

**¿Es la descentralización un aspecto relevante para las políticas públicas?**



**LEYDI TATIANA MANRIQUE AVILA**

**Trabajo de grado como requisito para optar al título de  
Especialista en Finanzas y Administración Pública**

**Asesor**

**CÉSAR AUGUSTO BERNAL TORRES**

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
CAJICÁ – AGOSTO 2015**

**¿Es la descentralización un aspecto relevante para las políticas públicas?**



**LEYDI TATIANA MANRIQUE AVILA**

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
CAJICÁ – AGOSTO 2015**

# **¿ES LA DESCENTRALIZACIÓN UN ASPECTO RELEVANTE PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?**

**LEYDI TATIANA MANRIQUE AVILA<sup>♦</sup>**  
**Bogotá, Junio de 2015**

## **RESUMEN**

El presente ensayo sobre la relevancia de la descentralización para las políticas públicas, es un análisis que se basa en los planteamientos que algunos autores han realizado al respecto y se enfoca en el contexto actual y la perspectiva que esta temática puede tener en el país. Este análisis se genera debido a la importancia que en la actualidad representa el proceso de descentralización para la gestión de políticas públicas pertinentes y eficientes que atiendan las necesidades prioritarias de una nación. El Estado moderno en procura de una gestión que genere mayor bienestar y desarrollo para su pueblo, ha propuesto a la descentralización como un mecanismo para involucrar a la ciudadanía y a los entes territoriales en la formulación, ejecución, control y sostenimiento las de políticas públicas que realmente atiendan sus necesidades más sentidas. Para que en Colombia se establezcan políticas públicas que garanticen la calidad de vida y el desarrollo sostenible de sus habitantes es indispensable que la ciudadanía reconozca el valor de su gobernancia y a través de la descentralización participe activamente en la formulación y puesta en marcha de las políticas públicas que determinarán su futuro.

---

<sup>♦</sup> Administradora de Empresas. Funcionaria de la de la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales donde se desempeña como Profesional Especializado de la Subdirección Administrativa.

**Palabras claves:** Políticas públicas, intersectorialidad, participación ciudadana, descentralización.

## **ABSTRACT**

This essay on the importance of decentralization for public policies is an analysis that is based on the approaches that some authors have made in this regard and focuses on the current context and perspective that this issue can have on the country. This analysis is generated due to the importance that currently represents the decentralization process to manage relevant and efficient public policies that address the priority needs of a nation. The modern state in pursuit of management to generate greater prosperity and development for its people, decentralization has been proposed as a mechanism to involve citizens and local authorities in the formulation, implementation, monitoring and support of public policy that really address their most pressing needs. In Colombia for public policies that guarantee the quality of life and sustainable development of its inhabitants are established it is essential that the public recognizes the value of its governance through decentralization and actively participate in the formulation and implementation of public policies which they will determine their future.

**Keywords:** Public policies, intersectorialidad, citizen participation, decentralization.

## INTRODUCCIÓN

Los diferentes estudios realizados a nivel nacional e internacional muestran la importancia de los procesos de descentralización y sectorización como instrumentos gubernamentales que sirven para otorgar una mayor participación en la toma de decisiones a los diferentes niveles de las jerarquías político-administrativas y territoriales, ofreciendo así a los pueblos una gestión administrativa dotada de mayor flexibilidad, eficiencia, transparencia e igualdad.

El propósito fundamental de una propuesta de descentralización territorial debe ser alcanzar los objetivos propuestos en cuanto a la provisión de servicios, reducción de la pobreza, disminución de las desigualdades territoriales, garantía de los procesos democráticos electorales y profundización de una gestión pública participativa que involucre las necesidades más sentidas de un país.

Con el objeto de asignarle nuevas funciones y responsabilidades a los entes territoriales La Constitución Política de 1991 introdujo cambios en el ordenamiento territorial y el proceso de descentralización administrativo y político del país, además ordenó tramitar una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial para distribuir las competencias entre los distintos niveles de gobierno, establecer nuevos entes territoriales y promover la autonomía regional, en consecuencia en el año 2011 tras 19 intentos fallidos se aprobó por fin... una ley que no hace nada de eso. (Copello, 2011).

El proyecto aprobado de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no desarrolló ninguno de los temas fundamentales que ordena la constitución: la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, la regulación de regiones y provincias como entidades territoriales, la conformación de las entidades territoriales indígenas, buena parte del articulado se limita a repetir textos constitucionales o textos existentes en otras leyes que tampoco dicen nada, el proyecto no resuelve y ni aborda los problemas existentes en la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales.

Aunque no se puede desconocer que durante los últimos años se ha generado un mejoramiento en el cubrimiento de las necesidades básicas del país, el vacío legal que dejó La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial ha venido propiciando que se distribuyan leyes ordinarias de menor jerarquía y estabilidad, creando un panorama confuso, disperso e insuficiente que afecta asuntos tan importantes como la promoción del desarrollo económico local, la atención de los desplazados y poblaciones en extrema pobreza, la prevención y atención de desastres, la preservación del medio ambiente, entre otros, los propósitos de la descentralización territorial en Colombia no se están cumpliendo y este hecho ha afectado notablemente el logro de las políticas públicas, los resultados no son coherentes ni mucho menos satisfactorios frente a la magnitud de los recursos transferidos por la nación para el desarrollo de esta gestión.

La descentralización en Colombia constituye una oportunidad clave para que los entes territoriales y la ciudadanía participen en la formulación, puesta en marcha, control y

sostenimiento de las políticas públicas que se establezcan para atender sus necesidades prioritarias y generar desarrollo en el país.

El propósito de este ensayo cuyo enfoque es teórico es contextualizar al lector sobre el proceso de descentralización y su importancia frente a las políticas públicas, para posteriormente otorgarle una visión de lo que ha sido y se proyecta para esta gestión en Colombia.

Teniendo en cuenta lo anterior, este documento inicia con la revisión documental de escritos significativos que algunos autores han realizado acerca de las políticas públicas y la descentralización, para finalizar con el análisis de los conceptos expresados dentro del diseño de las políticas públicas nacionales y las conclusiones de la autora.

## **¿ES LA DESCENTRALIZACIÓN UN ASPECTO RELEVANTE PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?**

Es a través de las políticas públicas incluyendo todas sus formulaciones y niveles de evaluación como el Estado aborda las situaciones percibidas como socialmente problemáticas, ósea aquellas que afectan los intereses de una comunidad. Esto se hace a partir de las posibilidades existentes y reflejando los intereses de los diferentes actores implicados (Roth A. N., 2009), las políticas públicas y sociales que direccionan el gasto público deben ser el

resultado de un proceso de concertación entre los diferentes actores implicados, para facilitar el cumplimiento de los objetivos planteados a nivel local.

Autores como Jorge Iván Cuervo (Cuervo J. I., 2007) definen la política pública como un flujo de decisiones coherentes y sostenibles otros, como la investigadora Luisa Fernanda Cano de la Universidad de Antioquia (Cano, 2010), la identifican como un flujo de acciones y decisiones intencionalmente coherentes y racionalmente focalizadas a fin de resolver, de manera puntual, un problema definido como público. Para la profesora Cano (Cano, 2010), la participación democrática en el diseño de la política pública y que ésta pueda ser reconvertida en derechos, son componentes esenciales de la misma. Entonces el concepto de política pública denota tanto un tipo de pauta normativa de direccionamiento de la acción pública, como también un instrumento analítico de observación y control de tal gestión.

Así pues, una política pública implica el establecimiento de una o más estrategias orientadas a la resolución de problemas públicos y a la obtención de mayores niveles de bienestar social resultantes de procesos decisionales tomados a través de la coparticipación de gobierno y sociedad civil, en donde se establecen medios, agentes y fines de las acciones a seguir para la obtención de los objetivos señalados.

Por otro lado, El Departamento Nacional de Planeación en el desarrollo de sus estudios relacionados con la descentralización la ha definido como “un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización,



a unidades descentralizadas o alejadas del centro” (Departamento Nacional de Planeación, 2005, pág. 15), así este proceso “otorga competencias o funciones administrativas a personas públicas diferentes del gobierno central que las cumplen en su nombre propio y bajo su responsabilidad” (Departamento Nacional de Planeación, 2005, P.21).

Para el Banco de la República de Colombia (Banco de la República, 2003) la descentralización es un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, es decir que la descentralización implica de alguna forma autonomía en el manejo del rubro público.

El proceso de descentralización se constituye como el modelo más idóneo para la estructuración del Estado moderno, debido a factores como la lectura de la revelación de las preferencias de los individuos, una mayor eficiencia administrativa y una vinculación más cercana de la ciudadanía al accionar público (Asela, 2014).

Así, la estrategia de descentralización se constituye como un elemento socialmente construido y moldeado constantemente por las fuerzas y fenómenos económicos, políticos, sociales y culturales y no solo como un espacio físico que delimita una región (Otálora, 2011).

Desafortunadamente en Colombia, se encuentra que los contenidos y construcción de las políticas públicas y fiscales no reflejan verdaderamente las demandas sociales, en parte por la

parcialidad de los representantes regionales en la formulación de las mismas restándoles legitimidad y capacidad de respuesta.

Adicionalmente, con frecuencia se recurre a conceptos y discursos provenientes de “contextos políticos, culturales y sociales diferentes, que no siempre pueden ser aplicados al medio local” (Roth A. N., 2009, pág. 19).

La descentralización constituye una oportunidad para la adecuada atención de las problemáticas sociales que vive el país, toda vez que facilita la participación de los entes territoriales y la ciudadanía en la formulación, ejecución y puesta en marcha de políticas públicas que atenderán sus necesidades más sentidas.

### **Las políticas públicas**

Las políticas públicas, se pueden definir como una acción gubernamental a través de la cual, el Estado pretende dar solución a situaciones sociales problemáticas o por lo menos llevarlas a niveles manejables (Roth A. N., 2009).

Las políticas públicas pueden ser entendidas como “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la

finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth A. N., 2007). Las políticas públicas deben estar en función de la sociedad y mantener una estrecha relación con esta, ya que es a partir del reconocimiento de sus particularidades que se hace pertinente y efectiva.

Raúl Velázquez, define la política pública como “un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares y encaminado a mitigar, solucionar o prevenir una situación definida como problemática” (Velasquez R. , 2008, págs. 4,5). Las decisiones y acciones relacionadas con las políticas públicas dan lugar a actos formales con diversos grados de variabilidad con el fin de poder modificar los comportamientos sociales que se supone originan el problema colectivo a resolver (Knoepfel P. , 2007).

Las políticas públicas se convierten en herramientas mediante las cuales el Estado cumple sus compromisos con la sociedad y con los principios constitucionales. Sin embargo, según Cuervo, en Colombia el accionar del tanto a nivel sectorial como territorial aún se encuentra lejos de operar bajo la lógica de las políticas públicas a causa de la desigualdad en la legitimidad, gobernabilidad y disposición de recursos que limitan y comprometen la autonomía y gestión de competencias de los diferentes entes territoriales, todo esto sumado a la debilidad institucional que compromete el papel de las políticas públicas como verdaderas respuestas a las demandas sociales (Cuervo J. , 2007).

La política pública es una construcción social a través del tiempo, que didácticamente se puede descomponer en una serie de etapas, las cuales no necesariamente se presentan en forma lineal, pero que se presentan entrelazadas y a este modelo se le conoce como ciclo de política (Roth A. N., 2009).

En el caso del modelo de Jones, el autor propone cinco etapas a través de las cuales se desarrolla una política pública: identificación del problema, formulación, toma de decisiones, implementación y evaluación (Roth A. N., 2009).

En la primera etapa del ciclo, la identificación del problema, se identifican dos elementos, la construcción social del problema y su inclusión en la agenda, ya que no todos los problemas detectados son incluidos en la agenda política. Tanto la inclusión en la agenda como la decisión de intervenir el mismo depende de diversos factores, entre ellos, el peso de las voces de los diferentes actores, que representa procesos de descentralización y que algunas veces se caracterizan por imponer sus intereses particulares en la construcción social (Roth A. N., 2009).

Durante la construcción del problema es necesario que en primera instancia exista la percepción de una problemática y que los actores afectados por la misma tengan la capacidad de “llamar la atención al respecto” a través de una definición adecuada del problema que permita su inclusión adecuada en la agenda (Roth A. N., 2009). Roth cita a Cobb y Elder para enumerar las condiciones que definen la institucionalización de un problema:

- El tema debe competelerle a la autoridad pública.
- La diferencia entre el deber ser y el ser ha de ser lo suficientemente significativa como para justificar una acción política.
- Una adecuada presentación del problema. Esto es presentarlos en un lenguaje adecuado, técnica, ideológica y políticamente.

Continuando con el ciclo, el proceso de formulación de una política conlleva el establecimiento de metas y objetivos junto con las alternativas y estrategias para su consecución siendo una tarea exclusiva de los actores públicos, mientras la responsabilidad de la decisión final y el diseño de la política permanecen en manos del gobierno. La tabla 1 presenta las principales características de los modelos de formulación y toma de decisión de la política pública según Roth:

Tabla 1. Modelos de Formulación y Toma de decisión de la Política Pública

<b>Racionalidad Absoluta</b>	<b>Racionalidad Limitada</b>	<b>Anarquía Organizada</b>	<b>PublicChoice</b>	<b>Incrementalismo</b>
La toma de decisiones es un proceso racional. Los valores y objetivos deben ser claros y se debe tener el mayor conocimiento posible de las alternativas. Es un modelo poco probable de ser aplicado en la realidad siendo usado como	En la elaboración de políticas públicas los tomadores de decisiones no buscan la mejor opción sino la más satisfactoria. El ejercicio de la razón se encuentra limitado por el contexto social y cognitivo. La	Contrario al modelo de racionalidad absoluta, reconoce que la influencia de las instituciones sobre las decisiones es baja o casi nula. La aplicación de la racionalidad es inútil	Aplica la teoría económica a la política. Refuta la idea del actuar altruista de los actores políticos en la búsqueda del bien común, ya que estos siempre buscan maximizar sus intereses.	El tomador de decisiones ante la dificultad de la concertación de actores debe elegir la opción que menos difiere de la política en curso. La racionalidad se expresa en la capacidad de encontrar los ajustes posibles.

referente.	decisión se encuentra entre la racionalidad y la intuición.	debido a los cambios de percepción de los actores y porque el proceso de decisión está poco estructurado y determina el comportamiento de los actores.		
------------	-------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

Fuente: Roth Andre Noel, Evaluación de las Políticas Públicas. Políticas Públicas Formulación, implementación y evaluación. Séptima edición. Ediciones Aurora 2002.

La implementación de una política pública es la transformación del discurso formulado en acciones. Durante la implementación se continúa con la lucha de los actores involucrados por maximizar resultados favorables para cada uno de ellos. A nivel general se reconocen dos enfoques a partir de los cuales se enlaza el proceso de decisión y de implementación, el Top-down y el Botton-up. El modelo Top Down se desarrolla de arriba hacia abajo, diferenciando la esfera política de la administrativa, haciendo hincapié en el mando, el control la coordinación y la reducción de actores involucrados, poniendo énfasis en la eficiencia de la implementación. Entre tanto el modelo Botton-up surge como respuesta a las deficiencias de los procesos de implementación con el modelo Top-down, reconociendo la implementación como un proceso para conseguir los impactos deseados dando importancia a la contextualización y adaptación de la decisión de acuerdo a las necesidades con el fin de dar respuesta a las demandas sociales.

Finalmente, con el objeto de verificar los resultados de la implementación de una política pública, estas son evaluadas. La evaluación es un proceso que busca recolectar datos relacionados con la implementación, el alcance de los objetivos planteados y los impactos generados por la política. La evaluación asocia tres dimensiones: una cognitiva, una instrumental y una normativa (Roth A. N., 2009), existiendo una gran variedad de modelos y tipos de evaluación que dan cuenta de la complejidad del accionar público. La tabla 2 presenta según Roth los diferentes tipos y modelos de evaluación de las políticas públicas:

Tabla 2. Tipos de Evaluación de Política Pública

<b>TIPOS DE EVALUACIÓN</b>		<b>CARACTERÍSTICAS</b>
<b>MOMENTO DE LA EVALUACIÓN</b>	Ex – ante	Llamada también de factibilidad o prospectiva se realiza antes de una acción para determinar los efectos que generaría su implementación y ayudar en la toma de decisiones. Se realiza con base en tres criterios: eficacia, impacto previsible e impacto sobre otras políticas.
	Concomitante	Acompaña la puesta en marcha del programa, pretendiendo controlar el buen desarrollo del mismo y detectar posibles problemas para realizar oportunamente los ajustes necesarios. Funciona como un monitoreo a la implementación, puede ser continuo, periódico, interno o externo.
	Ex – post	Retrospectiva o posteriori es la más frecuentemente realizada. Analiza los efectos de un programa o política luego de efectuada su implementación con el fin de colaborar en la toma de decisiones.
<b>FINALIDAD Y OBJETO DE LA EVALUACIÓN</b>	Endoformativa	Presenta información a los actores de un programa con el fin de permitirles generar acciones de mejora

	Recapitulativa	Información al público o actores externos sobre un programa para generar una opinión des u valor intrínseco
<b>MODOS DE EVALUACIÓN</b>	Por Insumos	Se utiliza en resultados de baja mensurabilidad y deficiente conocimiento del proceso
	Por Procesos	Se utiliza cuando la mensurabilidad de los resultados es baja pero existe un conocimiento completo del proceso
	Por Resultados	Se utiliza cuando los resultados son fácilmente mensurables independientemente del grado de conocimiento del proceso.
<b>NIVELES DE EVALUACIÓN</b>	A nivel de Medios	Forma más elemental de la evaluación. Verifica si los medios previstos para la implementación han sido efectivamente puestos a disposición en el espacio y tiempo indicados, así como su adecuada utilización.
	De Resultados	Es la más común, estudia si el programa ha alcanzado los objetivos planteados. Eminentemente cuantitativa, se puede acompañar de una evaluación a nivel de impactos
	De Impactos	Estima los efectos previstos y no previsto de la intervención en el entorno social y económico. Carácter cualitativo. Tiene la debilidad de que no toma en cuenta las dificultades de la implementación.
	De Eficiencia	Relaciona los efectos realmente obtenidos con los medios utilizados con el fin de determinar el grado de eficiencia. Describe los hechos ocurridos durante la implementación pero no explica el porqué de su ocurrencia.
	De Satisfacción	Evalúa el grado de satisfacción de los frente a los efectos de una política independientemente del cumplimiento de los objetivos iniciales, teniendo en cuenta la lógica de que la razón de ser de la acción pública no es necesariamente cumplir con los objetivos fijados a través de un proceso institucional de decisión si no la de resolver los problemas esenciales de la población.
<b>POSICIÓN DE LOS EVALUADORES</b>	Externa (heteroevaluación)	Modelo clásico. Contratación de expertos externos o la realización de la evaluación por especialistas de la misma administración con la función de seguimiento y control de la actividad de la administración.
	Mixta (pluralista, múltiple)	En ella participan expertos externos como ejecutores del programa y beneficiarios.
	Interna (autoevaluación)	Consiste en la realización de evaluación por los ejecutores y beneficiarios del programa



Fuente: Roth Andre Noel, Evaluación de las Políticas Públicas. Políticas Públicas Formulación, implementación y evaluación. Séptima edición. Ediciones Aurora 2002.

## **La interacción de los distintos sectores**

La Intersectorialidad es interpretada por Junqueira e Inojosa como la articulación de conocimientos y experiencias en la planificación, la realización y la evaluación de acciones para conseguir un efecto sinérgico en situaciones complejas, orientadas hacia el desarrollo social, superando la exclusión social (Corbella, 2005)”, se entiende como la “Intervención coordinada de instituciones representativas de más de un sector social, en acciones destinadas, total o parcialmente, a tratar los problemas vinculados con la salud, el bienestar y la calidad de vida” (Corbella, 2005).

Cunill destaca tres elementos en la intersectorialidad: la integración entre los diversos sectores comprometidos, la inclusividad (desde el diseño hasta la evaluación de las acciones) y la mancomunidad que supone compartir recursos, responsabilidades y acciones (Cunill, 2005). La intersectorialidad tiene como fundamento el hecho de que la integración de los sectores facilita la búsqueda de soluciones integrales, bajo la presunción de que todas las políticas públicas que persigan estrategias globales de desarrollo (como el mejoramiento de la calidad de vida de la población) deben planificarse y ejecutarse intersectorialmente ya que la integración entre sectores, permite que las diferencias entre ellos puedan ser usadas productivamente en la resolución de los problemas sociales, y hallar mejores soluciones al compartir los recursos propios de cada sector (Cunill, 2005).

## **Participación ciudadana**

La participación ciudadana se encuentra relacionada con la democracia participativa, la cual se instaura después de mediados del siglo XX buscando romper con las tradiciones establecidas en un intento por construir nuevos determinantes sociales dando vía a nuevas formas de organización (Prates, 1998). Según Mina, la democracia participativa “busca superar la simple representación directa de la soberanía, y la construcción de un con base en la participación ciudadana como fundamento de la democracia directa” (Mina, 2005).

Para Cunill, citado por Guillén, la participación ciudadana se define como “la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público (Guillén, 2009)” ello con el propósito de que los ciudadanos puedan influir en las decisiones públicas permitiendo así una comunicación entre la sociedad civil y la construcción de lo público en busca del bien general.

En su reflexión sobre las experiencias participativas, (Henríquez N. ) señala la necesidad de la participación ciudadana para facilitar consensos en la sociedad, además menciona que: “La participación no resuelve por sí misma los complejos problemas de construcción institucional de la democracia, o aquéllos referidos a la necesaria reforma del Estado, pero son parte de ella y por lo tanto hay que valorarla y analizarla sin autocomplacencia” (Henríquez N. ). La continuidad de estos procesos de participación muestra la legitimidad de las prácticas que se están implementando. “La participación es un derecho ciudadano fundamental: el derecho a tomar

parte en las decisiones de la comunidad, a estar informado y ejercer la fiscalización” (Henríquez N. ).

Al hablar de los procesos de participación de los ciudadanos, que están relacionados con el Estado, se habla de que: “El fin primordial de participar está ligado a influir en los procesos de toma de decisión entendiendo que se vinculan los interés de quien participa, así se habla de intervenir en la planificación, gestión y control de los recursos” (Hernández, 1994) .

## **Descentralización**

La descentralización es la redistribución del poder y de decisión de responsabilidades financieras y administrativas entre varios niveles del gobierno a través de una línea jerárquica, se puede entender como la transferencia de responsabilidades de planificación recaudo, gerencia y poder en la asignación de recursos que se produce desde el central a otra entidad con patrimonio propio y un grado de autonomía procedente de su responsabilidad jurídica que es distinta a la del nivel central (Henríquez O. , 2008).

Esta transferencia de responsabilidades y competencias se enmarca en cuatro de los componentes principales que constituyen la estructura del Estado, el administrativo, el económico, el fiscal y el político (Velasquez, Julian, 2009). La descentralización administrativa, se relaciona con la transferencia de responsabilidades para planear y coordinar el uso de los recursos del nivel central de forma autónoma. La descentralización económica está vinculada

con la transferencia de factores de insumos y producción. Por su parte la descentralización política se relaciona con la transferencia de capacidades en cuanto a la toma de decisiones referidas a las políticas de desarrollo de orden local, como a su vez a la capacidad de elección de sus gobernantes, por último la descentralización fiscal, se refiere a la asignación de recursos orientados a la garantía de la prestación de servicios públicos y cumplimiento de las competencias locales asignadas a través de transferencias (Velasquez, Julian, 2009).

En Colombia, la descentralización surge como respuesta a la crisis de legitimidad expresada en crisis institucional y por consiguiente de los principios democráticos que debían regir la nación. Por ello, el contexto colombiano dibujaba un escenario caracterizado por deficientes resultados en asuntos de democracia representativa y participativa, y bajos niveles de gobernabilidad, que evidenciaban grandes fallas en el funcionamiento de las instituciones responsables de la democracia económica y social.

Por lo anterior, en Colombia la descentralización se presentó como una estrategia orientada a atenuar los diferentes inconvenientes presentados al interior del régimen político, buscando con ello recuperar la confianza perdida de los ciudadanos en sus instituciones (Velasquez F. , 2006). Así con la idea de detener la alarmante situación y controlar sus efectos, a mediados de los ochenta en Colombia se inició un proceso descentralizador, produciendo reformas trascendentales para la estructura institucional del Estado.

Para 1986 se expiden las principales normas de descentralización política, fiscal y administrativa acompañado de la promulgación del Acto Legislativo 01 de 1986, el cual consagraba la elección popular de alcaldes, el incremento de transferencias a los gobiernos locales, y la asignación de funciones a los municipios. Posicionando a los alcaldes, como los administradores y responsables de la entidad fundamental de la organización político administrativa.

Este proceso se institucionalizó legalmente a partir de la Constitución Política de 1991, ya que en su Título I, artículo 1 expresa: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. El anterior artículo, institucionaliza la intención del Estado de construir una nación fundada en la democracia participativa, que promueva el pluralismo, y asegure la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos, todo esto por medio de la redefinición de la estructura política administrativa, fundada en la descentralización de competencias y responsabilidades (Velasquez, Julian, 2009) .

La organización territorial plasmada en la nueva constitución define como entidades territoriales a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Igualmente establece que los Departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio, al municipio como entidad fundamental de la división política – administrativa del

Estado le corresponde prestar los servicios públicos, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la constitución y las leyes.

Después de definir la descentralización y describir en términos generales su desarrollo en el contexto colombiano, es pertinente mencionar de los objetivos propuestos en Colombia para este proceso (Sagawe, 2007):

- Construir un marco más apropiado para la apertura democrática en términos participativos y representativos.
- Abrir espacios de participación ciudadana, poniendo en marcha el desarrollo de instrumentos y políticas relacionados con democracia directa.
- Promover y permitir un mayor acercamiento de los ciudadanos con sus autoridades.
- Generar mayor transparencia.
- Generar eficiencia y eficacia en la gestión pública, y prestación de servicios. Con el fin de satisfacer las necesidades básicas, aportando en el proceso de la superación de la pobreza.
- Buscar mayor equidad y democracia por medio de nuevas formas de gobernabilidad que puedan responder óptimamente a las demandas de los ciudadanos.
- Democratizar los recursos redistribuyendo los ingresos por vía del gasto social.
- La modernización de la estructura del aparato y la gestión estatal.

Así el proceso descentralizador en Colombia, se presentó como un mecanismo mediante el cual el nivel central del aparato estatal transfiere de forma progresiva tanto funciones y poderes como recursos a los diferentes entes territoriales subnacionales, con el objeto de brindarle mayor participación e independencia tanto en la toma de decisiones como también en la materialización de las mismas a través de la ejecución de políticas de orden sectorial, buscando con ello una participación más directa del ciudadano en la gestión de los asuntos públicos de carácter local (Orjuela, 1992).

En este punto del escrito le será fácil al lector comprender porque las políticas públicas sociales se deben desarrollar bajo una gestión descentralizada que permita la participación, empoderamiento y control de la comunidad sobre las mismas.

## **CONCLUSIONES**

Las teorías anteriormente expuestas dejan ver que el proceso modernizador del Estado ha propuesto a la descentralización como un mecanismo participativo que involucra a la ciudadanía y administración pública local en la formulación, puesta en marcha, control y sostenimiento de las políticas públicas que atiendan sus necesidades prioritarias.

La descentralización es un proceso multidimensional que tiene dinámicas políticas, fiscales y administrativas. En términos generales, y como lo explica Finot (Finot, 2001), se define como un proceso de transferencia organizada y ordenada del gobierno nacional o central a otra autoridad o

institución subnacional o local, con atribuciones gerenciales y capacidades para administrar recursos humanos, económicos y financieros regionales, departamentales o municipales, con el fin de mejorar la eficiencia del Estado en cuanto a la redistribución social, con programas que enfrenten la pobreza, aumenten la participación ciudadana y reduzcan la corrupción; en definitiva, tiene el propósito de lograr mayor gobernabilidad democrática.

El proceso de descentralización supone beneficios para un país toda vez que le otorga a la ciudadanía y a la administración local la facultad de participar en la gestión de políticas públicas que estén acordes con las necesidades de sus regiones, posibilita que se establezcan relaciones y proyectos coordinados entre los distintos sectores y estimula a la comunidad para que capitalice los recursos transferidos por el gobierno central con fines de garantizar su propia autosostenibilidad y desarrollo.

Pese a estos conceptos en Colombia no existe una normatividad territorial claramente definida que posibilite la autonomía regional y el ejercicio de una democracia participativa que legitime la gobernabilidad de su pueblo.

Infortunadamente el proyecto aprobado de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no resolvió claramente los problemas existentes en la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, el vacío legal que dejó esta ley ha venido propiciando que se distribuyan leyes ordinarias de menor jerarquía y estabilidad, creando un panorama confuso, disperso e insuficiente que facilita las prácticas clientelistas y corruptas y afecta asuntos tan



importantes como la promoción del desarrollo económico local, la atención de los desplazados y poblaciones en extrema pobreza, la prevención y atención de desastres y la preservación del medio ambiente, entre otros.

Para que en Colombia el proceso de descentralización alcance los resultados esperados frente al cumplimiento de las políticas públicas, es necesario realizar un alcance al actual Plan de Ordenamiento Territorial en el que se definan puntualmente las reformas que se aplicarán para redistribuir las funciones y responsabilidades del gobierno central y las entidades territoriales, garantizando así los márgenes de autonomía otorgados a estas últimas por La Constitución Política de 1991.

Así mismo, se hace necesario que los entes de control y la ciudadanía fiscalicen rigurosamente la gestión del gobierno frente a la distribución del Sistema General de Regalías y el Sistema General de Participaciones, a fin de garantizar que los recursos que otorgue el gobierno central para el cumplimiento de las políticas públicas se distribuyan bajo los principios de responsabilidad, equidad y transparencia y no se queden estancados en los bolsillos de algunos pocos.

El proceso de descentralización es la oportunidad para que el pueblo colombiano reflexione acerca de los valores que la orientan, reconozca el valor de su gobernancia y participe activamente en la gestión de políticas públicas que promuevan condiciones de vida dignas para su pueblo, donde la familia sea el núcleo de la sociedad, la educación sea el motor para el

desarrollo sus habitantes, el cuidado del medio ambiente sea prioritario y el bien común prevalezca sobre el bien particular. Por el contrario, si los colombianos continuamos siendo indiferentes ante la propuesta de participación ciudadana que nos hace la descentralización, el país seguirá siendo administrado por políticas públicas impertinentes que traen consigo resultados insatisfactorios o nulos para sus habitantes, beneficios y lucro para algunos pocos e inequidad y subdesarrollo para su pueblo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Acosta, M. A. (2012). *La Reforma al Régimen de Regalías y su Impacto en las Finanzas Territoriales*. Bogotá, Colombia: Litografía Impregon S.A.

Asela, J. (2014). La descentralización en Colombia ¿Realidad o espejismo? Consideraciones sobre la actualidad del proceso. *CEA*, 65,74.

Banco de la República. (2003). *Situación Fiscal de los municipios de Antioquia: Breve análisis comparativo 1990-2002*. Medellín.

Bonilla, M. L. (2008). *Diferencias Regionales en la Distribución del Ingreso en Colombia*. Cartagena, Colombia: Banco de la República.

Borda, L. (1996). *Democracia municipal, autonomía, planificación y desarrollo*. Bogotá.

Cano, L. F. (junio de 2010). Derechos esenciales. *Revista Estudios de Derecho*, 149

Carmelo, R. M. (2001). *La teoría de los bienes públicos Locales, Estado actual y reconsideraciones. Tesis de maestría en Economía de la Universidad Nacional de Colombia*. Bogotá.

Clavijo, S. (2001). *Fallos y fallas económicas de la corte constitucional*. Alfa Omega.

Clavijo, S. (2004). *Descifrando la nueva corte constitucional*. Alfa Omega.

Copello, A. M. (06 de 06 de 2011). [www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27.htm](http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27.htm). Recuperado el 26 de 05 de 2015.

Corbella, T. M. (2005). *La intersectorialidad en salud pública. La reforma de la salud pública en Cataluña*. Informe del comité científico para dar soporte técnico y científico al proyecto de reordenación del sistema de salud pública en Cataluña.

Cuervo, J. (2007). *Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental en ensayos sobre políticas públicas*. Colombia: Universidad Externado de Colombia 2007.

Cuervo, J. I. (2007). *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá, Colombia.

Cunill, N. (2005). *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. Chile: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Departamento Nacional de Planeación. (2005). *Estado y su Organización*. Bogotá.

Di Gropello, E. (2011). *La descentralización, un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. CEPAL.

Fedesarrollo. (2010). *La regla fiscal para Colombia*. En: *Debates de Coyuntura Económica y social*. No. 81.

Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica Social (ILPES).

González, F. (2012). *Elementos de ciencia administrativa*.

Guillén, A. S. (marzo de 2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana.

*International Journal of GoodConscience.*, págs. 179-193.

Hacienda, M. d. (2010). *Regla fiscal para Colombia.*

Henríquez, N. (s.f.). *www.palestra.pucp.edu.pe.* (P. d. PUCP, Productor) Recuperado el 17 de junio de 2015.

Henríquez, O. (2008). *Concepto de descentralización y reformas legales del gobierno de Chile.*

Subdere.

Hernández, M. P. (1994). *Los Mecanismos de Paricipación Ciudadana.* Bogotá: Documentos ESAP.

Knoepfel, P. (2007). *Hacia un Modelo de Análisis de Políticas Públicas Operativo.*

Knoepfel, P. L. (s.f.).

Landau, D. (2010). *Políticallnstitutions and judicial law in ComparativeConstitutionalLaw*  
(Vols. Vol. 51, No 2). Harvard International LawJournal.

Lopez, A. R. (2012). *Manejo de las finanzas públicas, tesis de grado escuela superior de Administracion publica, Finanzas Publicas.*

Lozano, M. (1998). *Las transferencias intergubernamentales y el gasto local en Colombia*. Bogotá.

Mina, A. (2005). *Participación ciudadana en Colombia. Aportes andinos N° 14. Participación y ciudadanía*. Obtenido de <http://www.uasb.edu.ec/padh>

Molina, N. (s.f.). *Participación, Organización y Seguimiento en el Ejercicio de Ciudadanía de las Organizaciones Sociales. Fortalecimiento de la gobernanza a través de las mejoras en los niveles de equidad y transparencia en los sistemas de salud en latinoamerica*.

Orjuela, L. J. (1992). *La descentralización en Colombia: paradigma para la eficiencia y legitimidad del Estado en Dugas*. Universidad de los Andes, Bogotá.

Otálora, B. A. (2011). *Aproximación Cultural a las políticas públicas: burocracia, descentralización y ciudadanía*. Bogotá.

Prates, L. (1998). Descentralización, intersectorialidad y red en la gestión de la ciudad. *Revista del CLAD*. N° 12, 1-12.

Roth, A. N. (2007). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

Roth, A. N. (2009). *Políticas Públicas, Formulación, Implementación y Evaluación* (séptima edición ed.). Bogotá D.C.: Ediciones Aurora.

Sagawe, T. (2007). *El rol de la cooperación internacional en la descentralización en Memorias del Seminario 20 años de la Descentralización en Colombia: presente y futuro*. Bogotá: Rinde.

Santamaria, M. (2008). *El sistema de salud Colombiano*. Revista carta financiera, No 143.

Shome, P. (2011). *Colombia la política tributaria 1955- 1999* , . Fondo Monetario Internacional.

Velasquez, F. (2006). “¿Descentralizar o recentralizar? *Foro*, 58, 69.

Velasquez, Julian. (2009). *Corrupción y descentralización: Una mirada desde el neoinstitucionalismo*. (pág. 7). Bogotá.

Velasquez, R. (marzo de 2008). *Definiendo la Política Pública*. Departamento de Planeación Nacional.

Wiesner, E. (1992). *Colombia, descentralización y federalismo local*. Bogotá.