

**INFLUENCIA DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA COLOMBIANA
EN EL DESARROLLO SOCIAL TERRITORIAL**

MONOGRAFÍA DE COPILACIÓN REFLEXIÓN TEÓRICA

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR EL TÍTULO DE ESPECIALISTA EN
GESTION PÚBLICA**

ESTUDIANTE GLORIA ALVAREZ BLOOM

CODIGO: 45474594

UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y ADISTANCIA UNAD

CARTAGENA DE INDIAS, D. T. Y C.

OCTUBRE DE 2014

RESUMEN

Por su naturaleza y características adheridas especialmente a aspectos administrativos públicos, políticos, y fiscales; la descentralización administrativa, es tema obligado de discusión social y política en el ámbito de la gestión pública, de allí que es importante para los administradores públicos tener en cuenta como se enfoca el proceso desde las diferentes corrientes ideológicas y como se aplica especialmente en Colombia

Es de suma importancia resaltar que, la descentralización administrativa nace en arreglo institucional al modelo centralista buscando combatir la ineficiencia del estado y la crisis fiscal, creando escenarios que permitieran al gobierno local promover la racionalización del gasto público y la reasignación de competencias entre los distintos niveles gubernamentales, así como la consolidación de reformas del Estado que facilitarían la efectiva asignación de los recursos sociales y el mejoramiento en la calidad de los servicios básicos, buscando para ello nuevos mecanismos de participación que involucren a la gente en la elección de sus gobernantes y en el control de lo público, desarrollando estrategias que permitan consolidar un modelo de desarrollo regional como en el caso colombiano.

La importancia del estudio se ve reflejada de alguna manera cuando se advierte que la descentralización administrativa ha tenido aspectos positivos sustanciales que han implicado un importante proceso para el desarrollo social del nivel local. Pero también es cierto, que con la puesta en marcha de algunas de sus reformas de corte centralista y sectario lo mismo que el cumplimiento de las mismas se han generado aspectos negativos que han ido en contra de las premisas instauradas por los teóricos como uno de los instrumentos gubernativos de solución a los problemas de exclusión y abandono por parte del estado central.

Razón por la cual, el presente documento se analiza el proceso de descentralización en Colombia y su incidencia en el desarrollo social territorial, desde la perspectiva crítica y teórica a fin de determinar el marco institucional en que se encuentra instituida, haciendo un recuento de lo acaecido en Colombia a través de la nueva Constitución y el legado adquirido con la Constitución de 1886, las ventajas y desventajas que han sido analizadas por los estudiosos del tema y las marcadas dentro de la realidad social del país, sin la pretensión de agotar el tema, sino como un punto de partida para su afianzamiento como materia de estudio dentro de los derroteros de la Administración pública colombiana.

Palabras clave: Descentralización, desarrollo, territorio, inclusión y exclusión social, gobierno y gobernanza.

TABLA DE CONTENIDO

1	DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	11
2	MARCO TEORICO	15
2.1	LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y SU SENTIDO JURIDICO – POLÍTICO.	15
2.2	CONCEPTOS Y TEORÍAS QUE SUBYACEN A LA TEORÍA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA APROPIADAS POR COLOMBIA	21
2.2.1	NEO INSTITUCIONALISMO Y DESARROLLO LOCAL	23
2.2.2	La Descentralización Como Reforma Política	25
2.2.3	La Descentralización Como Reforma Político-Administrativa	27
2.2.4	Historia Del Advenimiento De La Descentralización Administrativa A Colombia	40
3	LA INCLUSION DE LO SOCIAL COMO PRINCIPAL COMETIDO ECONÓMICO EN EL DESARROLLO LOCAL	45
4	DISEÑO METODOLOGICO	48
5	ANALISIS Y RESULTADO	50
	CONCLUSIONES	54
	RECOMENDACIONES	57
6	TRABAJOS CITADOS	59
	BIBLIOGRAFIA E INFOGRAFÍA CONSULTADA	62
	ANEXOS	68

INDICE DE TABLAS Y FIGURAS

TABLA 1	13
TABLA 2	18

INTRODUCCIÓN

Desde mediados del siglo XIX los países de América Latina vienen adelantando procesos de desconcentración o descentralización administrativa como parte del proceso de reestructuración y modernización del Estado, a fin de proceder en el replanteamiento de las políticas públicas del nivel social para hacer de la administración pública un aparato eficiente y eficaz en la aplicación de la norma y resguardo de los recursos públicos.

El impulso de la descentralización administrativa por parte del Estado Colombiano, tuvo su origen en el cuestionamiento al excesivo centralismo del modelo de desarrollo imperante implantado al instaurarse la República de Colombia a través de la Constitución política de 1886, la República. Esta forma de representación política centralista se fue degradando con el crecimiento demográfico y el asentamiento urbano de habitantes, que se unían como obreros a las grandes empresas implantadas por el industrialismo. Los desequilibrios regionales y sociales ya existentes se subsumieron en las nuevas formas sociales de convivir y, por otra parte, la crisis económica relacionada con el alto endeudamiento externo que desde mediados de los años 70, Impuso severas medidas de ajuste estructural y reformas institucionales en la región que implicaron restricciones al gasto público afectando principalmente el marco de la

inversión social del Estado, con la consecuente secuela del deterioro en los niveles de vida de la población y el incremento de los conflictos sociales y políticos. Las situaciones de desigualdad y la violencia política, contribuyeron a deteriorar aún más la precaria credibilidad y legitimidad del Estado, cuestionando su capacidad para hacer compatible el crecimiento económico con la equidad social (CEPAL/ UNESCO, (1992)) ¹. Ante este panorama, a partir de los años ochenta se reorganiza la administración pública regional, como parte del aparato administrativo rigiéndose por el principio del Estado de Derecho que en virtud de su actividad se encontraba subordinada al mandato de la norma jurídica. Toda actividad del Estado en materia administrativa es objeto del derecho administrativo, por lo que es preciso establecer su definición dentro de la función administrativa de las instituciones del Estado.

¹ El análisis crítico de esta situación, vinculado a la formulación de una nueva propuesta de desarrollo para la región, puede consultarse el documento de CEPAL/ UNESCO, Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, Santiago, Chile, 1992.

JUSTIFICACION

Al emprender el estudio sobre la Influencia De La Descentralización Administrativa Colombiana En El Desarrollo Social Territorial, implica analizar exhaustivamente el comportamiento que han tenido las variables administrativas, políticas y fiscales en el desarrollo de los entes territoriales. Y en este orden de ideas, toma importancia el presente trabajo investigativo por cuanto se va a ver reflejado como la descentralización de alguna manera ha tenido aspectos positivos sustanciales que han implicado un importante desarrollo en estos entes. Pero también es cierto que con la puesta en marcha de ciertas reformas y el cumplimiento de las mismas se han generado aspectos negativos que han ido en contra del desarrollo de los mismos.

Pese a los esfuerzos que se han realizado, se deberá trabajar con mayor ahínco para acelerar el mejoramiento de la calidad de vida en las localidades.

En el proceso de descentralización administrativa se puede distinguir una serie de elementos, que afectan en buena medida el desempeño adecuado de las funciones y responsabilidades transferidas a los entes territoriales, sin hacerse muchas precisiones de acuerdo a las categorías, sabiendo que existen múltiples

diferencias no solo en la capacidad fiscal sino también en el recurso humano y técnico para asumir la realización de obras y gestionar el desarrollo local². Es indiscutible que la administración pública debe encaminarse a la eficiencia y efectividad de los procesos para el beneficio social de los ciudadanos. Sin embargo notamos como los Alcaldes que deben ser líderes y Gerentes de su comunidad, muchos carecen de la preparación mínima necesaria para cumplir esta función e incluso de los medios más elementales para hacerlo.

El desarrollo de la constitución y la transferencia de responsabilidades y recursos a los entes territoriales, constituyó un problema institucional, debido a que la descentralización se ha basado exclusivamente en la transferencia de recursos del nivel central al nivel territorial, con una carencia de regulación adecuada que sujete el monto de recursos transferidos a la eficiencia del mismo para generar sus propios ingresos. Esta mayor independencia ha permitido un aumento desmedido del gasto público, generando con ello un excesivo endeudamiento, creando desequilibrios en las finanzas públicas, y una fuerte dependencia de las transferencias.

Los entes territoriales frente a esta nueva tendencia adquirieron nuevas responsabilidades como el suministro y oferta de bienes y servicios públicos, administración de recursos, generación de ingresos y control de gastos. Como consecuencia de esto, los recursos generados no fueron suficientes, para cubrir las necesidades de inversión y para subsanar las deudas contraídas, lo cual

² Descentralización y Modernización del Estado – Julio Silva Colmenares

conllevo a recurrir al endeudamiento interno y externo. Las instituciones crediticias como tenían suficiente accesibilidad y liquidez incentivaron a los entes territoriales para que accediera al sistema bancario, para financiar sus inversiones, y como la mayoría de los entes territoriales no tuvieron la responsabilidad adecuada en el manejo de la deuda y de las finanzas, lo cual conllevó de alguna manera a la generar la crisis fiscal imperante en ese momento.

La situación fiscal de los mismo mostró algunos avances como también una serie de debilidades especialmente en el aumento del gasto público el cual generó el endeudamiento de los entes territoriales, éste es en buena medida, es un problema institucional, debido a que la descentralización se ha basado exclusivamente en la transferencia de recursos del nivel central a éstos, con una carencia de regulación adecuada que sujete el monto de recursos transferidos a la eficiencia del mismo para generar sus propios ingresos. Esta mayor independencia ha permitido un aumento desmedido del gasto público, generando con esto un excesivo endeudamiento, creando desequilibrios en las finanzas públicas, y una fuerte dependencia de las transferencias. En consecuencia el gobierno nacional para solucionar esta problemática creo una serie de normas para regular y contrarrestar el endeudamiento excesivo y el enorme déficit fiscal.

1 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Las propuestas del Gobierno Nacional en materia de descentralización de encuentran en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y en los proyectos de acto legislativo sobre regalías y de ley sobre ordenamiento territorial y reelección inmediata de alcaldes y gobernadores.

La descentralización en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se destaca la intención de resaltar el tema regional, el cual constituye uno de los ocho ejes de la propuesta general del PND, que se expresa en la inclusión al comienzo del documento de un capítulo específico sobre la situación regional, reflejando de este modo la importancia que el Gobierno Nacional ha querido darle a la dimensión territorial. Paradójicamente, el tema de la descentralización territorial no aparece con un capítulo propio y ni siquiera es mencionado como título de alguna parte del plan; en su lugar, la descentralización se incluye como un lineamiento estratégico dentro de un numeral denominado “Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación nación territorio”, que hace parte de un literal con título extraño, “Apoyos transversales al desarrollo regional”, que a su vez se encuentra dentro del capítulo VI titulado “Soportes transversales de la prosperidad democrática”. Parecería que la relevancia otorgada a la cuestión regional no se ve acompañada de una mayor visibilidad de la descentralización territorial.

En el capítulo sobre convergencia y desarrollo regional el Plan Nacional de Desarrollo propone un enfoque del desarrollo regional que se basa en el

reconocimiento de las grandes desigualdades territoriales y en el desafío de lograr niveles de crecimiento y desarrollo convergentes. El reconocimiento de las diferencias territoriales es el fundamento para un PND con enfoque regional: “Un Plan Nacional de Desarrollo - PND con enfoque regional parte de reconocer las diferencias regionales como marco de referencia para formular políticas públicas y programas acordes con las características y capacidades de cada región, teniendo en cuenta las particularidades de sus diversos grupos poblacionales.” (p. 18). Este enfoque implica, por tanto, que la intervención nacional se realice teniendo en cuenta explícitamente estas diferencias regionales y considerando el potencial de desarrollo endógeno de cada uno de los territorios, lo cual a su vez debe servir para articular el plan nacional con los planes territoriales, uno de los propósitos de la Constitución de 1991 y de la ley 152 de 1994, orgánica de planeación. Sin embargo la realidad es otra, se continúa con niveles de pobreza altos y un gran atraso en las dimensiones del desarrollo, situación está que se refleja en los datos estadísticos que arrojan las mediciones que realiza el DANE, de las necesidades básicas insatisfechas, las cifras son alarmantes

Tabla 1

Componente	1985			1993			2005		
	Total	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto
Vivienda	12,9	7,0	25,9	11,6	7,0	23,7	10,4	4,7	28,2
Hacinamiento	19,0	11,1	25,9	15,4	12,0	24,4	11,0	8,4	19,4
Servicios	20,9	8,4	25,9	10,5	7,2	19,2	7,0	4,7	14,1
Alta dependencia	13,3	7,6	19,5	12,8	8,8	23,3	7,4	6,2	11,1
Inasistencia	11,2	4,9	30,8	8,0	4,8	16,4	2,4	2,2	3,0

Fuente: DANE, Boletín, Censo General 2005, Necesidades Básicas Insatisfechas, 1985, 1993, 2005. En http://www.dane.gov.co/censo/files/resultados/prest_NBI_100708.pdf

Todo lo anterior constituye un vacío importante, por cuanto los objetivos y estrategias deberían estar basadas en un balance de los resultados alcanzados y en un análisis de los factores que inciden en dichos resultados; si no se están cumpliendo los objetivos previstos plenamente, o en todas las entidades territoriales, el PND debería presentar una interpretación de los problemas existentes y sus factores, para definir si se trata principalmente de problemas de diseño, de problemas de capacidad de gestión, de problemas de clientelismo y corrupción, de problemas de restricciones estructurales, de problemas de articulación entre niveles de gobierno, etc

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Analizar la Influencia de la Descentralización Administrativa Colombiana y su incidencia en el Desarrollo Social Territorial.

ESPECIFICOS

1. Identificar las reformas fiscales que han contribuido al desarrollo local
2. Conocer las reformas políticas y administrativas que han incidido en el desarrollo social.
3. Evaluar los aspectos positivos y negativos del proceso de descentralización en Colombia y sus efectos desde lo territorial.

2 MARCO TEORICO

2.1 LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y SU SENTIDO JURIDICO – POLÍTICO.

Con relación al tema cabe señalar que la organización administrativa estatal se presenta bajo diversas modalidades, no obstante, los tipos de estructura a los que éstas pueden reducirse son fundamentalmente dos: 1) el Régimen de centralización y 2) el régimen de descentralización.

El régimen de centralización administrativa se caracteriza por una relación de dependencia lineal en donde se agrupan los órganos en situación de dependencia ubicándole el más alto grado la toma de decisiones y el control total del poder ligado por funciones hasta llegar al menor rango quien cumple las disposiciones técnicas y las ordenes de los de arriba. La relación jurídica que une a los diversos órganos de la estructura colocados en la situación que se acaba de describir, constituye lo que se denomina relación de jerarquía. Mediante esta relación se mantiene la unidad del poder administrativo, a pesar de la diversidad de los órganos que lo forman. En conclusión, la relación de jerarquía consiste en una relación de dependencia que implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, en cada grado de la jerarquía, hasta el Presidente de la República, que es el jefe jerárquico superior de la administración pública.

En un Estado democrático, el Presidente de la República tiene, según la Constitución, un doble carácter: de órgano político y de órgano administrativo. Su carácter de órgano político deriva de la relación directa e inmediata que guarda

con el Estado y con los otros órganos representativos del mismo Estado. Dentro de la esfera que le señala la ley, su voluntad constituye la voluntad del Estado. Como autoridad administrativa, el Presidente se constituye en el jefe de la administración pública, ocupando el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico necesarios para mantener la unidad en la administración.

En lo que respecta a la estructura descentralizada ésta es definida por Gabino Fraga como *“la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía”* y concluye: *“el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos”*. (Fraga, (1934)) De esta manera aparece una diferencia fundamental entre la descentralización y la centralización administrativas, ya que en esta última todos los órganos que la integran están ligados por la relación jerárquica que implica una serie de poderes superiores respecto de los actos y de los titulares de los órganos inferiores. Para el diccionario de la Lengua Española, la palabra descentralización significa *“acción y efecto de descentralizar”* y esta última: *“Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado”* (Real Academia de la Lengua, (1970)).

Por otro lado la descentralización para el derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonios propios, y responsables de una actividad específica de interés público. A través de esta forma de organización y acción administrativas, que es la descentralización administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos.

Según el profesor Mexicano de la INAP (Sierra Rojas, (1977)) explica en su libro de Derecho Administrativo, que “*descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central con limitadas facultades de vigilancia y control*”. Lo que supone que la autonomía de los órganos descentralizados “*presupone no estar sujetos a la administración central, esto es, no estar sujetos a las decisiones jerárquicas de ésta*”. Por consiguiente, dotar de personalidad jurídica y patrimonio propio, a los entes descentralizados es una forma de asegurar en gran parte la autonomía, sin embargo es fácil encontrar que se carece de la autonomía económica consistente en la “libre disposición de los bienes que forman su patrimonio propio y en la aprobación y ejecución que hagan de su presupuesto sin injerencia de ninguna autoridad central”. (Sierra Rojas, (1977)).

La descentralización *de acuerdo con* (VIDAL PERDOMO, (1997)) ha adoptado tres modalidades diferentes, que son:

1. **Descentralización por región.** Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que

correspondan a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Esta modalidad de la descentralización se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, y además, desde el punto de vista de la administración, significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servidores públicos, y por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden. Los organismos descentralizados por región son aquellos que atienden y satisfacen las necesidades públicas de una región, como es el municipio.

Tabla 2

Colombia: Evolución del número de entidades territoriales y otras formas de organización administrativa en el territorio, 1953:2010

ENTIDADES	1953	1964	1970	1983	1985	1988	1992	2000	2001	2007	2010
Departamentos	16	18	22	23	23	23	32	32	32	32	32
Municipios	817	877	915	985	990	1.011	1.041	1.097	1.098	1.099	1102 ¹
Centros poblados	1.992	3.489	3.789	7.196	7.515	7.541	7.618	8.259	8.259	8.053	8.111
Corregimientos Departamentales ¹²	0	0	0	0	0	0	19	20	20	20	20
Corregimientos Comisariales	71	28	24	22	17	16	0	0	0	0	0
Corregimientos Intendenciales	33	8	15	5	5	2	0	0	0	0	0
Intendencias	3	3	4	4	4	4	0	0	0	0	0
Comisarías	7	5	4	5	5	5	0	0	0	0	0
Territorios nacionales	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

¹ En el total de municipios se incluyen tanto a Bogotá, D.C como a San Andrés, no obstante que este último dejó de ser municipio al tenor de la Ley 1a de 1972. Nota: En el total de departamentos no se incluye el Distrito Capital El concepto de "centro poblado", incluye los corregimientos municipales, inspecciones de policía y caseríos.

Fuente: DANE, Resumen Evolución división política administrativa de Colombia, archivo en formato Excel, disponible en <http://190.25.231.236/Divipola/divipola/ficha/ficha1.htm>.

2. **Descentralización por servicio.** El Estado tiene encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. La forma de

conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su economía. Los organismos descentralizados por servicio son aquellos que prestan determinados servicios públicos, entre ellos se encuentra la salud, la educación y la producción de bienes y servicios.

3. ***Descentralización por colaboración.*** Constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros dos tipos anteriores de descentralización. La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado adquiere mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le presentan problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa. De esta manera, la descentralización por colaboración es una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

Con relación a estos tres tipos de descentralización, no existen caracteres idénticos y uniformes, pues a diferencia de la centralización, aquel régimen constituye una tendencia de alcances muy variables. Sin embargo, y reconociendo todos los matices que pueden revestir los organismos descentralizados, la doctrina ha tratado de fijar algún carácter esencial común para todos ellos. Así pues, el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos

característicos del régimen centralizado en el que las autoridades superiores tienen determinadas facultades con relación a las personas y a los actos de los empleados inferiores.

Luego de analizar los elementos y variables de la descentralización se aprecia que la “*centralización y la desconcentración*” responden a la misma noción de organización administrativa centralizada. La desconcentración está dentro del cuadro de la centralización, que sólo se distingue por la forma periférica en que desarrolla sus funciones. Los órganos desconcentrados son parte de la centralización administrativa cuyas atribuciones o competencia la ejercen en forma regional, fuera del centro geográfico en que tiene su sede el poder central supremo. Luego pueden desconcentrarse las administraciones gubernamentales, sólo para descongestionar al nivel central, no obstante no se puede asumir que se ha descentralizado las instituciones.

Para el jurista español, (De la Vallina Velarde, (1961)) expresa que la desconcentración es “*aquel principio jurídico de organización administrativa en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma*”. Es decir que se distingue de la descentralización al atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la administración que, a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores, por consiguiente, tanto la descentralización como la desconcentración son formas jurídicas que organizan la administración pública dentro de poder central transmitiendo parte de sus funciones a determinados

órganos u organismos. Con la diferencia esencial en que los órganos de la descentralización están fuera de la relación jerárquica del poder central y los organismos desconcentrados están sujetos al poder jerárquico.

2.2 CONCEPTOS Y TEORÍAS QUE SUBYACEN A LA TEORÍA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA APROPIADAS POR COLOMBIA

La descentralización en un Estado es definida teóricamente por Alexis de Tocqueville como *“la forma más adecuada de organizarse para el ejercicio de la democracia”* Tocqueville desarrolló originalmente la teoría que sustenta esta afirmación a partir de la observación y el análisis de la formación histórico-social de Nueva Inglaterra, cuyos principios y organización básica fueron después adoptados por el resto de los países entre ellos Estados Unidos (Tocqueville, 1835). Según la visión de Tocqueville, *“si la soberanía reside en el pueblo, cada individuo constituye una parte igual de esa soberanía y tiene igual derecho a participar en el gobierno del Estado”*. Y aunque cada individuo sea igualmente capaz de autogobernarse *“obedece a la sociedad no porque sea inferior a los que la dirigen, o menos capaz que otro hombre para gobernarse a sí mismo, sino porque le parece útil y sabe que dicha unión no puede existir sin un poder regulador”*. (Tocqueville, (1935))

La crisis de la planificación central acaecida en América Latina y en especial a Colombia, dejó el espacio libre para la incursión del paradigma neoliberal, el cual

básicamente planteaba devolver al libre mercado la función primordial de asignar recursos y reducir el Estado para asegurar la estabilidad económica y el cumplimiento de contratos. Sin embargo, transcurrido el 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 Colombia 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 función es la responsabilidad de asegurar un funcionamiento democrático, correspondiéndole básicamente: lo económico, crear mejores condiciones para la competitividad; en lo social, reducir la pobreza y asegurar equidad, y en lo político, viabilizar una participación constructiva. Además, cumplir estas funciones con eficiencia, logro muy difícil de cumplir ante la existencia de una cultura centralista que desarrollo el llamado proteccionismo y el favorecimiento a los monopolios, el clientelismo y prebendalismo.

Ante esta emergencia económica, la descentralización irrumpe ya no sólo como una condición para profundizar la democratización y como parte de una estrategia para enfrentar la crisis de la deuda sino, como la forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma que se basa en la complementariedad entre los sectores privado, social y público.

2.2.1 NEO INSTITUCIONALISMO Y DESARROLLO LOCAL

El principal exponente del neo institucionalismo es Douglas North (1990). Quien expresa que *“para que el mercado funcione adecuadamente es indispensable un convenio social previo mediante el cual se definan normas que todos deben obedecer y mecanismos para hacerlas cumplir”* (North Douglas, (1981)). Los neo institucionalistas centran su análisis en esas normas y mecanismos. Consideran que el análisis neoclásico es en lo fundamental correcto pero que lo relevante para el funcionamiento de la economía – y particularmente para el desarrollo – es que dichas normas y mecanismos, se denominan instituciones. Las normas y mecanismos de cumplimiento, entonces, serían las *“reglas del juego”* y los jugadores, los individuos, que actúan en *“equipos”*, que serían las organizaciones. El desarrollo económico dependería no solamente del interrelacionamiento entre organizaciones económicas sino también de su interacción con otras organizaciones, que pueden ser políticas, sociales o educativas. Cuanto más perfeccionadas estuvieran las instituciones tanto menores serían los costos en que deberá incurrir cada organización para contar con la información que requiere para hacer contratos convenientes y asegurarse de que ellos sean cumplidos (costos de transacción). (Sarmiento, (1995)).

Se hace importante destacar que las instituciones según su compromiso y formación socio – cultural y política de la época de fundación pertenecen a un acervo cultural que es resultado de procesos históricos. En el entendido de que en un país dado, aún si sus instituciones fueran menos eficientes no habría cambios

mientras no se tomara conciencia de que están vigentes lo cual implican mayores costos que las alternativas. Por consiguiente, aunque las organizaciones son posibles gracias a las instituciones, sólo a través de ellas se puede plantear el cambio institucional. La toma de conciencia que las organizaciones requieren se logra a de acuerdo a las innovaciones generadas por la organización y al intercambio de información entre éstas.

Por otra parte tomado como premisa, el análisis de Putnam, quien ha dado un lugar privilegiado al concepto de “*capital social*”, el cambio organizacional descentralizado estaría básicamente entre los miembros de una sociedad que quiere implementar soluciones cooperativas a las dificultades y problemas de exclusión social territorial, concepto que se equipara al de “*gobernancia democrática*”. Este capital sería en principio producto de un largo proceso de acumulación, no obstante, John Durston (1999) ha demostrado recientemente que también sería posible “*crearlo*” donde es muy incipiente. El concepto de capital social tiene una aplicación inmediata cuando se plantea que la globalización está conduciendo a la competencia no sólo entre empresas y países sino también entre localidades (Stöhr, 1990), y las ventajas competitivas de cada una de éstas dependen de su capacidad para generar soluciones cooperativas no sólo entre las organizaciones económicas directamente involucradas sino también, entre éstas y su entorno local. (Putnam, (2002)).

2.2.2 La Descentralización Como Reforma Política

En América Latina la descentralización política ha sido planteada como un elemento fundamental del proceso de democratización – en el cual nos encontramos – que siguió a la crisis del centralismo. Eduardo Palma (1983) analiza cómo, en América Latina, los estados nacionales se conformaron bien a partir de un centro dominante, sin contrapeso, o bien mediante procesos a través de una dialéctica entre unificación y hegemonía, que desembocaron, respectivamente, en sistemas unitarios o federales, pero imponiéndose en ambos casos un necesario centralismo que, sin embargo, habría ido evolucionando hacia formas mixtas. (Palma, (2009)) En consecuencia, incluso un estado unitario puede ser descentralizado: funcionalmente (universidades, iglesias...) o territorialmente, pero mientras a través de las primeras se propicia una participación no política, la descentralización territorial permite ampliar las oportunidades de participación política. Su principio es la elección de autoridades territoriales y su ejercicio se daría a través de la planificación participativa: “gestión democrática y técnica de los ciudadanos en el ejercicio de las competencias de sus órganos regionales y locales”. Lo decisivo para que este ejercicio de ciudadanía funcionara adecuadamente sería asegurar junto con las competencias transferidas un nivel de recursos similar al que estuvieran gastando los gobiernos centrales antes de la descentralización.

Los aportes de uno de los autores que más incidencia ha tenido en América Latina para que la descentralización sea enfocada desde un punto de vista político es Jordi Borja (1986). Según este autor, *“si bien la centralización históricamente ha tenido aspectos progresistas, contemporáneamente es poco eficiente desde el punto de vista económico global, injusta desde el punto de vista social e inaceptable desde el punto de vista político, ya que habría conducido a un modelo tecno burocrático vinculado estrechamente a las oligarquías económico sociales, generando así una “expropiación política” de las clases populares y medias”*. (Borja J. , (2000))

Ante esta situación, la descentralización sería una opción progresista ante la crisis tanto de los países socialistas como del Estado del bienestar, ya que ella sería consubstancial a la democracia y al proceso de democratización del Estado, al permitir: 1. ampliar el campo de derechos y libertades, 2. incorporar los sectores excluidos a instituciones representativas y 3. Viabilizar un mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicos (Borja J. , (2000)). Para implementar el proceso, habría que partir del reconocimiento jurídico de la existencia de colectividades con base territorial y transferir a estos sujetos competencias y recursos bajo el principio de Tocqueville: *“todo aquello que pueda decidirse y gestionarse a un nivel inferior no debe hacerse en un nivel superior”*.

(Borja J. , (2000)), toma en consideración como Oates (1972), que los ámbitos funcionales óptimos para la gestión de los servicios públicos son distintos entre sí y no corresponden necesariamente con unidades de carácter histórico, geográfico,

cultural y social pero concluye que, a pesar de ello, es conveniente una organización territorial simple, con pocos niveles y basada en unidades relativamente grandes y homogéneas y que en todo caso sería preferible agregar que partir unidades históricas y culturales. Lo más importante sería la coherencia del conjunto, ya que el proceso descentralizador es caro. Para (Borja J. , (2000)) lo fundamental de la descentralización sería viabilizar la participación. De lo contrario sería “ficticia”. Para ello se requeriría de sistemas de información, - en ambas direcciones -, nuevos procedimientos electorales - mecanismos mayoritarios y personalizados- , apoyo a todo tipo de asociaciones y formas de vida colectiva, colaboración entre empresas y administración pública y defensa de derechos tales como el medio ambiente, la información, la salud, la educación.

2.2.3 La Descentralización Como Reforma Político-Administrativa

Teniendo como referencia los postulados de (Weisner, (1995)), la reforma político - administrativa de la descentralización en América Latina se caracteriza por la concreción de un nuevo esquema democrático participativo que pretende involucrar las fuerzas sociales y modernizar el aparato estatal, a lo que se le podría llamar “*proyecto de redistribución del poder político en la sociedad*” (Peralta Duque, (2008)). Sin embargo existen situaciones especiales en su aplicación de acuerdo al marco institucional de cada país para adelantar el proceso tanto fiscal como administrativo, respecto cabe señalar que el economista norteamericano Dennis Rondinelli es el que elabora el 1989 un marco conceptual que congrega

bajo una sola visión el enfoque politológico tradicional de la descentralización con el enfoque económico de la “*opción pública*”, prestando atención a la provisión, el financiamiento y el mantenimiento de los servicios públicos y de la infraestructura, elementos que representan una parte sustancial del gasto público para la mayoría de los países en desarrollo, muy a pesar de ponerse en duda la capacidad de los gobiernos centrales para proveer estos servicios con eficiencia y equidad, de la misma manera se plantea un cambio en los gobiernos locales, las empresas privadas y las organizaciones no gubernamentales para que puedan jugar un papel trascendental para estos propósitos. (Rondinelli, Planificación de las reformas educativas en los países en desarrollo: el enfoque de contingencia, (1990)).

Para Rondinelli descentralización es “*la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales*” distinguiendo cuatro formas principales o grados de descentralización:

“(i) desconcentración, (ii) delegación, (iii) devolución y (iv) privatización o regulación. Las respectivas definiciones serían: Desconcentración: redistribución de poder de decisión y de responsabilidades financieras y de administración entre varios niveles del gobierno central, hacia oficinas no localizadas en la capital. Delegación: transferencia de poder de decisión y administración – incluidas responsabilidades financieras - sobre funciones públicas a organizaciones semiautónomas, no totalmente

controladas por el gobierno central pero responsables en último término ante éste. Por ejemplo: empresas públicas, corporaciones de desarrollo regional o unidades ejecutoras de proyectos oficiales. Devolución: transferencia de autoridad, financiamiento y administración hacia gobiernos locales. Particularmente, hacia municipios que eligen sus alcaldes y concejos, cobran sus impuestos y tienen independencia para tomar decisiones de inversión. Sin embargo, se debe tomaren cuenta que en la mayoría de los países en desarrollo los municipios disponen de escasos recursos, carecen de personal calificado y no son lo suficientemente extensos para proveer servicios en forma económica y eficiente. Privatización: política dirigida a que los servicios sean provistos por empresas, grupos comunitarios, cooperativas, asociaciones voluntarias privadas, individuos, pequeñas empresas informales y otras organizaciones no gubernamentales. Para este autor, la privatización consiste desde dejar la provisión de bienes y servicios enteramente a la competencia económica hasta “partenariados” entre agencias públicas y empresas privadas”. (Rondinelli, (1993))

Por otra parte señala Rondinelli que” la responsabilidad del financiamiento es un tema que está en el núcleo del concepto de descentralización. Lo decisivo sería: quién paga, cómo se determina el monto y qué forma de pago se adopta”.

El financiamiento de las funciones descentralizadas podría darse a través de: (i) el autofinanciamiento y recuperación de costos (peajes, tarifas, impuestos por mejoras, etc.); (ii) el cofinanciamiento, donde los usuarios aportan servicios o se hacen cargo del mantenimiento, a fin de reducir costos (por ejemplo aportes no tributarios de comunidades); (iii) expansión de ingresos locales: impuestos a la propiedad o indirectos; (iv) transferencias intergubernamentales; (v) autorización de empréstitos locales (incluso garantía), (vi) acuerdos para proveer servicios de empleo y aumento de ingresos, y (vi) medidas para reducir costos, modificando o eliminando regulaciones.

(Rondinelli, (1990))

Entre las transferencias intergubernamentales, distingue: a) impuestos compartidos, pero recaudados por el gobierno central; b) transferencias definidas por fórmula: según tipo de servicio y número de habitantes o usuarios, c) transferencias ad hoc, para servicios que el gobierno central desea promover, d) reembolso de cierto tipo de gastos, e) reducción de impuestos a individuos empresas que inviertan en determinados lugares y f) reembolsos por gastos en servicios individuales o a los hogares (*vouchers*).

Con relación al análisis de ventajas que ofrece la descentralización para las regiones de un país, señala que *“del sistema de transferencias para financiar funciones descentralizadas: (i) que los gobiernos centrales pueden tener mayor capacidad de recaudación y (ii) Se puede inducir mayor competencia entre*

proveedores y ampliar el rango de escogencia de los consumidores, y como desventajas: (i) el riesgo de un control demasiado estricto sobre el gasto (serían los casos de Colombia, Nigeria y Pakistán) y (ii) el de desincentivar la recaudación de ingresos locales y de la eficiencia en el gasto cuando ellas constituyen un porcentaje muy alto de dichos ingresos”. (Rondinelli, (1993)) Finalmente indica, que habría pocas alternativas de descentralización en países con gobiernos fuertemente centralizados y creciente demanda de servicios públicos. En estos casos, su implementación requeriría de una evaluación previa muy cuidadosa dentro de políticas dirigidas a mejorar el manejo económico y financiero.

En este contexto vale la pena señalar que el mismo año en que (Rondinelli, (1990)) hace público sus conceptos, publicó un artículo en colaboración con otros colegas, coincidiendo con esta clasificación en lo fundamental, no obstante, señalando extraordinariamente, como casos de “devolución” situaciones en que los gobernantes locales son nombrados por gobiernos centrales (Rondinelli, McCulloch y Donald, 1989b)

La clasificación de Rondinelli ha sido utilizada con mucha frecuencia y ha sido de indudable utilidad para la formulación de políticas públicas. Sin embargo, se le pueden señalar tres insuficiencias para analizar los procesos contemporáneos de descentralización: (i) no da cuenta de los casos en que gobiernos subnacionales realizan funciones en calidad de agentes del gobierno central; (ii) no distingue entre organizaciones proveedoras de bienes públicos y organizaciones

productoras de dichos bienes; (iii) utiliza el concepto de privatización para referirse tanto a empresas privadas como a organizaciones sociales.

- a) En primer lugar, al no diferenciar entre las funciones que los gobiernos subnacionales realizan como resultado de decisiones locales y aquellas otras que ejecutan en cumplimiento de decisiones centrales, no se distingue entre los recursos que refuerzan las decisiones locales y aquellos otros en que las decisiones son adoptadas en el centro. Pero esta diferenciación resulta fundamental desde el punto de vista de la autonomía de las comunidades subnacionales.

- b) En segundo lugar, distinguir entre la responsabilidad de proveer y la de producir bienes públicos (Ostrom, Tiebout y Warren, 1961, y Musgrave y Musgrave, 1989) resulta decisivo para estudiar un problema esencial de la descentralización, que es el proceso de asignación. Tanto la “desconcentración” como la “devolución” se referirían al concepto más amplio de provisión, mientras que la “delegación” correspondería más bien a la producción.

- c) Finalmente, el concepto de “privatización” que este autor define se refiere a la transferencia de funciones tanto a organizaciones sociales (las denominadas “comunitarias”) como a empresas privadas. Pero si bien jurídicamente las organizaciones sociales son organizaciones privadas – y entonces una transferencia de funciones hacia ellas podría denominarse

“privatización” – ellas en realidad no proveen bienes privados sino lo contrario: bienes colectivos y aun públicos (ver definiciones en el capítulo III).

Acrecentando el recurso teórico referido a la descentralización se encuentra que en 1983 Eduardo Palma, caracteriza la transferencia de competencias a autoridades designadas, como una simple “*desconcentración burocrática*” que, a lo más, legitima la centralización autoritaria, mientras la descentralización debía ser considerada desde una perspectiva democratizadora. Esta idea es profundizada en su trabajo conjunto con Dolores Rufián (Palma y Rufián, 1989), donde afirman que, si bien desde un punto de vista exclusivamente administrativo descentralización sería la transferencia por norma legal de competencias decisorias desde una administración central a otras administraciones, lo fundamental de la descentralización sería su dimensión política, es decir, constituir una redistribución espacial del poder democrático en provecho de las comunidades locales. Siguiendo entonces un enfoque clásico de la ciencia política, sólo debería denominarse descentralización al caso en que tal transferencia se hiciera a autoridades electas, mientras que un traslado similar en dirección a funcionarios designados correspondería al concepto de desconcentración.

Lo decisivo para diferenciar entre descentralización y desconcentración no sería que en el primer caso habría transferencia de competencias de decisión y en el segundo sólo “de gestión”, ya que la desconcentración implicaría también una

transferencia de competencias de decisión, sino establecer el origen del poder, cuestión que se dilucida inquiriendo a quién deben responder los funcionarios: en la descentralización, a los electores, y en la desconcentración, a la autoridad central que los designó. Mientras en la descentralización las decisiones de un gobierno local son irrevocables e independientes (salvo el control del gobierno central en garantía de la legalidad) y el ente que recibe las competencias se convierte en titular de las mismas sin que pueda ser sustituido por otro de nivel superior, en la desconcentración los órganos que ejercen las competencias están sometidos jerárquicamente y la decisión puede ser tomada en última instancia por el gobierno central. (Finot, (2001))

Por otro lado, los órganos descentralizados pueden ejercer, además de las que le corresponden en propiedad, competencias delegadas por el nivel central, pero el concepto de delegación implicaría que dichas competencias pueden ser recuperadas por el gobierno central último en cualquier momento. En este caso, los órganos (políticamente) descentralizados deben responder por las competencias delegadas al poder central.

En síntesis, según estos autores, una transferencia de competencias puede darse bajo cualquiera de estas tres formas: 1) *Descentralización*: transferencia a órganos electos de competencias sobre las que pueden decidir irrevocable y autónomamente. 2) *Delegación*: transferencia de competencias del gobierno central a órganos descentralizados por las que éstos deben responder al gobierno que delega. Y 3) *Desconcentración*: transferencia de competencias decisorias a

funcionarios designados, manteniendo por este hecho el gobierno central el poder de revocatoria. Cabe destacar la correspondencia entre Delegación y el análisis económico del Principal- Agente, y entre el concepto político de Descentralización y la teoría de la Opción Pública Local.

Siguiendo con el tema, no se puede quedar fuera de este análisis Sergio Boisier (1990), para él 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:

1. 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.
2. La reestructuración política y administrativa del Estado que en los países centrales está acompañando a esa transformación.
3. 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.

4. La tendencia a la privatización, que sería otra forma de descentralización.

Este autor distingue tres formas de traspaso de competencias desde un punto de vista administrativo: descentralización, desconcentración y deslocalización. Habría descentralización en los casos de traspaso de poder de decisión a organismos con personalidad jurídica, presupuesto y normas de funcionamiento propios; desconcentración sería un traspaso de poder de decisión a un nivel determinado dentro de una organización sectorial, y deslocalización, el simple traslado de actividades administrativas, sin poder de decisión. (Boisier, Política económica, organización social y desarrollo regional, (1982)).

En su teoría clasifica tres formas de descentralización:

1. **Funcional:** o “reconocimiento de competencias específicas o delimitadas a un solo sector de actividad” (incluida la privatización de empresas).
2. **Territorial:** o “traspaso de poder decisional a órganos cuyo ámbito de actuación o cuya jurisdicción está constituido por un territorio o localidad”, aclarando que tanto en este caso como el anterior los respectivos órganos mantienen dependencia jerárquica respecto al poder central.
3. **Política:** cuando el cuerpo descentralizado se genera mediante procesos electorales.

Con esta clasificación el autor analiza casos de formas mixtas, combinando las categorías funcional y territorial con simple descentralización y descentralización

política, señalando que puede haber una descentralización política funcional. (Boisier, (1990)).

Según Christian von Haldenwang (1990) el concepto de descentralización sería aplicable *“no solamente al sistema de legitimación política sino a otros dos, adicionales, que también hacen parte de la gestión pública: el administrativo y el económico”*. En efecto, sería apropiado distinguir tres tipos de descentralización: política, administrativa o económica, según el proceso se refiriera a cada uno de los tres sistemas mencionados. Con este criterio clasifica los conceptos de Rondinelli (1989a) como sigue: la “de evolución” sería un caso de descentralización política; la “desconcentración” y la “delegación” serían situaciones de descentralización administrativa, y la privatización sería un caso de descentralización económica.

Aplicando estrictamente el concepto de descentralización política, no sólo se daría este tipo de descentralización cuando se transfiere competencias a órganos electos sino también cuando se lo hace a organizaciones controladas por partidos y a organizaciones locales *“representativas”*. La descentralización administrativa, a su vez, podría ser “general” (territorial), funcional o “burocrática” (a agencias semiestatales). En cambio amplía el concepto de “privatización” de dicho autor al incluir en la descentralización económica la “desregulación”, definida como “el traslado de competencias decisorias al mercado y a los individuos que allí interactúan”. La conceptualización de este autor amplía entonces la de Rondinelli (1989a) y permite justificar el empleo del término “descentralización” a los otros sistemas de gestión pero, como este último, no diferencia el caso de delegación a

gobiernos locales ni establece una distinción entre provisión y producción de bienes públicos. (Von Haldenwang, (2000))

De estas y otras páginas resulta que Tim Campbell y George Silverman, ambos del Banco Mundial, adoptan para sus análisis los modelos de Opción Pública Local y Principal-Agente para analizar los procesos de descentralización. En un trabajo escrito con José Brakarz (Campbell, Silverman y Brakarz, 1991) configuran el modelo de opción pública local como uno en el que la mayor parte de los ingresos de los gobiernos locales provienen de los contribuyentes locales y la asignación de recursos a cada servicio es definida colectivamente, en función de esta limitación presupuestaria. Los candidatos deben explicar con qué impuestos financiarán su programa y el voto implica aprobación de estos impuestos. Por supuesto, los gobiernos locales deben responder ante sus votantes sobre el gasto así decidido. (Finot, (2001))

En cambio en el modelo principal-agente el gobierno central define las prioridades pero reconoce que la ejecución será más eficiente si está a cargo de los gobiernos locales. Se trata entonces de contar con un conjunto adecuado de incentivos y restricciones para canalizar la iniciativa local en la dirección deseada. En este caso, el gobierno local responde en última instancia no a los contribuyentes-votantes sino al gobierno central. Silverman (1992) amplió posteriormente estos análisis indicando que los gobiernos centrales también podrían desempeñar funciones como agentes de los gobiernos locales. Este autor también observa que según el análisis económico las ventajas de la

descentralización se refieren a la provisión y no a la producción de bienes públicos. En consecuencia, el sector público – incluidos los gobiernos locales - debería desarrollar habilidades para la toma de decisiones políticas, la planificación y el financiamiento antes que para la construcción de infraestructura y la producción de servicios.

Finalmente, Robert Bennett (1994)¹⁹, distingue dos formas básicas de descentralización: una entre niveles de gobierno y otra desde gobiernos hacia mercados, cuasi mercados y organizaciones no gubernamentales. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1993), a su vez, distingue básicamente dos formas de descentralización: una horizontal (hacia agencias de un mismo nivel de gobierno) y otra vertical, que comprendería: (i) desconcentración (a niveles inferiores de la administración central), (ii) delegación (a gobiernos locales o a agencias paraestatales) y (iii) devolución (a autoridades locales).

Huáscar Eguino (1996) combina ambas clasificaciones: habría dos formas básicas de descentralización: una hacia gobiernos y otra hacia mercados; y dentro de la primera se puede distinguir desconcentración, delegación y devolución. El BID, en un informe dedicado particularmente al tema de la descentralización (1994) adopta la misma clasificación del PNUD pero señala otras dos formas de descentralización: la supranacional y la que se opera desde gobiernos hacia mercados bajo regulación.

2.2.4 Historia Del Advenimiento De La Descentralización Administrativa A Colombia

En el contexto de la Administración Pública, aparece la descentralización como una estrategia orientada a contribuir en el logro de por lo menos tres objetivos interrelacionados, que la (CEPAL/ UNESCO, (1992)) delimita en:

1. La racionalización del gasto público social;
2. El logro de una mayor eficiencia y eficacia del Estado en la gestión de los servicios públicos y
3. El traslado al ámbito regional y local de los conflictos entre las comunidades y el Estado (mediante la ampliación de los canales y mecanismos de participación, de auto-gestión y auto-ayuda, tanto para la fiscalización de la administración y el uso de los recursos, como para la satisfacción territorial de las demandas). (CEPAL/ UNESCO, (1992))

En el terreno social, no obstante la diversidad de experiencias y los diferentes en los alcances que este posee, los contenidos y propósitos de las políticas de descentralización en la región (Hevia, 1991), se ha planteado para que *“aparecen al menos dos razones que incitan a desconcentrar y/o descentralizar: una está asociada con la expectativa de mejorar la eficiencia (interna) de la administración; la otra se relaciona con el deseo de mejorar la eficacia (externa) del sistema. A estas dos razones normalmente se les agrega una tercera que procura incentivar la participación de la comunidad y que puede ser interpretada ya sea como un objetivo en sí mismo o bien como un objetivo instrumental para las otras dos”* (Cassasus, (1990), pág. 16).

Los antecedentes inmediatos del proceso de descentralización en Colombia, se desarrolla en el período comprendido entre comienzos de la década de los años 50 y finales de la década de los años 70. Hacia la mitad del siglo XX, se manifiestan en la sociedad colombiana los síntomas de profundas transformaciones estructurales (crecimiento demográfico, urbanización, industrialización, expansión de las comunicaciones, entre otras) las cuales, a pesar de estar enmarcadas en un clima de violencia política y social, representaban factores de cambio que a la vez presionaban por modificaciones en el sistema educativo, principal sector de intervención que debería descentralizarse de acuerdo con los parámetros de los organismos multilaterales del momento.

Para responder a las nuevas exigencias se utilizaron dos estrategias, ambas tendientes a fortalecer el nivel central: *la desconcentración administrativa* del sector educativo en entidades “descentralizadas” del orden nacional, que buscaban liberar al Ministerio de Educación de la prestación de servicios directos, y la nacionalización de la educación, entendida como el traspaso a la nación de la responsabilidad financiera del servicio educativo (Vallejo, (1993), págs. 258-263)

En un sentido general, se puede verificar que a partir de la Ley 111 de 1960 comienza a desarrollarse un complejo sistema de transferencias presupuestales entre la nación, los departamentos y los municipios para el financiamiento de la educación oficial, hoy denominada educación pública. Al tiempo que desde el punto de vista administrativo se inicia un creciente y peligroso divorcio entre

competencias y recursos, lo cual fue una característica predominante del sector educativo hasta su redefinición, a principios de la década de los noventa.

En la década de los noventa se inicia la descentralización en el marco de dos determinaciones gubernamentales fundamentales que reorientarían tanto el desarrollo de la educación en el país como el proceso de descentralización del sector educativo, se relaciona para ello la Constitución Política de 1991 y el Plan de Apertura Educativa de la administración Gaviria. A esto se agrega el desarrollo ulterior de las leyes 30 de 1992, 60 de 1993 y 115 de 1994, los decretos reglamentarios correspondientes, periodo denominado por el entonces presidente de la República Cesar Gaviria “*Descentralización y apertura educativa*”

El nuevo marco constitucional reorienta el sentido de la educación. Le devuelve su carácter público preceptuando que “*la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social*” (artículo 67). Por tanto, toda la educación, tanto la que procura el Estado como la que suministran los particulares queda en la esfera de lo público, lo que quiere decir que la educación estará “sujeta al interés general”. Al mismo tiempo que se consagra como un derecho se determina su obligatoriedad y gratuidad en todas las instituciones educativas estatales se estipula que de la educación son responsables el Estado, la sociedad y la familia. En lo que respecta al Estado, le corresponde “*regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar las condiciones necesarias para su acceso y permanencia; y ejercer la dirección, financiación y administración de los servicios*

educativos estatales, con participación de las entidades territoriales” (artículo 67). Sobre la participación de las entidades territoriales se planteó que los diferentes niveles administrativos del Estado en la prestación de los servicios educativos estatales, permite “*integrar esfuerzos, coordinar acciones y racionalizar el gasto*”. Además, que la exclusión de alguno o algunos de ellos, puede conducir al centralismo, en el caso de la nacionalización, o a la dispersión, en el caso de la municipalización.

Al ser este derecho una práctica compartida, le corresponde a la *Ley General de Educación* garantizar el servicio, definiendo con precisión las responsabilidades y competencias de cada nivel gubernamental en cada una de las funciones asignadas. Por tanto, pretender la nacionalización, departamentalización o municipalización completa de los servicios educativos, significa volver sobre alternativas que ya la experiencia probó como ineficaces (Rodríguez, (1991)). Por otra parte, al tiempo que ordena la descentralización, la Constitución señala a la nación como responsable de garantizar los servicios básicos mínimos y evaluar su prestación (artículos 49, 67, 288, 343, 356 y 357). Es decir, que el Gobierno Central, además de asignar los recursos a las entidades territoriales, debe evaluar y hacer seguimiento a quienes los prestan y establecer las sanciones correspondientes para quienes utilicen incorrectamente los recursos transferidos. En este sentido, es trascendente subrayar que corresponde a la comunidad educativa y a la ciudadanía en general, ejercer en primera instancia el control principal de la gestión administrativa y financiera, y contribuir al mejoramiento

cuantitativo y cualitativo del servicio educativo, mediante una participación más decisiva en todo el proceso de implementación.

Además de garantizar las “libertades de enseñanza, aprendizaje, cátedra e investigación” (artículo 27), como ámbitos separados del derecho de los particulares a fundar establecimientos educativos (artículo. 68) —tal como ocurría en la Constitución de 1886—, se delimita la intervención estatal al señalamiento de las condiciones para la creación y gestión de los mismos. Por otra parte, la regulación de la educación y la reglamentación de la inspección y vigilancia pasaron del Presidente de la República al Congreso Nacional, lo cual permite contrarrestar el excesivo intervencionismo gubernamental que ha caracterizado a la educación colombiana, adicionalmente, la participación de la comunidad educativa conformada por los maestros, directivos, estudiantes y padres de familia en la dirección de los establecimientos educativos, fue dispuesta como un dispositivo e importante espacio para la democratización de la vida escolar.

De la misma manera, la nueva Constitución define también el carácter del situado fiscal, esto es “*el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que será cedido a los departamentos, al distrito capital y a los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención directa o a través de los municipios, de la educación preescolar, primaria, secundaria y media y la salud, en los niveles que la ley señale*” (artículo 356). Además se precisan los criterios para la distribución de tales recursos: población con necesidades básicas insatisfechas, población total, eficiencia administrativa y fiscal, progreso demostrado y calidad de

vida (artículo 357). Al respecto cabe señalar que anteriormente el situado fiscal era administrado directamente por la Nación y su distribución se hacía con la población como único criterio.

3 LA INCLUSION DE LO SOCIAL COMO PRINCIPAL COMETIDO ECONÓMICO EN EL DESARROLLO LOCAL

La organización administrativa y política de la descentralización es organizada por los países de acuerdo al grado de autonomía que ejerza el poder central con los territorios gobernados. Para el caso de Colombia estos son denominados departamentos, quienes a su vez se subdividen en municipios, asunto muy diferente a los Estados Unidos de Norte América quien los denomina Estados y cuya gobernancia es ejercida bajo la concepción federal, como máximo nivel de autonomía pueden ejercer cuatro funciones, constitucional, legislativa, ejecutiva-administrativa y judicial, en el regionalismo o autonomismo pueden ejercer tres funciones, caso de Francia, legislativa, ejecutiva-administrativa y judicial, con énfasis en esta última. En el centralismo como mínimo nivel se posee solamente la administrativa y en algunos momentos la jurisdiccional.

En Colombia, cuyo poder político es centralista, la región surge con base en los departamentos como una figura supra departamental, es decir su división es territorial del Estado y de planificación regional el desarrollo. Las regiones agrupan poblaciones sin consenso y sin pertinencia vecinal y comunicativa, hecho que va en contravía con sus intereses culturales de desarrollo. Contingencias que han ocasionado enfrentamientos entre las poblaciones, argumentos de abandono

por parte del gobierno departamental y movimientos separatistas municipales muy sonados en los medios de comunicación, entre los que se puede destacar que desde el año 2004, los municipios del sur de Bolívar piden anexarse a Antioquia y municipios del Choco al Valle del Cauca y Risaralda.

En este contexto, el maestro Orlando Fals Borda señala en sus investigaciones que “...*la nueva ley de ordenamiento territorial continua cruda, aunque todos hablen de descentralización y la necesidad de crear regiones fuertes y autónomas. Han sido once años discutiendo normas territoriales en el Congreso y en foros sin resultados visibles..... (.....),....., pese a esto sobresale el hecho que las regiones y provincias se han venido construyendo en nuestro país, contra viento y marea y sin otro recurso más que la creatividad popular*” (Fals Borda, (1989)). Ante las afirmaciones del maestro Fals Borda, comprensiblemente se puede visibilizar la identidad regional en Colombia, dividida por regiones pues, desde el siglo antepasado la base del gobierno ha sido estimulada por los poderes centrales para lo cual las regiones han tenido que establecer filigranas de sobrevivencias, que las identifica por su potencialidades tales como: los paisas, los costeños, los santandereanos, los pastusos, entre otras. Característica sociológica que las aglutina para convivir ante “*la ausencia de identidades regionales puede ser una vía para tratar de explicar por qué ha sido tan difícil echar a andar los procesos de construcción*” (Borja & Nieto, (2007), pág. 40) de las áreas metropolitanas y un ordenamiento equitativo y que conduzca una descentralización real.

Como se pudo apreciar recientemente, el último gobierno proyecto una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, radicada con el No. 04, en la que pretendía

suprimir 100 de los 32 departamentos y 650 de los 1.100 municipios que tiene el país actualmente como respuesta a la crisis fiscal de los entes territoriales. Por lo que se analiza como “*salida facilista*” y no “*estructural*”, pues los departamentos no son una suma matemática de ampliación o disminución de extensiones geográficas, se encuentran frente a una compleja realidad de exclusión social, sobre todo en aquellas regiones que ni siquiera poseen vías de comunicación terrestre óptima y se encuentran alejadas del nivel central gubernativo. En estos territorios se puede apreciar las nuevas formas de desigualdad educativa y de servicios básicos, la debilidad institucional, la fragilidad de la democracia, impuesto para ello el feudalismo disfrazado, el conflicto armado, el déficit fiscal, empleo cubierto con el lavado de activos y narcotráfico, entre otros.

En Colombia la dimensión de la problemática de exclusión y afectación sociopolítica se podría caracterizar más de tipo político. Entre tanto, la descentralización no sea dimensionada más allá de los cambios jurídicos – administrativos y las limitaciones de los gobiernos locales. Una organización territorial condicionada a la distribución del poder y el mercantilismo político estará propensa a la repetición de hechos excluyentes y la descarga del gobierno en responsabilidades que nunca podrá asumir competentemente.

4 DISEÑO METODOLOGICO

Para la realización de este trabajo de investigación, fue seleccionada la opción monografía, que es un informe escrito, relativamente extenso, argumentativo, con función informativa, en el cual se presentan y organizan los datos acerca de una determinada temática, obtenidos de diversas fuentes.

La misma debe contar con un objeto de estudio bien delimitado, para así poder investigar, descubrir y reunir la información pertinente sobre el tema elegido.

El tipo de monografía seleccionada para la realización de este documento fue Monografía de compilación: Se elige un tema a partir del cual se analiza y redacta una presentación crítica de la bibliografía que hay al respecto. Se presentarán los diferentes puntos de vista de manera exhaustiva, para luego poder realizar la opinión personal.

4.1 Para la realización de esta investigación, se contó con la información necesaria que permitió conocer de cerca dicho estudio y cual será adquirida a través de las fuentes tradicionales que son:

Fuentes Primarias. Constituidas por la observación directa y la realización de entrevistas formales e informales a personas claves conocedoras del tema de esta investigación.

Fuentes secundarias. La constituyen todos y cada uno de los medio impresos que se utilizaran para obtener información pertinente que conduzca al enriquecimiento de la investigación. Estos medios impresos son: libros, documentos, periódico y revistas, informes de páginas de Internet y las distintas referencias bibliográficas existentes en la ciudad.

4.2. **OBSERVACIÓN NO PARTICIPANTE.** La técnica de observación no participante permite al investigador recoger la información sin necesidad de involucrarse con el grupo investigado, es decir; en este tipo de observación “el investigador extrae sus datos pero sin una participación en los acontecimientos de la vida del grupo que estudia” (Pardinas, 2005: 109).

Por todo lo anterior, para realizar las observaciones fue fundamental; explorar el contexto, identificar los informantes claves, plantear metas y estrategias de recolección de información, entrar en acción, registrar y sistematizar la información para finalmente redactar un informe sobre las conclusiones de lo observado.

4.3. **ENTREVISTA NO ESTRUCTURADA:** Presupone la existencia de dos personas y la posibilidad de una interacción verbal. Como técnica de recopilación de información va desde la interrogación estandarizada hasta la conversación libre, en ambos casos se recurre a una “guía”, que puede ser un formulario-encuesta, o un bosquejo de cuestiones para orientar la conversación

5 ANALISIS Y RESULTADO

La ley de Distritos promulgada por el presidente de la República, Juan Manuel Santos, hace parte de la política de descentralización impulsada por el Gobierno y con la cual se buscará crear regímenes para el fomento de la cultura, el turismo y el desarrollo, según las características de cada región. El Ministerio del Interior explicó que con la norma se otorgarán beneficios específicos para los distritos de Barranquilla, Cartagena de Indias, Santa Marta y Buenaventura, en donde se crearán Fondos de Desarrollo Local para financiar la construcción de obras sociales y la prestación de servicios. Se permitirá a estos espacios territoriales dividirse en localidades según sus características sociales, así como suscribir convenios o contratos para el plan de aprovechamiento de sus recursos y el progreso de sus habitantes”, indicó el Ministerio. Los distritos contarán con un departamento que permitirá el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas, con el apoyo y acompañamiento de los organismos de control. Se podrá decretar la conformación de nuevos distritos, siempre y cuando exista, por lo menos, seiscientos mil habitantes.

La Ley de Distritos sancionada por el presidente Juan Manuel Santos, es un espaldarazo al desarrollo de Cartagena. Aumentará en un 30% los fondos de desarrollo locales (FDL) de las tres localidades de la ciudad. Pero ese no es el único beneficio que gana el Distrito. El nuevo marco sienta las bases para la

construcción de una Central Internacional de Cruceros de Turismo en la ciudad, que permita el crecimiento de la oferta y operación en este sector. Asimismo, la norma promueve sacar adelante un Centro de la Innovación y Desarrollo Turístico (CIDT), con sede en Cartagena para fortalecer la competitividad en el Caribe con alcance mundial. Además su artículo 107, ordena la recuperación sanitaria, y conservación de los cuerpos de aguas y lagunas interiores, que deberán cumplir los alcaldes para la reglamentación del sistema de caños y lagunas. Esta recuperación debe hacerse través de un acuerdo que se adoptará en coordinación con la Dirección General Marítima (DIMAR) y las autoridades ambientales con jurisdicción en este Distrito.

Pero lo más importante, según sectores de opinión, es la apertura de una verdadera descentralización distrital que fortalecerá a las Alcaldías Locales con una mayor autonomía del Concejo Distrital y de las 3 Juntas Administradoras Locales de la ciudad. Sin embargo, todo está en el papel. Las voluntades políticas tienen que gestionar los recursos para cumplir con los mandatos de la nueva ley. Uno de esos foros se hizo en la Cámara de Comercio de Cartagena, en donde los gremios participaron activamente para incluir la construcción de la Central de Cruceros y las iniciativas específicas para Cartagena.

“Como autor de varios artículos específicos de esta Ley de Distritos, se pudo incluir la Central de Cruceros, la recuperación de los cuerpos de agua y las iniciativas de descentralización para la ciudad; pero lo más importante es que la

norma permite que la administración distrital tiene la posibilidad de celebrar convenios y contratos plan con entidades como Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, lo que permitirá salir de la actual polémica que vive la ciudad con la imposibilidad de administrar y manejar su base catastral”,

Sobre los Concejos

La norma amplía las atribuciones especiales para los Concejos Distritales, Juntas Administradoras Locales y los Alcaldes Mayores. Por ello, el Concejo de Cartagena podrá ahora expedir las normas para reglamentar las actividades turísticas, recreacionales, culturales y deportivas en los espacios de uso público. “La iniciativa prevé mayores alcances a los Concejos, pero lo más importante es que dinamiza la descentralización con el aumento de los fondos locales de desarrollo que podrán contar recursos hasta de 10 mil millones de pesos para las unidades comuneras,

Localidades

El nuevo marco legal, permitirá la descentralización en las tres Localidades en que está dividida la ciudad. Para José Del Toro, ex alcalde Local de Localidad de la Virgen y Turística y quien participó en la discusión del proyecto en la Comisión Regional de Ediles en la Costa Caribe, la Ley 1617 desarrolla la descentralización territorial, entregando nuevas funciones a las JAL, reglamentando el sistema presupuestal de los FDL y los requisitos para ser Alcalde local, quienes serán los únicos ordenadores del gasto en las localidades. “Cobra aun mas vigencia el fortalecimiento del control social de frente para evitar que prosperen vicios de

corrupción que afecten la transparencia de la inversión de estos recursos en las localidades”, dijo Del Toro.

Ediles de Cartagena opinan que habrá más beneficios directos en las obras de infraestructura como en los proyectos sociales. “Históricamente las obras y los proyectos sociales que primero llegan a las comunidades son las que se ejecutan por medio de las alcaldías locales, con los actuales fondos del orden de los \$2.500 millones pudimos sacar obras y proyectos adelante, con esta nueva ley, como ediles tenemos el reto y la responsabilidad de distribuir esas partidas conforme a derecho y priorizando necesidades”, dijo el edil Danian Castellar, secretario electo de la Asojal. “La nueva Ley es un acierto para la verdadera descentralización no solo para Cartagena, si para la costa Caribe y afortunadamente el presidente Santos así lo visualizó; los ganadores son las comunidades por que hoy cuenta con una herramienta para el desarrollo no solo estructural si no también en lo social”, dijo Julio Carrillo, edil de la Localidad 3 quien participó en las discusiones.

CONCLUSIONES

En síntesis se puede apreciar en el trabajo a través del breve recorrido teórico e histórico que la Constitución de 1991, creó las bases para consolidar el proceso de descentralización en Colombia, estableció un marco para redefinir las obligaciones y funciones de los distintos niveles y aumentando las responsabilidades de las entidades territoriales. De la misma manera, admitió avanzar en la ampliación de los espacios democráticos de participación y en el fortalecimiento de ciertos grados de autonomía para la gestión territorial y su desarrollo normativo ha sido definición en normas reglamentarias, formulación de orientaciones y la creación de mecanismos propios para tales fines.

No obstante, su reconocimiento constitucional se reconocen que los avances han sido relativos en la perspectiva de flexibilizar las estrategias de gestión pública y asegurar una transferencia de funciones, competencias y recursos más nítida hacia los niveles subnacionales.

Indeterminación por el abandono del poder central se ha reflejado de manera visible en el proceso de descentralización de los campos sociales como la educación y la salud, donde ha predominado una visión sectorial tecnocrática restringida a los aspectos administrativos -eficiencia y eficacia de la gestión pública- teniendo como propósito fundamental el fortalecimiento del poder central mediante el manejo de instrumentos principalmente financieros (racionalización

del gasto público); y relegando a un segundo plano los aspectos políticos, sociales y culturales sin los cuales el proceso carece de sentido, al perder su potencial transformador.

Un Estado moderno como el que propone la Constitución Política de 1991, debe comprender e interpretar la estructura de su entorno, actuar en concordancia con los procesos territoriales, para ello es indispensable una organización territorial acorde con las necesidades propias de cada pueblo para construir su propio futuro, incorporando la territorialidad nacional en sus políticas y evitando que su configuración obedezca sólo a efectos de la lógica económica. La estructura territorial no es una simple partición del territorio nacional, sino un conjunto de relaciones complejas, en el cual las partes interactúan entre sí y con el todo, que es el Estado.

El proceso de descentralización que ha adelantado el país durante la última década busca cumplir con uno de los propósitos de la Constitución de 1991, que consiste en consolidar a Colombia como una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. La situación de hoy, comparada con la existente hace dos décadas, muestra un cambio significativo expresado en una estructura de gobierno en la cual el nivel nacional se especializa en la orientación y coordinación general; en el manejo macroeconómico y en la creación de condiciones para la provisión de bienes y servicios de impacto global; mientras que las entidades territoriales asumen la responsabilidad de garantizar la prestación de servicios públicos locales con especial énfasis en la educación y la

salud. Se recupera de este modo un papel importante del nivel local y regional en el marco de las funciones públicas.

Igualmente, se elige democráticamente a los gobernadores y alcaldes, con lo cual además de fortalecerse la autonomía territorial se impulsa al mejoramiento de la gestión, al contar con gobernantes comprometidos con sus regiones y con estabilidad institucional y de recursos para adelantar un programa de gobierno. De este modo se superó una situación previa, en la cual la elevada rotación de alcaldes y gobernadores y su reducido arraigo local creaba un marco desfavorable para la Administración.

La descentralización en Colombia se ha caracterizado por su diseño integral, el cual comprende aspectos administrativos, políticos y fiscales. Así mismo, ha sido un proceso constante de ajuste y progreso de los diferentes instrumentos en la perspectiva de garantizar los mejores resultados. El esquema de transferencias, ahora Sistema General de Participaciones, ha venido evolucionando con el fin de garantizar el adecuado cumplimiento de los objetivos previstos. En efecto, desde mediados de la década de los ochentas, cuando se expidió el primer paquete integral de medidas descentralistas, se han producido numerosas normas dirigidas a mejorarlo y complementarlo.

RECOMENDACIONES

De acuerdo con el estudio realizado se cree pertinente realizar las siguientes recomendaciones las cuales pueden ser complementarias al conjunto de acciones encaminadas a mejorar el proceso de descentralización y desarrollo local en Colombia.

- a) La excesiva indulgencia ante la práctica de la democracia y la falta de instrumentos normativos que establezcan requisitos académicos y de conocimiento que condicionen a quien ostenten el cargo de primer mandato municipal además de que le certifiquen la competencia en el manejo de lo público, es una tarea urgente por modificar.
- b) La falta de garantías para la obtención de territorios seguros y libres de organizaciones al margen de la ley son las debilidades que dejan al libre albedrío la administración pública, ocasionado problemas de violación a los derechos de los ciudadanos y sus consecuentes consecuencias de exclusión social, no garantizadas con la descentralización como herramienta que garantiza la participación y el mejoramiento de la calidad de vida de los territorios.
- c) Es menester afianzar la efectividad en los órganos de control.
- d) La implementación de una norma que obligue a los mandatarios municipales a la capacitación de la sociedad civil en liderazgo y

construcción de ciudadanía con fundamento en las herramientas brindadas por la constitución para el control social.

- e) Sería oportuno, crear de un ente de alto nivel que lidere y coordine el proceso de descentralización, realice seguimiento y evaluación, convoque consulte y proponga correctivos para la buena marcha del mismo.

6 TRABAJOS CITADOS

Boisier, S. ((1990)). El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. *www.gobernabilidad.cl* .

Boisier, S. ((1982)). *Política económica, organización social y desarrollo regional*. Santiago de Chile: Cuadernos No. 29 ILPES/CEPAL.

Borja, J. ((2000)). *El espacio público, ciudad, ciudadanía*. Barcelona.

Borja, M., & Nieto, A. M. ((2007)). *EL GOBIERNO EN LOS ANDES CENTRALES: La metrópoli en la sabana*. Bogotá: ESAP.

Cassasus, J. ((1990)). “La crisis como desafío a la educación”, en *Para la crisis actual ¿qué gestión?* Santiago, Chile: Mesa Redonda - UNESCO/REDUC.

CEPAL/ UNESCO. ((1992)). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago, Chile: UNESCO.

De la Vallina Velarde, J. L. ((1961)). “La desconcentración administrativa”, en *Revista de Administración Pública*, (35), 88.

Fals Borda, O. ((1989)). *Movimientos sociales y poder político*. (I. d. (IEPRI), Ed.) *Análisis Político* (8).

Finot, I. ((2001)). *Descentralización en América latina: Teoría y Práctica*. Santiago de Chile, Chile: ILPES/CEPAL.

Fraga, G. ((1934)). *Derecho Administrativo*. México: Porrúa.

Hevia, R. (1991). *Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina: estado del arte*. Santiago, Chile: UNESCO/REDUC.

MEN. ((2007)). *Plan decenal de educación 2006-2016*. Bogotá: MEN.

North Douglas, C. ((1981)). *Estructura y cambio en la historia económica*. Nueva York: WW Norton.

Palma, E. e. ((2009)). Historia del derecho en América Latina en el siglo XXI: Caso Chile, Colombia, México. *Ambiente jurídico* (11).

Peralta Duque, B. d. ((2008)). Descentralización y Autonomía Municipal y Regional en la Política Pública Territorial en Colombia: Problemas y perspectivas. *Eleuthera*, 2, 167-182.

Putnam, R. D. ((2002)). *Las democracias en proceso de cambio: La evolución del capital social en la sociedad contemporánea*. Oxford: Oxford University Press.

Real Academia de la Lengua, E. ((1970)). *Diccionario de la Lengua Española 19ª ed.* Madrid: Laurosse.

Rodríguez, A. ((1991), diciembre). La educación en la nueva Constitución. *Educación y Cultura*, No. 25, pp.36-43.

Rondinelli, D. ((1990)). *Planificación de las reformas educativas en los países en desarrollo: el enfoque de contingencia*. Carolina del Norte, EEUU: Duke University Press Books.

Rondinelli, D. ((1993)). *Proyectos de desarrollo como experimento de política: un enfoque adaptativo para la administración del desarrollo*. Carolina del Norte, EEUU: Routledge.

Sarmiento, A. ((1995)). *Informe nacional sobre Colombia*. Bogotá: MEN.

Sierra Rojas, A. ((1977)). *Derecho Administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia*. México: Porrúa S.A.

Tocqueville, A. d. ((1935)). *Democracia en America. Volimen I,II*. EEUU.

UNESCO, C. ((1992)). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago, Chile : UNESCO.

Vallejo, C. ((1993)). *Descentralización de la educación en Colombia: antecedentes históricos*. Santafé de Bogotá: Planeación y Desarrollo, Vol. XXVI, No. 1.

VIDAL PERDOMO, J. ((1997)). *Derecho administrativo* (11ª edición ed.). Bogotá, D.C: Temis S.A.,.

Von Haldenwang, C. ((2000)). *Nuevos conceptos de la política regional de desarrollo en Alemania: Aportes para la discusión Latinoamericana*. Santiago de Chile: CEPAL.

Weisner, E. ((1995)). *La Descentralización, el Gasto Social y la Gobernabilidad en Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

BIBLIOGRAFIA E INFOGRAFÍA CONSULTADA

Arango, Raúl y Sánchez, Enrique (2004). Los pueblos indígenas en el umbral del nuevo milenio, Bogotá: DNP: DDTS. Asamblea Nacional Constituyente [2001].

Constitución Política de Colombia, (1991) Bogotá. Editorial ESAP.

Barón R., J. D. (2003). ¿Qué sucedió con las disparidades económicas regionales en Colombia entre 1980 y el 2000, en Documentos de Trabajo sobre Economía Regional Núm. 38, Cartagena, Banco de la República: Centro de Estudios Económicos Regionales.

Borja, Miguel (2000). Estado, Sociedad y Ordenamiento Territorial en Colombia, Bogotá; Universidad Nacional –CEREC-IEPRI.

Castro, Jaime (2002). La cuestión territorial. Bogotá; Editorial Oveja Negra. Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente [2000].

(CEPIS). (2000) Evaluación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en las Américas: Informe Colombia, Lima (Perú):

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2001), mayo “Descentralización en América Latina: teoría y práctica”, en Serie Gestión Pública Núm. 12. Documento preparado por Iván Finot, Experto de la Dirección de Desarrollo y Gestión Local del ILPES. ILPES/CEPAL. Santiago de Chile. Pág. 115 S.s.: (CEPAL).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [2002, diciembre]. Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia. Informe final. Bogotá D.C.: (CEPAL).

Congreso de la República. Ley 812 de 2003: Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006: 'Hacia un Estado Comunitario, Bogotá, DNP.

CONSULTUR-TEA-CEGOS-EUROESTUDIOS-M.Q.M., “Plan Maestro de Turismo para el litoral Caribe Colombiano”, Octubre 2003.

CONSULTUR-TEA-CEGOS EUROESTUDIOS - M.Q.M., Plan Maestro de Turismo para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Agosto 2002.

Crece, Dane, IRD [1999]. Dinámicas Socioeconómicas en el Espacio Colombiano. Bogotá D.C. Daughters, Robert y Harper, Leslie (2006). “Fiscal and Political Decentralization Reforms”, en: Lora, Eduardo (editor). “El estado de las reformas del Estado”.

Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2007). Censo General 2005, Bogotá: DANE. Obtenido en: <http://www.dane.gov.co/censo/>

Departamento Nacional de Planeación (1999^a). Documentos para el Desarrollo Territorial Número 25: Compendio de documentos sobre el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de la Comisión Intersectorial, Bogotá: DNP: UADT (DDTS).

Departamento Nacional de Planeación (2000^b). Documentos para el Desarrollo

Territorial Número 35: Recomendaciones y ajuste del anteproyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT, Bogotá: DNP: UADT (DDTS).

Departamento Nacional de Planeación (2000c). Documentos para el Desarrollo Territorial Número 32: Elementos y términos básicos para facilitar la comprensión del tema del ordenamiento territorial y la LOOT, Bogotá: DNP: UADT (DDTS).

Departamento Nacional de Planeación (2000d). Documentos para el Desarrollo Territorial Número 29: Comentarios sobre el Proyecto de Ley Orgánica – LOOT, Bogotá: DNP: UADT (DDTS).

Departamento Nacional de Planeación (2000e). Documentos para el Desarrollo Territorial Número 28: Compilación de documentos de las subcomisiones del Comité Intersectorial para la redacción del proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Bogotá: DNP: UADT (DDTS).

Departamento Nacional de Planeación (2001f). Estudio General sobre los Antecedentes, Diseño, Avances y Resultados Generales del Proceso de Descentralización Territorial en el Sector Educativo, Bogotá: DNP y GTZ, Informe Final Contrato 136-1/2000 GTZ.

Departamento Nacional de Planeación (2001g). Evaluación del Proceso de Descentralización Territorial Salud Pública y Seguridad Social en Salud, Bogotá: Informe Final, Consultor Iván Jaramillo Pérez.

Departamento Nacional de Planeación (2001h). Documentos para el Desarrollo Territorial Número 41: La importancia del ordenamiento territorial en la integración, la competitividad y el desarrollo, Bogotá: DNP: UADT (DDTS).

Departamento Nacional de Planeación (2002i). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Tomo. IV: Memorias seminario internacional de la descentralización en Colombia, 6 y 7 de mayo de 2002, Bogotá, DNP: DDTS, PNUD, ACCI, GTZ y FONADE, pp 67-73.

Departamento Nacional de Planeación (2002j). Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: Balance de una década. Tomo I: Marco conceptual y resultados de progreso municipal, Bogotá, DNP y PNUD.

Departamento Nacional de Planeación (2003k). Construcción de un futuro para Colombia desde sus territorios, mayo 14 y 15 de 2003. Memorias Seminario Nacional, Bogotá, DNP: DDTS, PNUD, ACCI y CAF.

Departamento Nacional de Planeación (2004l). Balance del desempeño fiscal de los municipios y departamentos 2000-2003: ¿Cómo recibieron las finanzas los actuales mandatarios y cuáles son los retos?, Bogotá, DNP: DDTS.

Departamento Nacional de Planeación (2005m) Capacidad fiscal de los gobiernos territoriales colombianos, Bogotá, DNP: DDTS.

Departamento Nacional de Planeación (2006n). Informe al Congreso 2006. Álvaro Uribe Vélez, Bogotá, DNP: SINERGIA.

Departamento Nacional de Planeación (2007^o). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”, Bogotá, DNP. Obtenido en: http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=699.

Fresneda, Oscar, Moreno, Pedro Ignacio y Alfonso, Oscar. (1998). La red urbana colombiana: una visión a partir del tamaño funcional y la especialización económica de las ciudades”, Municipios y regiones de Colombia: una mirada desde la sociedad civil, Bogotá, Fundación Social. Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (2003). Atlas de paisajes costeros de Colombia, Bogotá:

Gaitán Pavía, Pilar, y Carlos Moreno Ospina. Poder local: Realidad y Utopía de descentralización en Colombia. Bogotá: Tercer Mundo, (1992).

INVEMAR, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y Corporación Autónoma y de Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA).

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2002). Atlas de Colombia, Quinta Edición, Bogotá: IGAC. Massiris Cabeza, Ángel (1999). “Ordenamiento territorial: Experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia”, en la Revista Perspectiva Geográfica No. 4.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2001, septiembre). Exposición de motivos del proyecto de ley “por medio del cual se crea el estatuto de ingresos territoriales, se reorganiza el sistema impositivo de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”. Oliva, C. “Descentralización en Colombia, Nuevos

desafíos”, en Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo. 1998.

Proyecto de ley 016 Senado de 2003, 270 Cámara de 2004, por la cual: “se expiden normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones”, proyecto aprobado en segundo debate en plenaria del Senado de La Republica en mayo de 2004.

Restrepo Salazar, Juan Camilo (2000). Nuevos rumbos para la descentralización, Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, p 13.

ANEXOS

REGISTROS FOTOGRAFICOS DE LA INCIDENCIA DE LA
DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA NEGATIVA Y/O POSITIVAMENTE





