEY No. 61 de 15 de Diciembre de 1978. Ley Orgánica del Desarrollo Urbano. Internet (http://www.minambiente.gov.co/documentos/ley_0061_151278.pdf)

COLOMBIA. Constitución Política. 1991.

COLOMBIA. DECRETO 1881 DE 1990 (Agosto 17). Diario Oficial No. 39.506. De 17 de AGOSTO, 1990. PAG. 3.

COLOMBIA. DECRETO 1881 DE 1990 (Agosto 17). Diario Oficial No. 39.506. De 17 de AGOSTO, 1990. PAG. 3. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Por el cual se dictan normas conducentes al fortalecimiento de la política de descentralización administrativa.

COLOMBIA. DECRETO 2275 DE 1978. por el cual se atribuyen unas funciones a los gobernadores de los departamentos. El presidente de la república de Colombia, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el inciso 2o. del artículo 181 de la Constitución Política.

COLOMBIA. DECRETO 2275 DE 1978. por el cual se atribuyen unas funciones a los gobernadores de los departamentos. El presidente de la república de Colombia, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el inciso 2o. del artículo 181 de la Constitución Política.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Por el cual se dictan normas conducentes al fortalecimiento de la política de descentralización administrativa.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. El Plan Visión Colombia 2019. Bogotá. 2007.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. El Plan Visión Colombia 2019. Bogotá. 2007.

COLOMBIA. Gaceta Constitucional Número 28. Bogotá, D.E., miércoles 27 de marzo de 1991. Edición de 24 páginas.

COLOMBIA. Gaceta Constitucional Número 28. Bogotá, D.E., miércoles 27 de marzo de 1991. Edición de 24 páginas.

COLOMBIA. Manifiesto Democrático - 100 Puntos Álvaro Uribe Vélez.

COLOMBIA. Plan de Desarrollo (Economía Social 1986 – 1990) Virgilio Barco Vargas.

COLOMBIA. Plan de Desarrollo 1983-1986. Cambio con Equidad.

COLOMBIA. Plan de Desarrollo Económico y social. La Revolución Pacífica. 1990 – 1994. Santa fe de Bogotá. 1991.

COLOMBIA. Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional 1975 – 1978 “Para Cerrar la Brecha. Alfonso López Michelsen. 1975.

COLOMBIA. Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional 1975 – 1978 “Para Cerrar la Brecha. Alfonso López Michelsen. 1975.

COLOMBIA. Plan de Desarrollo. El Salto Social. 1994 – 1998.
Consulta de la Norma.

CROZIER, M. 1995. “La posición del Estado ante los otros actores”. Gestión y Análisis de Políticas Públicas 2: 93-99.

Daughters y Harper, (2007). Citado por: De la CRUZ, Rafael, (2011) La Alternativa Local. Descentralización y Desarrollo Económico.

DAVALOS, Pablo. “Neoinstitucionalismo y reforma estructural”. Internet: (<http://alainet.org/active/42669>)

De la CRUZ, Rafael, PINEDA, Carlos, PÖSCHEL, Caroline. La Alternativa Local. Descentralización y Desarrollo Económico. 2011.

FAO: Food and Agriculture Organization of the United Nations. Llambi, Luis. Lindeman, Tomás. Mayo, 2001.

FINOT, Iván. Descentralización en América Latina: Teoría y práctica. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Santiago de Chile. 2001. Pp.11-15

FLACSO. Argentina-Buenos Aires. Febrero de 1999.

FURTADO Celso (1967), Teoría y Política del desarrollo económico, México, Siglo veintiuno, 1991

Gaitán, Pilar y Moreno, Carlos. Poder Local y Utopía de la Descentralización en Colombia. Bogotá. IEPRI, Tercer Mundo Editores. 1992.

Gestión para Resultados con Gobiernos Subnacionales de América Latina. Curso online .INDES-PRODEV (2010-2012)

GONZALO, Alejandro Ramos Claudio Escobar Cruz. “Jóvenes, ciudadanía y participación política en México Silvia Ferreiro y Tatiana Guevara. El derecho de los jóvenes: la participación política.(sf)” 2009.

GRANT, W.1989. Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain. London: Philip Allan.

GUERRERO OROZCO, Omar. “Políticas Públicas: Interrogantes”. Ponencia. 1991.

GUERRERO OROZCO, Omar. Implementación de Políticas Como Gobernabilidad. Ponencia .UNAM., Toluca. Abril 6-8. 1995.

GUTIERREZ, Luciano, RODRIGUEZ, Francisco. "Historia, instituciones y crecimiento económico".

GUTIERREZ, Luciano, RODRIGUEZ, Francisco. "Historia, instituciones y crecimiento económico". 2003. p, 2.

HABERMAS, J., Normas y valores. Madrid, Trotta, 2008, p.10.

Hazel McCallion en: BID. "La Alternativa Local. Descentralización y Desarrollo Económico". 2011 p.87

HUNTINGTON, Samuel. El Orden Político en las Sociedades en Cambio. Paidós. Buenos Aires. 1972.

IADB. ORG. (2010-2012) Gestión para Resultados con Gobiernos Subnacionales de América Latina. Curso online .INDES-PRODEV

ICESI. Cali. Colombia. Octubre 25. 2005.

JIMENÉZ BENITEZ. William W. Democracia Local y Autonomía: Falsas Expectativas y Promesas Incumplidas de la Descentralización. ESAP. Bogotá. Diciembre de 2001. Cáp. IV.

JUNGUITO, Roberto. RINCÓN, HERNAN. "LA POLITICA FISCAL EN EL SIGLO XX EN COLOMBIA". Agosto 6 de 2004

KANT. Emmanuel. Fundamentos de la Metafísica de las costumbres, Editorial Porrúa. México. 1988.

KAUFFER MICHEL, Edith F. Las Políticas Públicas: Algunos Apuntes Generales. México. D.F. ECOSUR, 2004

LEGIS. La Constitución y la ley (acto legislativo 001 de 2001, ley 617 de 2000, acto legislativo 04 de 2007, ley 1176 de 2007.

MATOS, Luís Raúl. Director del Programa de Gobernabilidad de la Escuela de Posgrado de Gerencia. Política de la Universidad George Washington. Ex ministro de Finanzas y de Planificación.

MATTA, Luís Alberto. La otra mirada desde el polo democrático, callejón con salida. Valle del Cauca; Colombia; Sintrapaz. 1996.

MATTA. Luís Alberto. La Otra Mirada desde el Polo Democrático, Callejón con Salida. Valle del Cauca; Colombia; Sintrapaz. 1996. 13 p.

MORLINO, Leonardo. 2005. Democracias y democratizaciones. México: Centro de Estudios de Política Comparada (CEPCOM).

MOUFFE. Chantall, La paradoja democrática.(Traducción de Tomás Fernández. Barcelona; España. Editorial Gedisa, 2003.

MULLER Y SUREL, L'analyse des politiques publiques, Montchrestien. Paris. Octubre. 2000.

NACIONES UNIDAS. SEDLAC. Citado por: De la Cruz Rafael, en: La alternativa Local. Descentralización y desarrollo económico. 2008. P. 42.

OCAMPO, José Antonio (2001). "Raúl Prebisch y la agenda de desarrollo en los albores del siglo XXI", Revista CEPAL no 75, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

PASCUAL Esteve, J.M. 2011. El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades. El fin del gerencialismo o la recuperación de lo público y sus actores. Valencia: Tirant lo Blanch.

PEREZ Carlota (1996) "La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones" Comercio Exterior, Vol. 46, nº 5, mayo.

PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES (2011). En homenaje a los 25 años de la descentralización en Colombia. IEMP. Edic. Bogotá, D.C, Noviembre 2011. Procuraduría General de la Nación. P.7.

PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES. En homenaje a los 25 años de la descentralización en Colombia. IEMP. Edic. Bogotá, D.C, Noviembre 2011. Procuraduría General de la Nación. 2011. P.

Publicación eltiempo.com. Sección Editorial – opinión. Fecha de publicación 21 de septiembre de 2001. Rubén Rodríguez Devia.

Publicación eltiempo.com. Sección Editorial – opinión. Fecha de publicación 21 de septiembre de 2001. Rubén Rodríguez Devia.

PUTNAM, R. D., Leonardi, R. y Nanetti, R. 1993. Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press.

REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1968: ANTECEDENTES, TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO, SUS PRINCIPALES CONSECUENCIAS. Jaime Vidal Perdomo. 2004, Bogotá.

RODRIGUEZ. Libardo. Estructura del Poder Público en Colombia. Novena Edición. Temis. Bogotá. 2001.

ROTH DEUBEL, André, Noël. Presentación: Políticas Públicas. Universidad de Francia.

SALAMA Pierre (2003), "La violencia latinoamericana vista por los economistas", Cuadernos de economía, nº 38, primer semestre 2003.

SCARTASCINI, Carlos y TOMMASI, Mariano. Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad de San Andrés Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas. 2012 P.4
Sergio Boisier, citado por Ibíd., FINOT, Iván. 1990. p.37

SARTORI, Giovanni. 2003. Qué es la democracia. Madrid: Taurus.

SOTO. David. La Descentralización en Colombia: Centralismo o Autonomía. En: Revista Opera de la Universidad Externado de Colombia, 2003 vol. 3 numero 003.

THOENIG, Jean-Claude, "Présentation", en Jean Leca, Madeleine Grawitz, Traité de Science Politique, Les Politiques publiques, Vol. 4, PUF, París.

UNAM. Revista económica. México .Noviembre 16. 1992

UNIVERSIDAD DE TALCA. "Un enfoque metodológico para comprender la política de las políticas, Capítulo 2. El proceso de formulación de políticas puede

entenderse como una sucesión de intercambios entre actores políticos que interactúan en escenarios formales e informales” chile. 2012.

VILLAREAL MARTINEZ, maría teresa. Participación ciudadana y Políticas Públicas.

VILLORIA, M.2010. “Cultura de la Legalidad y Buen Gobierno”. En Cultura de la Legalidad. Instituciones, procesos y estructuras, Villoria, M y Wences Simon, M.I. Madrid: Catarata, pp.

WALTER, W. powell y PAUL, j. dimaggio El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Jorge Javier (1999) Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías. 1999. p.8

PÁGINAS ELECTRÓNICAS CONSULTADAS

- <http://villamaria-caldas.gov.co/nuestromunicipio.shtml?apc=m111--&m=f>
- <http://www.minhacienda.com.com>
- <http://belalcazar-caldas.gov.co>
- <http://palestina-caldas.gov.co/nuestromunicipio.shtml?apc=m1i1--&m=f>
- <http://www.mailxmail.com/curso-ciencias-politicas/contenido-sistema-ciencia-politica>
- <http://www.universidadjaveriana.edu.co/biblos>
- <http://www.gobernaciondecaldas.gov.co> (Documento)
- <http://manizales-caldas.gov.co/nuestromunicipio.shtml?apc=m111--&m=f>
- <http://www.dnp.gov.co>
- <http://www.municipioscolombianos.org-www.fsl.org.com>
- http://www.fao.org/sd/2001/IN0502a_es.htm
- - <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=250>
- ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/decreto/1983/decreto_3541_1983.html

ANEXOS

ANEXO “A”. La descentralización en el caso del Municipio de Belalcázar – (Caldas).

El actual territorio del municipio de Belalcázar comprende lo que se conoció en un principio como “País de los Anserma” extendiéndose desde el río Cañaveral al sur hasta el río Cartama al norte limitando con el Departamento de Antioquia, así como desde el río Cauca al oriente hasta la cordillera Occidental limitando con el Departamento del Choco. En el territorio de Belalcázar no hubo propiamente asentamiento de una tribu importante, pero se conoce de la existencia de familias por lo que han hallado los “guaqueros”. Cabe pues dentro del pasado aborigen de ese municipio, lo relativo al de Risaralda y San José, que fueron igualmente parte del pasado indígena de Anserma¹⁰³.

Según los estudios realizados por la Gobernación de Caldas y los documentos que allí reposan, La Región de la cual hace parte el Municipio de Belalcázar se encuentra dentro del territorio arqueológico Quimbaya y específicamente de las áreas que ocuparon los Ansermas, los cuales se localizaron en las vecindades de los Municipios de Anserma, Supía, Río Sucio Quinchia, Guatica, Anserma Viejo, Risaralda, Apía, Pueblo Rico, Viterbo, Santuario y Belalcázar. El nombre de los Ansermas fue Anzeas y habitaron todo el territorio que hoy ocupan los Municipios del Bajo Occidente y a lo largo de su historia se han encontrado diferentes hallazgos, dada la tradición de la g.uaquearía propia de los Colonizadores Antioqueños¹⁰⁴.

¹⁰³ <http://belalcazar-caldas.gov.co>

¹⁰⁴ <http://www.gobernaciondecaldas.gov.co> (Documento)

FUNDACIÓN

Se deduce de las investigaciones contenidas en los registros tanto de la Gobernación del Departamento de Caldas y de Antioquia, así como de la Alcaldía del municipio de Belalcázar; el desarrollo de la fundación de pueblos generada por la Colonización Antioqueña, la norma empíricamente aplicada, reflejo de las Leyes de las Indias (expedidas por Felipe II en 1573) como herencia común a los pueblos de la América Española, es aplicada en Belalcázar, la octogonalidad del trazado urbano, no obstante su emplazamiento a lo largo de la cuchilla¹⁰⁵.

Finalmente Belalcázar es erigido como municipio en 1.911, su primer alcalde fue el Coronel Vicente Marín Abello, militar Marmateño. Producto de la tercera oleada de La Colonización Antioqueña en su desplazamiento hacia el sur en el establecimiento de nuevas relaciones de producción, contactos comerciales entre el Cauca y Antioquia, y la búsqueda de tierras de producción y fundaciones, abriendo caminos a mulas y arrieros, a punta de hacha y machete¹⁰⁶.

Tabla 2. Descripción del Municipio

MUNICIPIO	Descripción
Nombre del municipio	BELALCÁZAR
Nombre de departamento	CALDAS
Gentilicio	Belalcazarita.
Otros nombres que ha recibido el municipio	La soledad, El Chamizo
Fundación	29 de noviembre de 1.888
Extensión territorial	114,3 Km2
	Extensión área urbana: 0.2 Km2
	Extensión área rural: 114.1 Km2
	Altitud de la cabecera municipal (metros sobre el nivel del mar): 1632
Temperatura media: 19° C	
Distancia de referencia	74 Kilómetros a Manizales por la vía del occidente.
Referencia geográfica:	El oriente con Marsella y Chinchiná; El occidente con la Virginia, Viterbo y

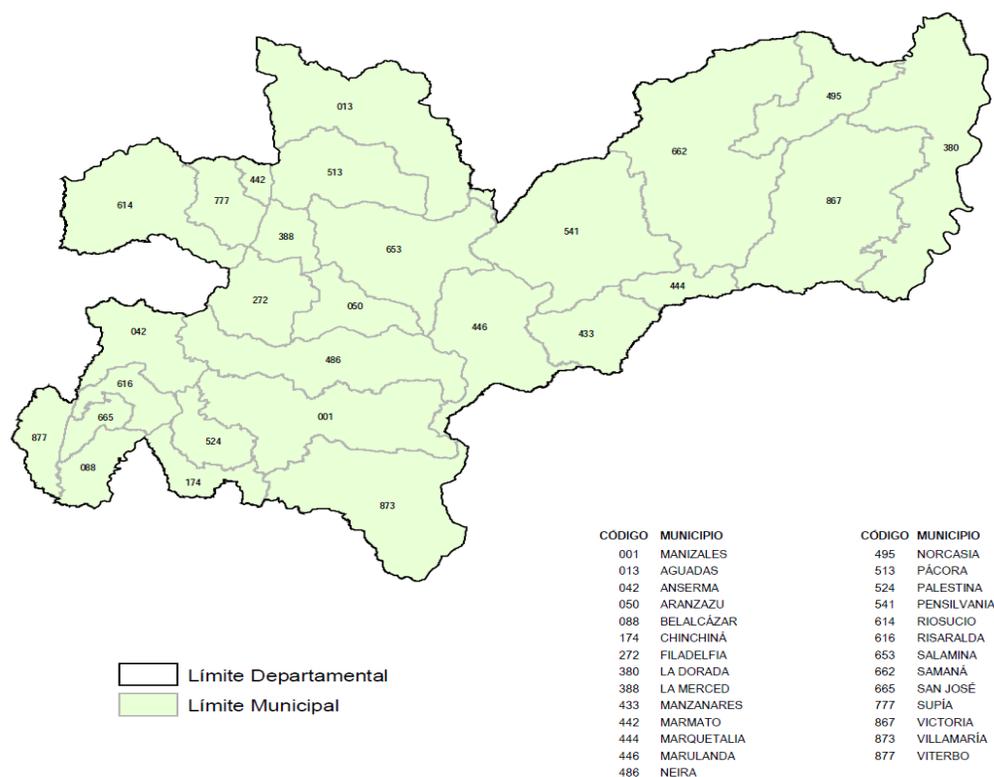
¹⁰⁵ <http://www.gobernaciondecaldas.gov.co> (Documento)

¹⁰⁶ <http://www.gobernaciondecaldas.gov.co> (Documento)

	Risaralda; El norte con San José; El sur con la Virginia y Marsella. Altitud de la cabecera municipal (metros sobre el nivel del mar): 1632
Posición Geográfica:	<ul style="list-style-type: none"> • Latitud 5° 0' 0" Norte • Longitud 75° 49' 59" Oeste
Densidad Demográfica	(hab./Km2) 95,63
Población:	CENSO 2005 Conciliada a junio 30 de 2005, es de 11.872 habitantes.
Población Proyectada	Para 2007 sería de 11.476 habitantes.
Categoría	El municipio se encuentra en la categoría 6 para 2007 según los criterios de la Ley 617 de 2000.
NIT	890802650-9
Código DANE	17088

Fuente: Censo General 2005 Geostatístico Nacional, 2004. DANE

Gráfica 2. Ubicación del Municipio en el Departamento



Fuente: Censo General 2005 Geostatístico Nacional, 2004. DANE

Especializado en: Dirección Geoestratégica

Como se puede observar en el mapa, Belalcázar, no es un municipio corriente dentro del Departamento, se observa que es un municipio fronterizo, lo cual lo

dota de características especiales y estratégicas a la hora de hacer algún análisis situacional sobre su desempeño en el departamento.

Para efectos de este estudio de caso es necesario tener en cuenta los siguientes datos oficiales en los cuales se enmarcará el desarrollo del mismo; ya que en primera medida estos fueron los antecedentes que encaminaron las preguntas primarias sobre los temas de Políticas Públicas, Gobernabilidad, Instituciones y Descentralización en Colombia. Así mismo se utilizarán tres (3) municipios de control con los cuales se hará la comparación tanto de desempeño integral como fiscal del municipio de Belalcázar.

Por lo tanto es importante destacar el siguiente cuadro:

Tabla 3. Desempeño Integral De Los Municipios

Municipio (con mejor calificación)	
Manizales	
Posición en la nación: 23	Posición Departamento: 1
Municipio (E. caso)	
Belalcázar	
Posición en la nación: 657	Posición Departamento: 10
Municipio (más baja calificación)	
Riosucio	
Posición en la nación: 963	Posición Departamento: 27

Fuente: Elaborado con base en Evaluación del desempeño integral de los municipios, DNP. 2008.

Nota: Tipo de calificación: 23 mayor calificación y 963 como el menor calificación en la nación. Y Tipo de calificación: 1 mayor calificación y 27 como el menor calificación en el Departamento.

Tabla 4. Desempeño Fiscal De Los Municipios

Municipio (con mejor calificación)	
Villa María	
Posición en la nación: 90	Posición Departamento: 1
Municipio (más baja calificación)	
Belalcázar	
Posición en la nación: 1086	Posición Departamento: 27

Fuente: Elaborado con base en Evaluación del desempeño fiscal de los municipios, DNP. 2008.

Nota: Tipo de calificación: 90 mayor calificación y 1086 como el menor calificación en la nación. Y Tipo de calificación: 1 mayor calificación y 27 como el menor calificación en el Departamento.

El análisis se realizó bajo la comparación del municipio de Belalcázar frente a los municipios de control, los cuales se desatacan por su posición en los estudios realizados para 2008 por el DNP en cuanto desempeño integral y desempeño fiscal. En el municipio se realizaron varias entrevistas tanto a personajes de la administración como fue el caso del alcalde local, algunos funcionarios y personajes relevantes en la vida cotidiana de Belalcázar.

Los resultados de la investigación advierten aspectos y preocupaciones de las autoridades, instituciones y pobladores que influyen en la formulación de la política pública, con respecto a señalar permanente injerencia del Gobierno y el Estado central dentro de la agenda de formulación de políticas y desarrollos políticos y sociales locales. Así lo expresa el Señor Alcalde del municipio, con gran preocupación, pero también con cierta ambivalencia y confusión dentro de los temas a tratar, esto podría explicarse por la dualidad que genera ser funcionario público adscrito al gobierno Nacional con limitaciones desde allí, para una gestión más efectiva.

Se nota igualmente que aunque existe la preocupación por dicha injerencia, no se tiene claro hasta donde el nivel Nacional debe y puede llegar y cuál es su límite de acción dentro de las decisiones locales. Este tipo de quejas es recurrente, pero a la vez, se pide que el Gobierno del nivel central que haga presencia y se aparte activa de varios procesos importantes que definen el desarrollo del municipio, para que estos se validen y tengan “seriedad”, es decir, que se comprometan las partes. Esto genera dependencia de lo local hacia lo nacional haciendo aún más difuso el rol de un alcalde en un Municipio descentralizado.

De esta forma, queda claro que la dependencia del nivel local no sólo obedece a lo fiscal, sino a una permanente y mutua desconfianza de los procesos que ellos mismos desarrollan, también forjado por el marcado centralismo en que se mueve el país, que no favorece consolidar autonomía en la gestión, validándose ante propios y extraños que el Gobierno central es el único que vale.

Por otro lado el panorama no es distinto en el Departamento, ya que no se tiene claro lo que define la Ley, en cuanto a que éste es un intermediario entre lo Nacional y lo Municipal; según anota el Gobernador de Caldas, Dr. Mauricio Aristizabal Muñoz, la falta de articulación de los municipios en estos procesos obedece a que por un lado también existe bastante intromisión de lo central en estos asuntos, no sólo en la parte económica, entiéndase, transferencias y sistema general de participaciones, sino en la parte política de la toma de dediciones.

Es perjudicial este tipo de injerencias ya que lo Nacional aunque tiene el panorama general del Estado, sólo se queda en eso, en lo general; los Departamentos y Municipios, obedecen a determinaciones de carácter social, político, económico, de relación con otros municipios del mismo Departamento, o de otros Departamentos y porque son fronterizos con otros país, entre otras tantas características que lo central solo conoce de manera superficial.

Sin embargo el nivel central tiene un panorama totalmente distinto sobre el tema, y no estima perjudicial en el desarrollo de lo local y en sí de la descentralización; argumenta el Señor Ministro de Hacienda y crédito Público, Doctor Oscar Iván Zulúaga, que la descentralización es un proceso prolongado y que Colombia está aprendiendo a desarrollarla, que aún es necesario que los Departamentos y municipios dependan un poco de la administración central; que por ejemplo, con el tiempo, los municipios aprenderán a generar sus propios recursos y ser sostenibles sin tener que depender tanto de las transferencias nacionales.

El Ministro y parte de su equipo de trabajo, afirman que aunque lo cultural y la historia de un municipio son bastante importantes en cuanto a generación de identidad y construcción de nación, el Estado debe propender por la provisión de bienes y servicios a sus nacionales y que un municipio que no es viable financieramente atenta contra la estabilidad de estas comunidades y por eso la parte financiera es tan importante tanto para su desarrollo como para su existencia¹⁰⁷.

A continuación se observan los indicadores financieros utilizados por el DNP algunas de las características del municipio en relación con otros municipios y el estudio que de esto hace el DNP, para intentar dilucidar el porqué de dichos resultados y que tan cerca de la realidad están. Ya que según palabras del Alcalde de Belalcázar, estos resultados se dan gracias a que la información recogida no fue la suficiente ni la verás para poder llegar es estos análisis.

DESEMPEÑO FISCAL

Los municipios, relacionados en este punto, Villamaría y Belalcázar destacados en el Ranking de desempeño fiscal, como mejor calificación dentro del departamento con respecto a la nación y de más baja calificación dentro del departamento con respecto a la nación.

¹⁰⁷ ANEXO: ENTREVISTA MINISTRO.

Tabla 5. Ingresos Más Importantes Del Municipio De Belalcázar

Municipio	FUENTE	A2005	A2006	A2007	A2008
BELALCAZAR	INGRESOS TOTALES	4.169	4.284	4.842	5.350
	1.1.1. PREDIAL	253	256	460	149
	1.1.3. SOBRETASA A LA GASOLINA	113	129	130	114

Fuente: Elaborado con base en Evaluación del desempeño fiscal de los municipios, DNP. 2008.

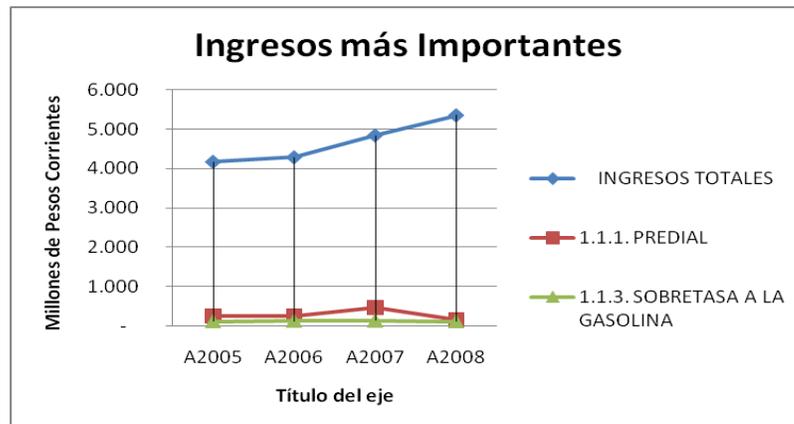
Porcentaje de participación del Impuesto Predial y Sobre Tasa a La Gasolina sobre el total de los ingresos del Municipio de Belalcázar.

Tabla 6. Evaluación De Desempeño Fiscal

Municipio	CUENTA2	A2005	A2006	A2007	A2008
BELALCAZAR	% PREDIAL	6,08	5,98	9,50	2,79
	% GASOLINA	2,71	3,02	2,69	2,13
	TOTAL %	8,78	8,99	12,19	4,92
	TOTAL	100	100	100	100

Fuente: Elaborado con base en Evaluación del desempeño fiscal de los municipios, DNP. 2008.

Grafica 3. Ingresos importantes



Fuente: Elaborado con base en Evaluación del desempeño fiscal de los municipios, DNP. 2008.

Por ejemplo y como lo muestran los cuadros (Tabla No 5) y (Gráfica No.1.) los ingresos más importantes del municipio, no son representativos dentro de los

ingresos totales y que estas brechas tienden a hacerse más grandes en momentos coyunturales nacionales, departamentales y municipales. Sin embargo, esto también se ve en la mayoría de los municipios, tanto de la región como de la nación, lo que no lo determina como ineficaz y/o ineficiente, como lo podemos ver en la siguiente grafica de uno de los municipios de control.

Tabla 7. Ingresos Más Importantes Del Municipio De Villamaría

Municipio	CUENTA2	A2005	A2006	A2007	A2008
VILLAMARIA PoNal: 90 PoDepto: 1	INGRESOS TOTALES	8.231	9.032	10.903	12.000
VILLAMARIA PoNal: 90 PoDepto: 4	1.1.1. PREDIAL	662	889	894	1.018
VILLAMARIA PoNal: 90 PoDepto: 6	1.1.3. SOBRETASA A LA GASOLINA	1.218	1.026	1.072	980
	% PREDIAL	8,04	9,84	8,20	8,49
	% GASOLINA	14,79	11,36	9,84	8,17
	TOTAL %	22,83	21,20	18,04	16,66
	TOTAL	100	100	100	100

Fuente: Elaborado con base en Evaluación del desempeño fiscal de los municipios, DNP. 2008.

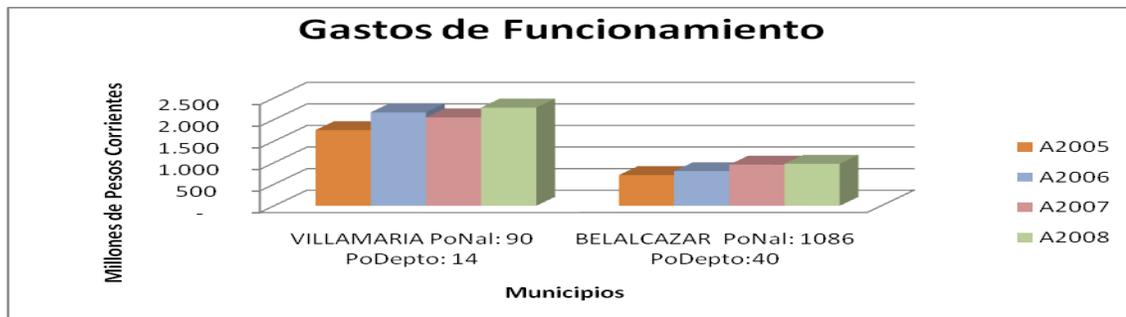
Grafica 4. Ingresos más importantes Villamaría



Fuente: Elaborado con base en Evaluación del desempeño fiscal de los municipios, DNP. 2008.

En este gráfico podemos evidenciar que aunque fiscalmente están separados radicalmente por su gestión fiscal, los balances en términos de comportamiento son muy parecidos frente a los ingresos que pueden generar (Ingresos más importantes).

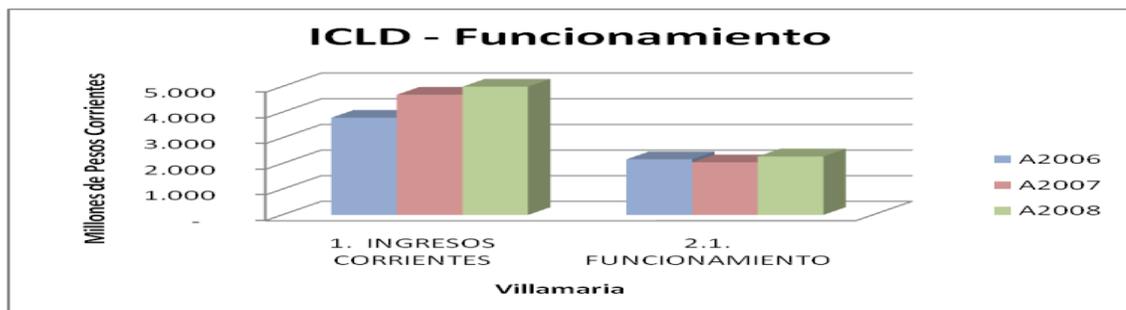
Grafica 5. Gastos de Funcionamiento



Fuente: Elaborado con base en Evaluación del desempeño fiscal de los municipios, DNP. 2008.

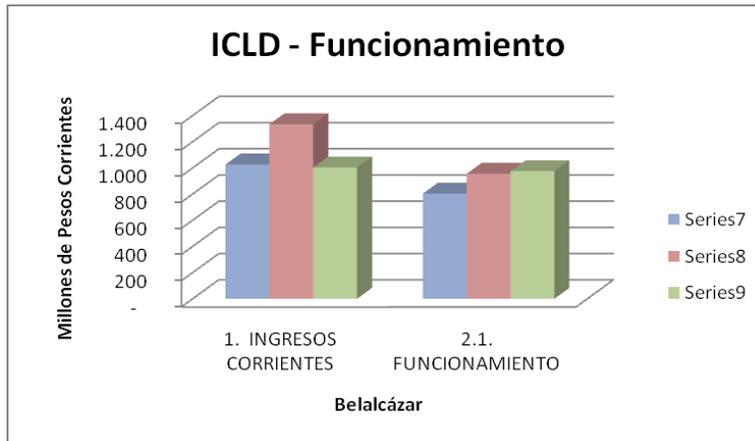
Aquí tenemos un ejemplo más sobre los comportamientos financieros de estos dos entes territoriales; en este punto tenemos los Gastos de Funcionamiento, que aunque no son los mismos, presentan un mismo comportamiento, atendiendo a las características de cada uno de estos municipios. Es de anotar que aunque se han tomado los años de 2005 a 2008, los comportamientos no son disímiles tanto en los primeros años de este siglo como hasta 2009; a no ser que como ya se había anotado obedezca esto a una coyuntura.

Grafica 6. ICLD – Funcionamiento Villamaría



Fuente: Elaborado con base en Evaluación del desempeño fiscal de los municipios, DNP. 2008.

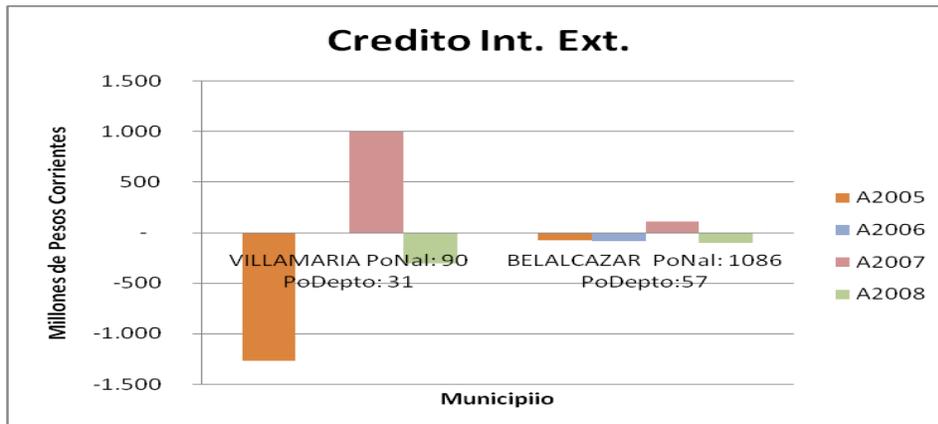
Grafica 7. ICLD – Funcionamiento Belalcazar.



Fuente: Elaborado con base en Evaluación del desempeño fiscal de los municipios, DNP. 2008.

Vemos en las dos graficas anteriores que los recursos de libre destinación orientados a pagar la nómina y los gastos generales de la administración central tienen categorías iguales, pero los ingresos en este caso dejan entre ver una gran diferencia de gestión de estos dos municipios.

Grafica 8. Magnitud de la Deuda



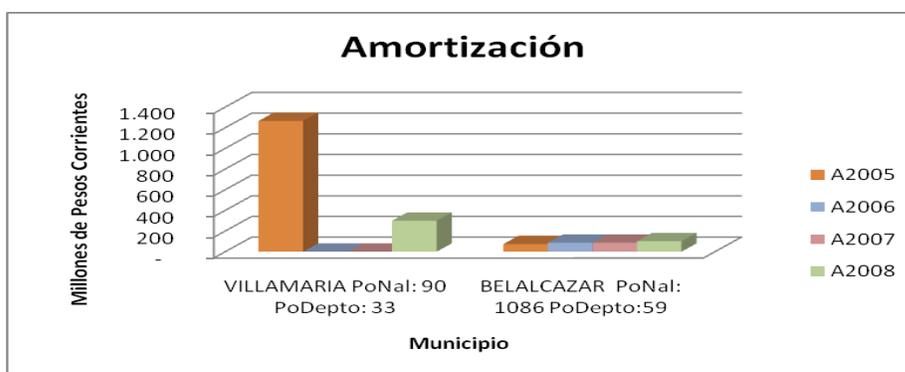
Fuente: Elaborado con base en Evaluación del desempeño fiscal de los municipios, DNP. 2008.

En este apartado vemos, que el municipio de Villamaría gracias a gestiones administrativas posee un mayor respaldo que el municipio de Belalcázar. Sin

embargo, para el año 2005 esta es bastante alta, tanto que llevan a acercarse al límite establecido por la ley, del 80%.

En contraste Belalcázar no dispone de este “beneficio” por lo cual debe endeudarse muy poco dejando de financiar o de desarrollar proyectos importantes, que le permitirían tener un mejor desempeño económico, social y cultural.

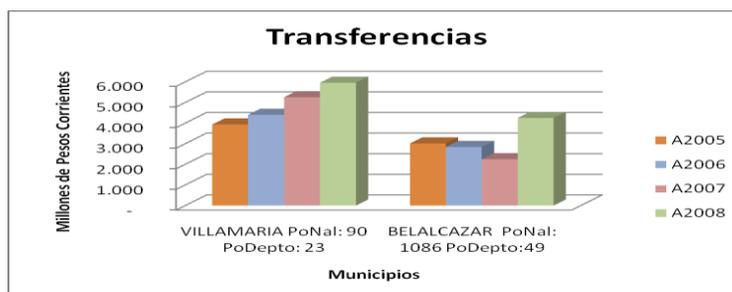
Grafica 9 Amortización



Fuente: Elaborado con base en Evaluación del desempeño fiscal de los municipios, DNP. 2008.

Este cuadro muestra como complemento del anterior, que aunque tienen distintos niveles de respaldo, los dos municipios cumplen con estas obligaciones. Por lo cual se encuentran bien en los términos de la Ley, ya que su capacidad de pago no supera su endeudamiento.

Grafica 10 Transferencias Villamaría - Belalcázar



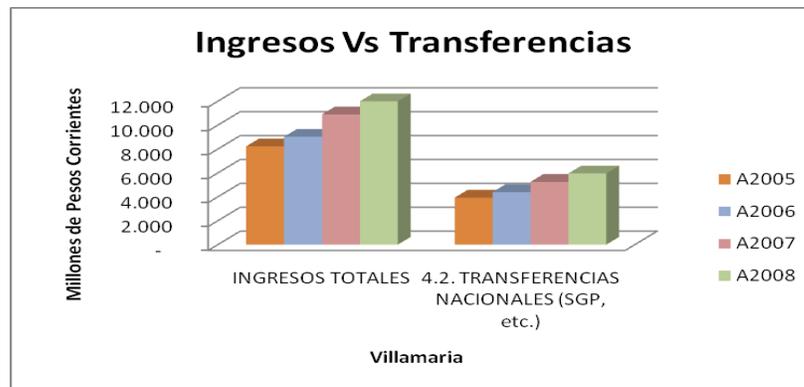
Fuente: Elaborado con base en Evaluación del desempeño fiscal de los municipios, DNP. 2008.

Tabla 8. Transferencias Vs Ingresos Belalcazar

Municipio	CUENTA2	A2005	A2006	A2007	A2008
BELALCAZAR	INGRESOS TOTALES	4.169	4.284	4.842	5.350
	1.3. TRANSFERENCIAS	471	401	439	538
	% transferencias	11,29	9,35	9,06	10,05

Fuente: Elaborado con base en Evaluación del desempeño fiscal de los municipios, DNP. 2008

Grafica 11. Ingresos Vs Transferencias Villamaría



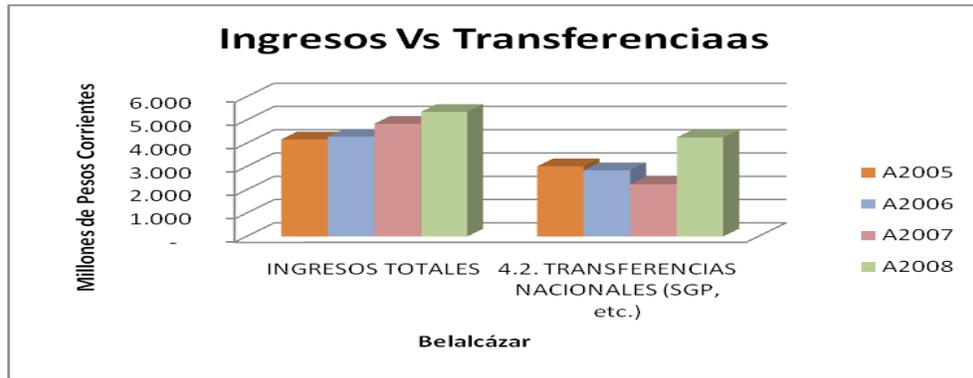
Fuente: Elaborado con base en Evaluación del desempeño fiscal de los municipios, DNP. 2008

Tabla 9. Evaluación Fiscal Municipios

CUENTA2	A2005	A2006	A2007	A2008
INGRESOS TOTALES	8.231	9.032	10.903	12.000
4.2. TRANSFERENCIAS NACIONALES (SGP, etc.)	3.934	4.405	5.259	5.962

Fuente: Elaborado con base en Evaluación del desempeño fiscal de los municipios, DNP. 2008

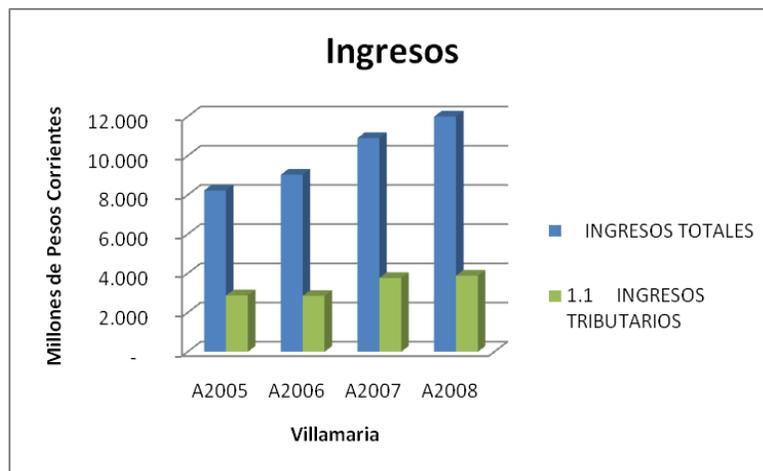
Grafica 12. Ingresos Vs Transferencias Belalcazar



Fuente: Elaborado con base en Evaluación del desempeño fiscal de los municipios, DNP. 2008

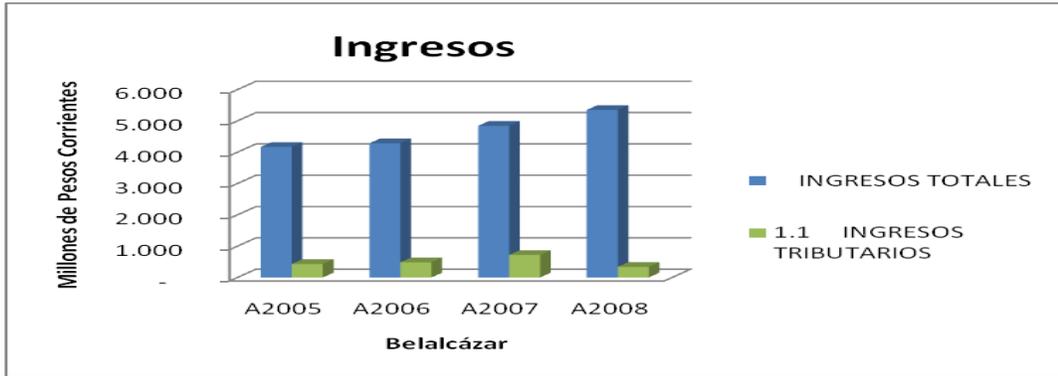
La creciente dependencia del municipio de Belalcazar respecto de sus ingresos totales y las transferencias nacionales, reporta que el esfuerzo fiscal ha venido decreciendo y que los ingresos del municipio cada vez más dependen de los giros del nivel central. Es así, que no está garantizando recursos complementarios que le puedan ayudar a financiar el gasto relacionado con sus competencias.

Grafica 13 Ingresos Villamaría



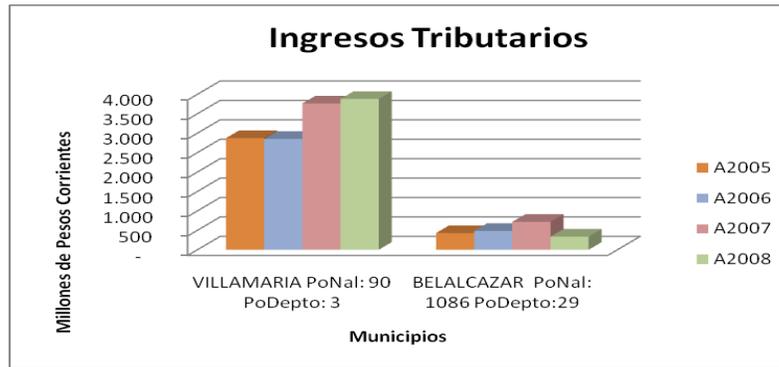
Fuente: Elaborado con base en Evaluación del desempeño fiscal de los municipios, DNP. 2008

Grafica 14. Ingresos Belalcazar



Fuente: Elaborado con base en Evaluación del desempeño fiscal de los municipios, DNP. 2008

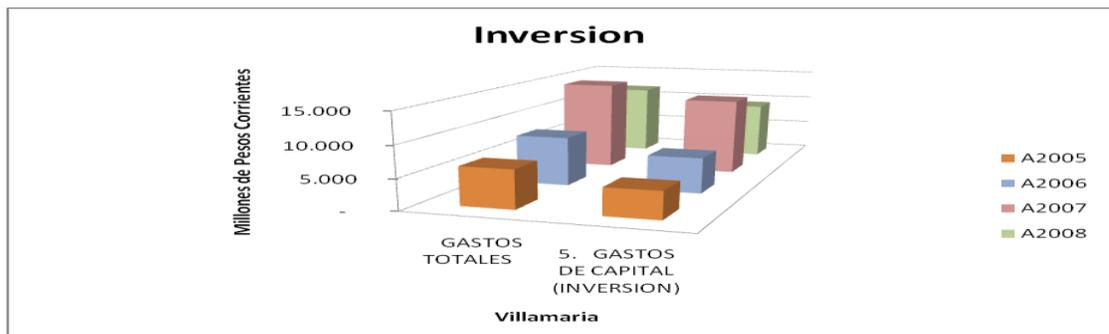
Grafica 15. Ingresos Tributarios Villamaría - Belalcazar



Fuente: Elaborado con base en Evaluación del desempeño fiscal de los municipios, DNP. 2008

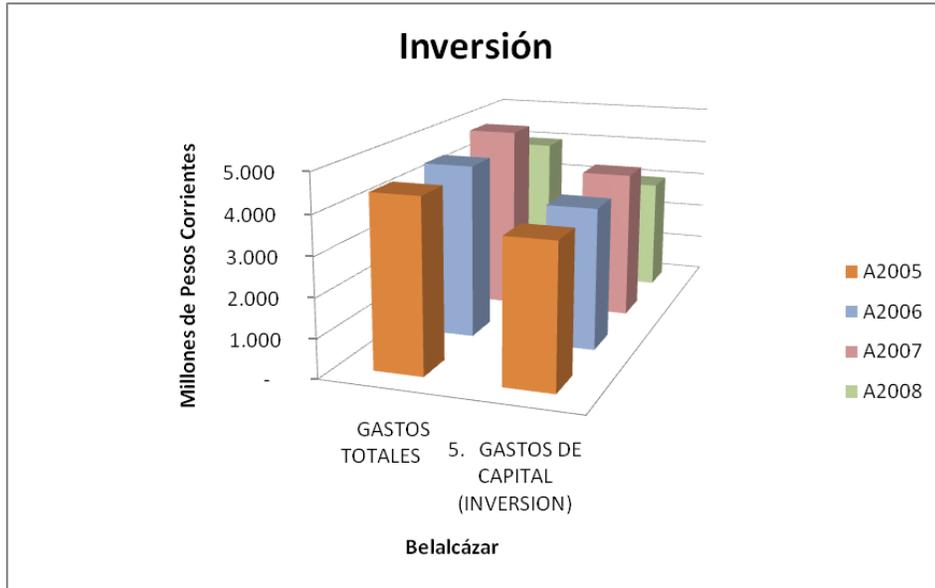
En estas graficas se evidencia lo que se había dicho anteriormente con respecto a la generación de los recursos entre Villamaría vs. Belalcazar; teniendo en cuenta también que ninguno de los dos municipios aquí relacionados recibe regalías.

Grafica 16. Magnitud de la deuda



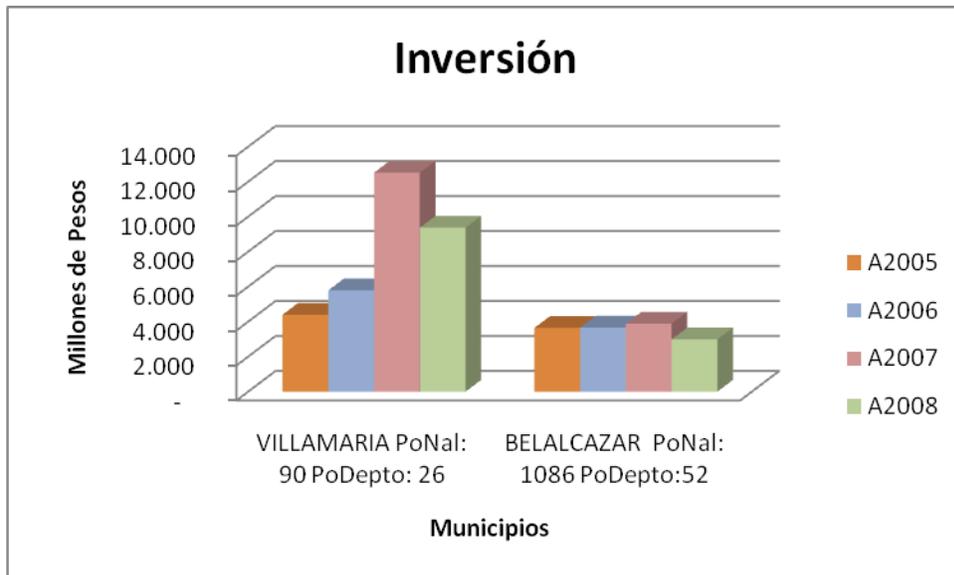
Fuente: Elaborado con base en Evaluación del desempeño fiscal de los municipios, DNP. 2008

Grafica 17. Inversión Belalcázar



Fuente: Elaborado con base en Evaluación del desempeño fiscal de los municipios, DNP. 2008

Grafica 18. Inversión Villamaría – Belalcázar.



Fuente: Elaborado con base en Evaluación del desempeño fiscal de los municipios, DNP. 2008

En este sentido de la comparación que se ha venido realizando en estas graficas sobre inversión que comprenden así mismo los gastos destinados a incrementar, mantener y mejorar el capital físico, y asegurar una mejor prestación de los servicios sociales permiten observar que Villamaría supera al municipio de Belalcázar en materia de inversión pública, sin embargo y como ya se ha expresado para el estudio realizado por el DNP en 2008, Belalcázar no está tan mal situado frente a la Nación a nivel presupuestal, ya que como el mismo documento de Desempeño integral lo afirma, este se encuentra entre uno de los municipios más eficientes integralmente en todo el país. Veamos:

Tabla 10. Necesidades Básicas Insatisfechas

Indicadores - Situación socioeconómica

NBI. Viviendas inadecuadas: Expresa las carencias habitacionales en cuanto a las condiciones físicas de las viviendas donde residen los hogares¹⁰⁸.

NBI. Servicios inadecuados: Identifica el no acceso a condiciones sanitarias mínimas, hace referencia a servicios públicos¹⁰⁹.

NBI. Hacinamiento crítico: Tres o más personas por cuarto, incluyendo sala, comedor y dormitorios y excluyendo cocina, baño y garaje¹¹⁰.

NBI. Alta dependencia económica: Con más de tres personas dependientes por persona ocupada y que el jefe tenga una escolaridad inferior a tres años¹¹¹.

NBI. Con ausentismo escolar: Con al menos un niño entre los 7 y 11 años, pariente del jefe del hogar, que no asisten a un centro educativo¹¹².

NBI. Miseria: Aquellas personas u hogares que tienen insatisfechas más de dos necesidades definidas como básicas¹¹³.

En 1993 el 28,78% de la población tenía necesidades básicas insatisfechas o se encontraba en condiciones de pobreza, cifra que aumentó a 28,78% en el 2005. La población con mayores carencias se encuentra en el área rural (34,29%)¹¹⁴.

¹⁰⁸ IDEAM

¹⁰⁹ IDEAM

¹¹⁰ IDEAM

¹¹¹ IDEAM

¹¹² IDEAM

¹¹³ IDEAM

¹¹⁴ Fuente: Federación Colombiana de Municipios. Información Municipal para la Toma de Decisiones.

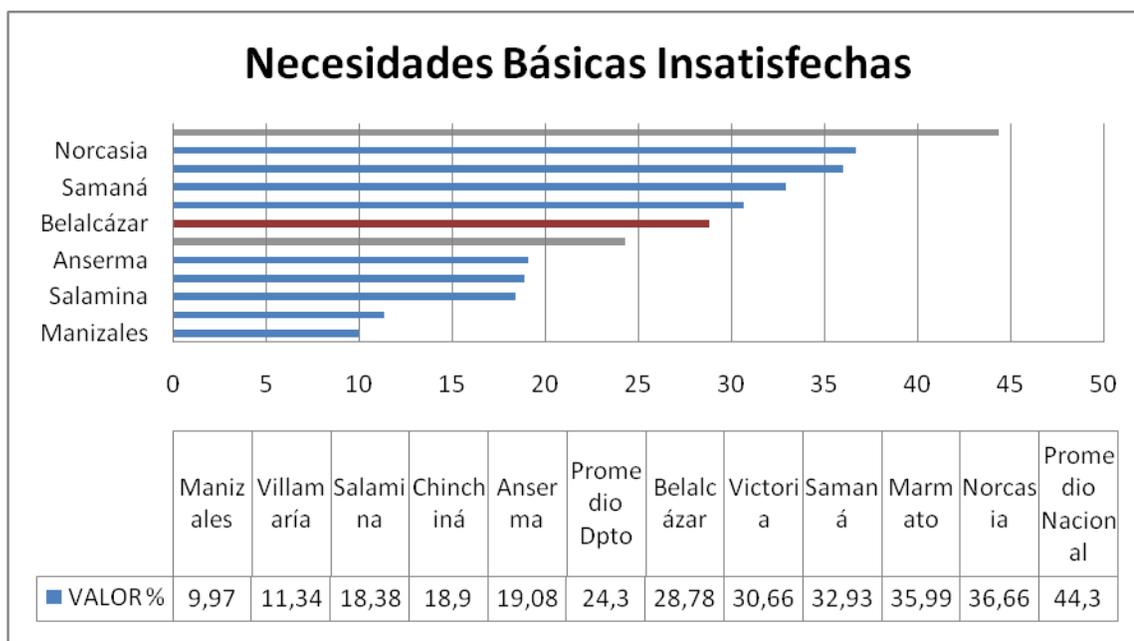
Tabla 11. Población NBI

INDICADOR	RURAL	URBANO	TOTAL
NO. DE HOGARES CON NBI	28.78%	28.78%	0
NO. DE HOGARES CON VIVIENDA INADECUADA	15.2%		0
NO. DE HOGARES CON SERVICIOS PÚBLICOS INADECUADOS	1.9%G		0
NO. DE HOGARES CON HACINAMIENTO CRÍTICO	11.6%		0
NO. DE HOGARES CON ALTA DEPENDENCIA ECONÓMICA	11.7 %	5,40%	0
NO. DE HOGARES CON AUSENTISMO ESCOLAR	2.1%		0
NO. DE HOGARES EN LA MISERIA	14.7%		0

Definición de NBI (Necesidades básicas insatisfechas)

Fuente: <http://belalcazar-caldas.gov.co>

Grafica 19. Necesidades Básicas Insatisfechas



Fuente: Federación Colombiana de municipios.

En el caso de los municipios del Departamento de Caldas a la fecha del último cálculo del índice de NBI, los porcentajes presentados se encuentran en un rango entre 9,97% (Manizales) y 36,66% (Norcasia). Cuatro municipios tienen

porcentajes superiores al 30%, a saber: Victoria (30,66%), Samaná (32,93%), Marmato (35,99%), y Norcasia (36,66%). Esto indica que se debe llevar a cabo un mayor esfuerzo por parte de estos municipios para garantizar mejores condiciones. Por su parte los resultados más alentadores los tienen Manizales (9,97%) y Villamaría (11,34%)¹¹⁵.

De los 27 municipios que conforman el Departamento de Caldas, cinco se encuentran dentro de los primeros cien lugares a nivel Nacional. Manizales es el que posee el mejor puesto, ocupando la posición once dentro de los 1100 municipios colombianos, mientras que Norcasia se encuentra en la menor posición, ocupando el puesto 405¹¹⁶.

PRESUPUESTO Y FINANZAS

Indicador de desempeño fiscal

Determinado por el Departamento Nacional de Planeación - DNP según la evaluación de las siguientes variables a nivel municipal:

- Autofinanciación de los gastos de funcionamiento
- Magnitud de la Deuda
- Dependencia de las transferencias de la Nación
- Generación de recursos propios
- Magnitud de la inversión
- Capacidad de ahorro.

¹¹⁵ www.municipioscolombianos.org - www.fcm.org.co - Gaceta Caldas

¹¹⁶ www.municipioscolombianos.org - www.fcm.org.co - Gaceta Caldas

FINANZAS MUNICIPALES

De cada \$100 de los ingresos corrientes de libre destinación, \$61,69 se destinan a pagar la nómina y los gastos generales de operación de la alcaldía. El límite máximo es de \$80 por cada \$100.

De cada \$100 de los ingresos totales, \$7,14 se orientan al respaldo de la deuda del municipio.

De cada \$100 de los ingresos totales, \$55,50 corresponden a los recursos girados por la Nación a través del Sistema General de Participaciones.

De cada \$100 del gasto total, \$79,77 son destinados a inversión.

De cada \$100 de ingresos corrientes, el municipio genera un ahorro o excedentes de \$26,07 para inversión.

El Saldo de la deuda pública interna para 2006 es de 233.344.865.

Tabla 12 Sistema General de Participaciones

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES	
EDUCACIÓN	
SALUD	
Aseguramiento (Régimen Subsidiado)	1.220.060.677
Salud Pública	81.289.144
Prestación del Servicio (Subsidio a la Población en lo no cubierto a la demanda)	120.156.714
PROPOSITO GENERAL	
Libre Destinación	467.102.665
Agua Potable	324.432.512
Deporte	41.311.998
Cultura	30.983.999
Libre Inversión	587.604.873
Giro Fonpet	36.364.224
ASIGANCIONES ESPECIALES	
Resguardos Indígenas	38.391.585
Alimentación Escolar	25.674.629
Total SGP	2.973.373.020

Fuente: Informe de Resultados de Desempeño Fiscal 2005. DNP

Tabla 13. Comportamiento Tributario

Descripción	Total Recaudo Vigencia 2006	Per Cápita Vigencia 2006
Total Ingresos Corrientes	1.025.940.000,00	88.000,00
Total Ingresos Tributarios	485.120.000,00	41.000,00

Fuente: DNP

Tabla 14. Saldo de la deuda pública municipal - Junio años 2005 – 2008

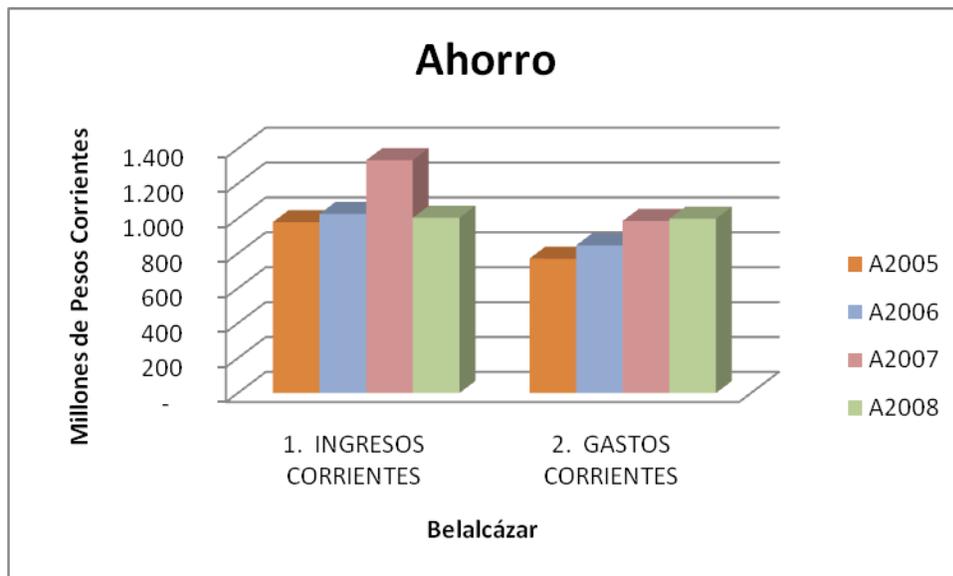
Millones de pesos corrientes					
Municipio	Saldo Junio				Var. % 08/07
	2005	2006	2007	2008	
Total	10.710	9.872	9.161	10.484	14,7
Aguadas	246	936	956	1.757	83,7
Anserma	0	230	411	782	90,2
Aranzazu	66	93	50	142	184,6
Balalcázar	373	277	190	331	74,7
Chinchiná	3.417	2.778			
Filadelfia	173	327	250	454	81,9
La Dorada	2.215	1.602	960	940	-2,1
La Merced		5	16		-100
Manzanares	199	135	628	700	11,5
Marmato	7			267	
Marquetalia	228	240	364	214	-41,2
Marulanda				80	
Neira		350	107	21	-81
Norcasia					
pácora	396	422	248	187	-24,6
Palestina	580	344			
Pensilvania	190	259	173	99	42,7
Riosucio	3		1.048	1.203	14,7
Risaralda			255	195	-23,5
Salamina	1.117	1.117	1.117	1.117	0
samaná			1.462		-100
San José	8	200	175	203	15,9
Supía	453	370	218	545	150,3
Victoria	4				
Villamaria	759			900	
Viterbo	276	187	533	347	-29,8

Fuente: Contraloría General de Caldas. *No incluye Manizales

EDUCACIÓN

- El número de instituciones educativas oficiales es de 3 para 2006
- El número de centros educativos oficiales es de 1 para 2006
- El número de estudiantes matriculados para 2007 en instituciones oficiales es de 2.584.
- El número de estudiantes matriculados para 2007 en instituciones NO oficiales es de 130 entre los 5 y los 9 años; de 181 entre 10 y 14 y de 631 entre los 15 y 19 años.
- En 2006 el número de personas que saben leer y escribir es de 8.400 y el número de personas que no saben leer y escribir es de 2.320.
- No se encuentra información disponible sobre certificación en educación.

Grafica 20. DESEMPEÑO DE AHORRO DE LOS MUNICIPIOS



Fuente: Elaborado con base en Evaluación del desempeño fiscal de los municipios, DNP. 2008

Aquí podemos ver que como lo dice la Ley la medida de solvencia de los dos municipios para crear ingresos propios de libre destinación encaminados a

inversión, son desiguales en comportamiento, siendo en esto más eficiente Villamaría pero menos constante.

Anexo “B” Opinión de actores públicos acerca del proceso de descentralización.

Información por actores claves del proceso

Se identificaron tres tipos de actores claves en este proceso: Un primer grupo fueron los actores del gobierno nacional identificados como los asesores de la política pública en cuanto la conciben, la formulan, diseñan estrategias y orientan la implementación. Un segundo grupo corresponde a quienes gestionan directamente la política pública y un tercer y último grupo a quienes experimentan el impacto de la política pública.

NIVEL NACIONAL

¿Qué piensan quienes lideran las Instituciones y gestionan a nivel general la política Pública sobre descentralización en Colombia? La respuesta a esta pregunta se obtuvo a partir de entrevistas en profundidad. Veamos las ideas claves de sus argumentos.

Entrevistado: Dr. Oscar Iván Zuluaga Escobar

Cargo: Ministro de Hacienda y Crédito Público

IDEAS CLAVES

1. El proceso de descentralización tomó fuerza con las elecciones populares.
2. Se dio una mejor distribución de los recursos económicos.

3. No ha sido posible establecer leyes orgánicas que a contribuyan a la autonomía de los territorios.
4. La sostenibilidad no se hace posible por el intervencionismo fiscal del Estado.
5. Capacitar a fin de enfrentar la responsabilidad en el manejo de las finanzas públicas.
- 6.

Entrevistado: Dr. Mauricio Lizcano Arango

Cargo: Representante a la cámara y Senador electo de la República

IDEAS CLAVES

1. La descentralización ha sido posible gracias al aumento gradual de las transferencias.
2. Es necesario delimitar las funciones de los diferentes entes territoriales.
3. El proceso de descentralización está limitado por la intermediación de Planeación Nacional en las entidades territoriales.
4. Hay corresponsabilidad Municipal con el ministerio de Hacienda y la Dirección de apoyo fiscal.
5. Es necesario capacitar a las autoridades locales y departamentales en sinergia permanente por un orden Nacional.

Entrevistado: Dra. Ana Lucia Villa Arcila

Cargo: Directora General de Apoyo Fiscal

IDEAS CLAVES

1. Las entidades territoriales deben tener mayor capacidad de respuesta.

2. Se deben buscar canales de participación con la comunidad.
3. Capacitar las regiones en un sólo reporte de información.
4. Hacer un ajuste moral a todas las ramas del poder público.
5. La dificultad de algunos municipios son las vías de comunicación.

Entrevistado: Dr. Gregorio Eljach Pacheco

Cargo: Secretario General de la Comisión Permanente de Desarrollo Territorial del Senado de la República; hoy secretario general del Senado de la República

IDEAS CLAVES

1. Uno de los alcances de la descentralización es que la población está más cercana a los procesos políticos.
2. Falta establecer normas entre el nivel central, intermedio y local.
3. Las entidades encargadas de liderar los procesos de descentralización si son efectivas.
4. Los municipio más antiguos tiene menor capacidad institucional
5. Las relaciones entre el Estado central y las entidades territoriales deben hacerse sobre principios de descentralización y autonomía territorial.

Análisis y comentarios

Estos actores reconocen que el proceso de descentralización en este país a partir de la Constitución Política de 1991, ha tomado fuerza con procesos como las elecciones populares de alcaldes y gobernadores, el aumento de las transferencias, el desarrollo de un concepto más sólido de autonomía en los territorios y el acercamiento del ciudadano a procesos de participación social en la formulación de políticas públicas. Reconocen a su vez que este proceso tiene limitaciones importantes como la capacidad de maniobra de la administración pública, frente a las necesidades de cada municipio, a pesar de haber fijado un

marco fiscal y financiero para las transferencias no se ha logrado establecer una ley orgánica, que permita consolidar la autonomía de los territorios. Puede decirse entonces que el proceso a nivel nacional está considerado como un proceso en construcción que aún tiene limitaciones no sólo de direccionamiento sino también estructurales, sobre todo en el asunto normativo, de control, acompañamiento a la gestión y mayor participación de la sociedad civil en el proceso.

En cuanto a las instituciones se considera que su accionar ha sido efectivo al posibilitar dicho proceso, avanzando de manera importante en el asunto de las transferencias, pero siguen existiendo limitaciones de orden central, pues todo el dinero permanece sujeto a las decisiones de éste, lo que impide la autonomía en inversiones y demás asuntos económicos de los municipios, en este caso; también se afirma que a través de la descentralización se ha logrado brindar servicios públicos como agua potable, saneamiento básico y salud, con los cuales se continúa trabajando arduamente para alcanzar su eficiencia y lograr mejores niveles de participación social.

Explican que varias razones sobresalientes sustentan por qué en unas regiones hay municipios con excelente desempeño fiscal y financiero y a la vez municipios que no cumplen con lo determinado por la (Ley 617), dentro de las que se encuentran la incapacidad que tienen las instituciones en dar respuesta a las demandas de la comunidad, la falta de equipamiento tecnológico que contribuye al desarrollo de estos indicadores, la ubicación geográfica, su participación en la economía del país, entre otras. Y aunque es relevante analizar otros factores que configuran los territorios y permiten imponer o por lo menos dar cabida a otros indicadores de medición, sustentan que lo que hay que hacer en materia de cumplimiento es en primer lugar brindar capacidad tecnológica para que los encargados de dirigir esa maquinaria administrativa puedan cumplir con lo estipulado por la ley, y resulta indispensable efectuar un ajuste moral dentro de quienes ejercen el poder en estos entes, ya que así no tengan la formación

profesional para tomar decisiones sustentables dentro de la norma o en cumplimiento de la norma, no debe perderse la exigencia de un ejercicio transparente y participativo.

NIVEL DEPARTAMENTAL

Entrevistado: Dr. Mario Aristizabál Muñoz

Cargo: Gobernador departamento de Caldas

IDEAS CLAVES

1. A partir de la constitución de 1991 se ha fortalecido el proceso de descentralización.
2. Los procesos de descentralización no están articulados con la administración departamental.
3. Falta una definición más real del grado de descentralización que el Estado central quiere entregar a los entes territoriales.
4. No se considera el gobernador capacitado para definir qué sucedería con aquellos municipios que en cumplimiento con la ley 617 podrían ser fusionados.
5. Hay que fortalecer más el proceso de descentralización y permitir a los mandatarios elegidos popularmente tener mayor autonomía.

Entrevistado: Carlos Alberto Correa Vargas

Cargo: Secretario de Despacho de Desarrollo Social de la Gobernación de Caldas

IDEAS CLAVES

1. A partir de la constitución de 1991, se generó mayor cobertura a nivel de educación y salud en términos de descentralización.
2. El presupuesto es una limitación para el proyecto de descentralización.
3. Las instituciones si han sido efectivas viabilizando procesos de descentralización en Colombia, puesto que han efectuado acompañamiento y control de las políticas públicas.
4. La participación del Estado para favorecer el proceso de descentralización depende de la voluntad de los gobernantes.
5. Es necesario profundizar en aspectos tales como el social, cultural y político, ya que son esencia del desarrollo de cada población.

Entrevistado: José Fernando Parra Correa

Cargo: Profesional Especializado de la Gobernación de Caldas

IDEAS CLAVES

1. La descentralización en Colombia ha avanzado significativamente en el campo de la salud y educación, pero le falta avanzar en términos de calidad y cobertura.
2. Las instituciones han sido efectivos en viabilizar los procesos de descentralización, porque han demostrado eficiencia, eficacia y efectividad en la inversión de recursos.
3. La ley 617 de 2000, establece los límites para los gastos de financiamiento y con ello, mejorar los gastos de inversión...
4. Un municipio puede ser inviable fiscal y financieramente, pero no es el único factor para considerar su permanencia.
5. Es necesario mejorar la calidad de la educación y la prestación de servicios como la salud.

Entrevistado: Miguel Ángel Soto González

Cargo: Profesional Universitario Grado II Contraloría General de Caldas

IDEAS CLAVES

1. Con la descentralización administrativa de los municipios se ha fortalecido y cumplido con los programas sociales.
2. Falta mayor capacitación y experiencia para los administradores públicos.
3. La politiquería es una limitante para el cumplimiento de los proyectos sociales, pues estos deben desarrollarse de manera continua y sistemáticamente para que tengan efecto.
4. No se tiene conciencia de la autonomía obtenida con los procesos de descentralización, en el manejo de los recursos y el cubrimiento de las prioridades.
5. Es necesario mejorar la seguridad en los municipios principalmente en el campo.

Análisis y comentarios

Es evidente que el problema de descentralización desde el nivel Departamental no es comprendido desde su raíz etimológica, si no que se ha venido adoptando en el acomodo de las necesidades sociales, particularmente podemos notar que este proceso es considerado como fuerte con el impacto de la constitución de 1991, que logró dar mayor proyección económica a servicios como salud y educación, condición que recalcan la mayoría de los autores, sin que esto sea suficiente esto para cubrir certeramente las demandas totales de los individuos . Es claro, que aún requieren apoyo no sólo económico del nivel central, sino de acompañamiento, capacitación y control en todos los procesos relacionados con

trasferencias, ya que no está definido de manera concreta cuál es la naturaleza de estas entidades y qué papel es el que finalmente van a asumir en términos de contribuir al proceso de descentralización.

NIVEL MUNICIPAL

Para efectos de este estudio se tuvieron en cuenta municipios tales como: Belalcázar, Manizales, Villamaría y Palestina; pero el municipio de referencia como Estudio de Caso, es Belalcázar (Caldas). Adicional a la información de estos municipios, se presenta brevemente una caracterización muy general del proceso en otros municipios como Palestina, Manizales y Villamaría para finalmente llegar al estudio más en detalle de Belalcázar (Caldas).

Preguntas orientadoras:

¿Qué piensan quienes gestionan a nivel local la política pública sobre descentralización?

Se presenta aquí, una breve caracterización de los municipios en mención y de resultados de las encuestas a los alcaldes y/o gobernadores, que los representan. Veamos:

Municipio Palestina (Caldas)¹¹⁷

Aspectos Generales

Palestina fue fundada durante el gobierno de Manuel María Mallarino, cuando el país llevaba el nombre de Nueva Granada. Ello ocurría durante el pontificado de 32 años de Pío IX y en el año que asumió el cargo de arzobispo metropolitano de Bogotá el Doctor Antonio Herrán, nacido en Honda en el año de 1797. Se cree que el nombre de Palestina se debe a la religiosidad de los colonos, ya

¹¹⁷ Internet (<http://palestina-caldas.gov.co/nuestromunicipio.shtml?apc=m111--&m=f>)

que este nombre recuerda la tierra que habitó Jesús. Fue fundada el 20 de Octubre de 1855 por los colonos antioqueños y araucanos que, motivados por las alturas, decidieron construir el poblado en la colina, desde donde se divisa el extenso paisaje cafetero, orgullo de una raza que ha mantenido su vocación agrícola.

Descripción Física

Palestina se encuentra en el corazón cafetero de Colombia, con los municipios de Chinchiná y Manizales forman el triángulo cafetero más importante del Departamento.

La zona cafetera está representada en el 68,52% del área municipal. Posee condiciones óptimas de clima y suelo para el desarrollo del cultivo del café. La economía del Municipio se basa en la producción del café, lo que sitúa a Palestina como uno de los Municipios más cafeteros del país, con alta productividad, el más tecnificado a nivel nacional y con el mayor porcentaje de población dedicada a esta actividad. A nivel departamental el Municipio se sitúa como el tercer productor de café después de Chinchiná y Manizales. Palestina se convierte en una localidad cosmopolita, pues para la cosecha llegan recolectores de Antioquía, Risaralda, Quindío, Valle del Cauca, Tolima, Cundinamarca, Chinchiná, Manizales, Medellín, entre otros.

Límites del municipio

Limita al Norte con los Municipios de Anserma y Manizales; al Occidente con los Municipios de Chinchiná y Risaralda; al oriente con el Municipio de Manizales y al sur con el Municipio de Chinchiná.

Extensión total: 108.7 Km. Km2

Extensión área urbana: 0.3 Km. Km2

Extensión área rural: 99.7 Km. Km2

Altitud de la cabecera municipal (metros sobre el nivel del mar): 1.630

Temperatura media: 19° C

Distancia de referencia: 27

Entrevistado: Carlos Alberto Ocampo Vasco

Cargo: Alcalde del Municipio de Palestina

IDEAS CLAVES

1. Se ha ido cumpliendo con lo estipulado en la carta magna, pero aún es un municipio dependiente sobre todo en el aspecto financiero.
2. La intervención del central impide la autonomía del municipal en términos fiscales.
3. No se han viabilizado procesos de descentralización en este municipio desde las instituciones porque les cuesta trabajo efectuar un proceso de descentralización a toda vez que paquidérmicamente dan paso a este planteamiento.
4. No se da estricta observancia al espíritu constitucional de hacer de Colombia un país.
5. Además de lo fiscal y económico es necesario estudiar otras variables como lo ambiental, geográfico, cobertura en servicios de calidad en términos generales.

Manizales.

Aspectos Generales

Manizales es la capital del Departamento de Caldas. Es una ciudad en el centro occidente de Colombia, ubicada en la Cordillera Central, cerca del Nevado del Ruiz. Forma parte de la llamada Región paisa y del llamado Triángulo de oro.

Fundada en 1849 por colonos antioqueños, hoy es una ciudad con gran actividad económica, industrial, cultural y turística. Igualmente resalta por su actividad cultural en la que se destacan su Feria anual, el Festival Internacional de Teatro y numerosos espectáculos y convenciones.

Manizales es denominada la "Ciudad de las Puertas Abiertas". También se le conoce como "Manizales del Alma" debido a un pasodoble taurino que lleva su nombre.

Toponimia: El origen del nombre Manizales es diferente a la mayoría de las demás ciudades de Colombia. La mayor parte derivan de circunstancias históricas, santos, personas ilustres o nombres indígenas. Este nombre proviene de la abundancia de las llamadas "piedras de maní", que son rocas graníticas de color gris, compuestas por mica, feldespato y cuarzo.

Un conjunto de estas piedras de "maní", sería llamado manizal; por lo tanto, Manizales significa: conjunto de conjuntos de piedras de maní. Así como se dice que en el Valle del Cauca hay cañaduzales, en la ciudad de 1849, se habla de "Manizales".

Demografía: De acuerdo con las cifras presentadas por el DANE del último censo, Manizales cuenta con una población de 386.931 habitantes. La ciudad cuenta con una densidad poblacional de aprox. 0,6 habitantes por kilómetro cuadrado, debido mayormente al poco espacio adaptable para construir que deja la topografía. El

47,1 % de la población son hombres y el 52,9 % mujeres. La ciudad cuenta con una tasa de analfabetismo del 5% en la población mayor de 5 años de edad.

Entrevistado: Juan Manuel Llano Uribe

Cargo: Alcalde del Municipio de Manizales.

IDEAS CLAVES

1. La descentralización es una opción que la constitución proporciona para construir un país en equidad.
2. Las regalías generan desigualdad entre las regiones para el desarrollo social.
3. Es difícil lograr establecer la descentralización, pero el Estado mediante macro proyectos de interés social aplica políticas públicas que se ven atacados, por conflictos de territorialidad.
4. Falta revisar la aplicación de políticas de acuerdo a los grupos en que se apliquen.
5. El fortalecimiento de las políticas públicas debe venir desde el Congreso de la República revisando los indicadores con los que se miden y producen los recursos.

Entrevistado: Habitante del Municipio

Cargo: Docente Universitario

IDEAS CLAVES

1. La descentralización es recomendable y efectiva para el mejor manejo de algún sistema.
2. Debe ser difundida globalmente como mecanismo ideal de manejo.
3. Se debe implementar sin dejar que se pierda la identidad del municipio.

4. Se debe partir de la idea de identidad y arraigo cultural para potenciar lo que se produce.
5. Se debe implementar el mejoramiento de la educación, reformas agropecuaria y minera y proyectos sociales.

Análisis

La descentralización se ve necesaria de difundir a nivel global, aunque en las personas del común no está claro el término o función de ésta, se ve la primacía por defender los valores de identidad y arraigo cultural, sin embargo, se reconocen los efectos que puede traer en cuanto al desarrollo social y económico.

Villamaría (Caldas)¹¹⁸

Aspectos Generales

Nombre del municipio: VILLAMARIA

NIT: 890.801.152-8

Código Dane: 17873

Gentilicio: Villamarianos

Otros nombres que ha recibido el municipio: Aldea de María, Villa de las Flores, Jardín de Colombia.

GENERALIDADES

Villamaría, nombre popularizado del Municipio desde comienzos de la década de 1860 y conocida a partir de un siglo después como la Villa de las Flores por lo vistoso de su paisaje y la profunda tradición hortícola y florícola de sus habitantes, reposa en el flanco oeste de la Cordillera Central de los Andes, sobre rocas meta sedimentarias, esquistos cretáceos y depósitos fluvio-volcánicos que han sido erosionados y modelados por acción de las fuentes de agua superficial,

¹¹⁸ Internet: (<http://villamaria-caldas.gov.co/nuestromunicipio.shtml?apc=m111--&m=f>)

abundantes en su territorio. Está ubicada en la parte centro-sur del Departamento de Caldas. La cabecera municipal se encuentra en los 5° 3' latitud norte y 75° 31' de longitud al oeste del meridiano de Greenwich. Su altitud es de 1.920 mts sobre el nivel del mar y su temperatura media es de 18°C. La superficie aproximada es de 461Km2 distribuidos así: 185 Km2 de páramos, incluida la nieve perpetua; 230 Km2 de clima frío y 46 Km2 de clima medio. La ciudad está unida a Manizales por carretera pavimentada de 4 Km. y por ende con todo el país, con carretera de especificaciones aceptables. Todas las veredas del municipio están comunicadas por una gran red de carreteras de penetración sin pavimentar.

Entrevistado: Luis Fernando Marín Osorio

Cargo: Alcalde Municipal de Villamaría Caldas

IDEAS CLAVES

1. Está bien intencionado el proceso de descentralización pero se ha perneado de los temas presupuestales, afectando la idea de políticas públicas.
2. Falta compromiso y voluntad política del gobierno central que aún quiere permanecer teniendo el control.
3. A las entidades del Estado les han faltado herramientas para establecer mecanismos de evaluación y generar una verdadera descentralización.
4. Cuando los municipios tienen posibilidad de proyectarse de manera independiente se ven truncados por el control de los recursos.
5. Sería bueno que el municipio tuviese la oportunidad de direccionar la parte fiscal y financiera de acuerdo a los programas de desarrollo.

Entrevistado: Habitante del Municipio

Cargo: Sin especificar

IDEAS CLAVES

1. Se ve como positivo porque da apertura a nuevas oportunidades laborales.
2. se considera importante que cada municipio sea independiente para su desarrollo.
3. Un municipio no sólo requiere dinero, pues está formado de costumbres y arraigo cultural.
4. Es necesario que la atención de los municipios se centre en los municipios.
5. La corrupción y politiquería afecta la descentralización.

Análisis

Se puede evidenciar que la mayoría de las personas consideran este proceso como algo favorable siempre y cuando el Estado se limite a cumplir sus funciones rectoras, pues el proceso no es real si este ente central sigue incidiendo en asuntos ya sea económico como fiscal.

MATRIZ DE COMPORTAMIENTO INTEGRAL DE OPINIONES DE ACUERDO A TÓPICOS DE CONVERGENCIAV/s- DIVERGENCIA						
Tópicos de convergencia	Acuerdo positivo en cuanto considerar que la política pública sobre descentralización favorece procesos de desarrollo local y nacional.	Divergencia en cuanto a considerar que la política pública sobre descentralización no favorece procesos de desarrollo local y nacional.	Acuerdo en considerar que las instituciones del Estado cumplen papel importante en el proceso de descentralización en Colombia.	Divergencia en considerar que las instituciones del Estado cumplen papel importante en el proceso de descentralización en Colombia.	El marco normativo sobre descentralización en Colombia ha de ser reformulado para garantizar la viabilidad de los Municipios desde el punto de vista político, social y cultural.	Marco de conclusiones a partir de los actores del proceso.
Fuentes de investigación						
Actores gubernamentales de lineamiento institucional de política pública. Ministro de Hacienda y Crédito Público (Dr. Oscar Ivan Zulúaga), Senador (Mauricio Lizcano) Secretario Gregorio Eljach Pacheco), Secretaria DAF Ministerio de	- Los distintos actores coinciden en reconocer que lo dispuesto en el marco de la Constitución de 1991 en materia de descentralización es positivo para el desarrollo local y del país en general.	Existe divergencia entre la postura de representantes del Gobierno central y los Gobiernos locales y Ciudadanos. Para el nivel central el Gobierno hace las cosas bien en materia de descentralización, se reconocer que el	Para el Gobierno central las instituciones del Estado sí cumplen papel fundamental en el proceso de descentralización, reconocen sin embargo, que se requiere fortalecer aspectos procedimentales para una mejor	Los distintos actores, reconocen a las instituciones como importantes en el proceso de descentralización, pero coinciden que no siempre son las normas y sus instituciones las que fallan, sino los actores que gestionan de	Los distintos actores reconocen que el marco más claro en materia de descentralización es la Constitución de 1991 y están de acuerdo en los distintos presupuestos que la integran. Sin embargo, unos y otros se aproximan	La descentralización es un proceso extenso, que se está desarrollando y que aún no se puede decir que se ha consolidado y ha madurado lo suficiente. Es un proceso mediado por múltiples actores e

<p>hacienda. Hacienda (Dra. Ana lucia Villa) profesionales y representantes del nivel central institucional. Alcalde de Manizales (Juan Manuel Llano). Gobernador de Caldas (Mario Aristizabal Muñoz) y alcaldes del departamento de Caldas (excepto Alcalde de Manizales), Belalcázar, Villamaría, Secretarios de Despacho y ciudadanos del común pertenecientes a los municipios en mención.</p>	<p>- Existe coincidencia en ver en el marco Constitucional una orientación positiva hacia procesos más participativos e incluyentes de los distintos sectores sociales en donde la descentralización es una mediación importante. - Se reconoce que la gran mayoría sabe de las bondades del proceso de descentralización para orientar mejores condiciones para la autoderminación regional y local, sin embargo, se coincide desde los distintos actores</p>	<p>país ha avanzado en materia de desarrollo a partir de la descentralización y se han logrado mejores desarrollos en lo social. Sin embargo, para el Gobierno Departamental, Municipal y la opinión de los ciudadanos se encuentra que si bien se han favorecido algunos tópicos en materia de desarrollo, existe una distancia significativa entre lo que dice ser el espíritu Constitucional en materia de descentralización para mejor desarrollo y lo que</p>	<p>gestión, en todos los sectores y áreas del desarrollo, desde la gestión hacia lo local, pues hay sectores que se benefician más que otros y a los que se presta mayor atención. De otra parte desde el Gobierno departamental y local se reconoce que no siempre existe equidad en la toma de decisiones desde el nivel central hacia el local, se considera que en algunos casos se privilegian demandas y asignaciones presupuestales un tanto inequitativas,</p>	<p>manera distinta al espíritu de lo que se instituye. Esto hace que se creen mecanismos paralelos de gestión y en consecuencia se van consolidando otros modelos institucionales, que distan de lo que dice ser el marco legal y procedimental. Esto va generando fuerza de verdad y abre oportunidades para los desequilibrios en el sistema de gobierno.</p>	<p>en reconocer que el marco normativo que ha pretendido regular los principios y disposiciones de la Constitución en materia de descentralización tiene limitaciones y exige claridades con atención en tema de roles de unos y otros en el proceso, pues se observa un campo de tensiones permanente entre el nivel nacional, lo regional departamental y lo local.</p>	<p>intereses, que en ocasiones facilita el desarrollo de intencionalidades constitucionales y en otras generan campos de tensión, obstaculizan y limita su desarrollo. No se puede afirmar que el proceso es sólido, se reconocen avances, pero si fuera sólido los actores coinciden en expresar, que se tendrían mejores condiciones y avances en términos del desarrollo local y del país en general. Mientras primen y</p>
--	--	--	--	---	---	--

	que existen vicios de procedimiento que no han permitido consolidar verdaderos y efectivos procesos de descentralización desde lo dispuesto a nivel Constitucional.	efectivamente es el proceso. Ven que el Gobierno central sigue ejerciendo un control sobre el nivel local que no siempre favorece su desarrollo. Los roles de intervención no son claros y se cae en posturas de individualismo metodológico en las decisiones. Es decir lo que uno o unos pocos deciden en el nivel central se privilegia en la toma de decisiones para lo local y esto no siempre procede en función de beneficios para el desarrollo a este nivel.	cuestionando por momento la gestión apropiada en tal sentido con lo que se denominan "vicios de procedimiento o corrupción".			se privilegien los intereses individuales y de colectividades pequeñas en el nivel central, el proceso hacia la descentralización en Colombia será muy lento y estará lejos de los presupuestos constitucionales relacionados con mejores condiciones participativas y democráticas.
--	---	---	--	--	--	--

Tabla 15. Matriz De Comportamiento Integral De Opiniones De Acuerdo A Tópicos De Convergencia/S- Divergencia

<p>MARCO DE CONCLUSIONES POR TÓPICOS.</p>	<p>Existe convergencia en que la Constitución del 91 ha sido importante en la definición del enfoque y sentido del proceso de descentralización en Colombia más no así las políticas públicas que lo viabilizan.</p>	<p>Existe divergencia en que las políticas públicas favorecen el desarrollo local y nacional. La visión del Gobierno central, expresa que sí y los actores del Gobierno Departamental y Municipal difieren que sea así, por las limitaciones existentes en la concepción y gestión de la política pública.</p>	<p>Los distintos actores consideran que las instituciones del Estado si cumplen papel importante en el proceso de descentralización en Colombia siempre que se regulen por mecanismos claros de gestión para el nivel central y local.</p>	<p>Los actores del gobierno Departamental, municipal y de ciudadanos difieren de la posición de los actores del Gobierno Central en cuanto que las instituciones tal como gestionan hoy el proceso de descentralización sea apropiado, consideran que ha de modificarse bajo reglas e incentivos claramente establecidos y definidos con referencia en el espíritu constitucional.</p>	<p>Los actores del nivel Departamental y local y los ciudadanos consideran que efectivamente el marco de políticas públicas y normatividad en general sobre descentralización ha de ser reformulado para viabilizar el proceso con referencia en la orientación de la Constitución de 1991.</p>	<p>Las distintas fuentes de información permiten concluir que el tema de descentralización desde lo consagrado en la Constitución de 1991 requiere precisiones sobre el rol de las instituciones y las relaciones entre el nivel central del Gobierno, el Departamental y municipal. Asimismo, exige y definiciones desde la política pública coherentes y acordes con lo establecido en la Constitución en materia de</p>
--	--	--	--	--	---	--

						descentralización que permita acortar la distancia entre la concepción y la gestión del proceso.
--	--	--	--	--	--	---

Tabla 16. Marco De Conclusiones Por Tópicos.

**CUESTIONARIO PARA ACTORES CLAVES DEL PROCESO DE GESTIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA SOBRE
DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y FINANCIERA EN COLOMBIA
EL CASO DEL MUNICIPIO COLOMBIANO**

OBJETIVO: Conocer la opinión de quienes diseñan, implementan y gestionan las políticas públicas en Colombia en el marco del proceso de descentralización fiscal y financiera de los municipios colombianos.

INSTRUCCIONES

El cuestionario está orientado en diferentes tópicos que permiten a partir de preguntas semi estructuradas conocer la opinión de quienes han liderado políticas públicas en distinto nivel, en el marco de la descentralización fiscal y financiera de los municipios en Colombia. Se pide precisión de las respuestas en el marco de la pregunta que se formula, dicha respuesta puede estar sustentada desde la experiencia y conocimiento sobre el tema.

NOMBRE: _____

LUGAR DE TRABAJO: _____

CARGO ACTUAL: _____

SECTOR PÚBLICO DE NIVEL:

NACIONAL: _____

DEPARTAMENTAL _____

MUNICIPAL _____

I - ASPECTOS GENERALES

1- Señale uno de los tópicos desde los cuales participa de la política pública en el marco de la descentralización fiscal y financiera de los municipios en Colombia.

___ Diseña política pública

___ Implementa políticas públicas

___ Coordina la gestión

___ Evalúa la política pública

___ Otra ¿cuál? _____

2. ¿Cuál es su opinión sobre el proceso de descentralización en Colombia a partir de la Constitución de 1991, el Estado ha logrado cumplir con el espíritu de la Constitución sobre el tema?

Alcances

Limitaciones

II- MARCO INSTITUCIONAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN

3-. ¿Cree que las instituciones del Estado encargadas de liderar los procesos de descentralización han sido efectivas para viabilizar dicho proceso?

SI_____ NO_____

¿POR QUÉ?

4 -¿Cuáles considera son las razones más sobresalientes, para que en una misma región haya municipios con un excelente desempeño fiscal y financiero y otros no cumplan con esto en el marco de la ley?. Que hacer en esta situación más aun cuando un Municipio puede ser viable desde el punto de vista político, social y cultural?. ¿En este caso recomendaría modificar la normatividad por ejemplo o que considera es lo mejor?

5-. ¿Cuál es el balance que hace hoy usted, en materia de descentralización en Colombia y que falta para consolidar el proceso de descentralización, tal como fue contemplado en la constitución de 1991 desde el Estado y las instituciones?

6-. ¿Cuál es una recomendación final que daría en el marco institucional y de la gestión de los gobiernos locales, para hacer de la descentralización un proceso posible y orientado al desarrollo efectivo de los municipios y del país en general?

7. ¿Quisiera agregar algo más?
