



# Capítulo dos

El desafío de  
la descentralización  
en Colombia





## Capítulo dos



# El desafío de la descentralización en Colombia

*Laila Katrina del Pilar Rojas Santana\**

*Diana Patricia Gutiérrez Mejía\*\**

*Edwin Alfonso Saldaña Barrios\*\*\**

### Introducción

La descentralización ha sido un objetivo presente, casi transversal en todos los gobiernos desde 1991. En efecto, con la Constitución de 1991 se buscaba cambiar el paradigma presente hasta ese entonces, dando mayor protagonismo a las entidades territoriales respecto de la administración de sus recursos y en general, en las decisiones relacionadas con su desarrollo.

---

\* Docente de la Institución Universitaria Politécnico Gran Colombiano. Correo electrónico: lkrojas@poligran.edu.co

\*\* Docente la Corporación Universitaria Iberoamericana. Correo electrónico: diana.gutierrez@ibero.edu.co

\*\*\* Docente de la Universidad de Palermo. Correo electrónico: esalda@palermo.edu



En varios documentos relacionados con el desarrollo territorial se ha priorizado la descentralización como un objetivo. Sin embargo, el desarrollo normativo parece ir en otra dirección, pues las disposiciones inicialmente planteadas en la Constitución, en especial las relacionadas con los recursos destinados a los municipios, fueron modificadas mediante dos reformas: el Acto Legislativo N.º 01 de 2001 y el Acto Legislativo N.º 04 de 2007. Las cuales implicaron profundos cambios respecto al espíritu descentralizador con el que se estructuró la constituyente. Aunado a ello, en la práctica, factores como el clientelismo, la corrupción, la violencia y el desinterés del nivel central por impulsar la autonomía de los territorios han limitado el desarrollo del modelo descentralizador.

En el presente capítulo se analiza el desarrollo de la descentralización en Colombia mediante cinco secciones. En la primera sección, se plantea el marco conceptual de la descentralización y se examinan sus antecedentes en Colombia. En la segunda sección, se analiza la Ley 60 de 1993, a través de la cual se desarrolló lo dispuesto en el artículo 357 de la Constitución. En la tercera sección, se analizan las reformas implementadas al modelo descentralizador. En la cuarta sección del capítulo se presenta un modelo econométrico, con el cual se busca establecer mediante un breve análisis de variables multivariantes repetidas, el comportamiento de las transferencias a partir del precio del petróleo, los ingresos corrientes de la nación y la inflación. Esto con el fin de validar la hipótesis de que el aumento de la dependencia de los ingresos de la nación es un referente de la no descentralización total; para esto se usaron valores constantes con base al 2019. En la quinta sección del texto, se analiza la recentralización a través del análisis de factores como el clientelismo y la corrupción, la violencia, la asignación de competencias y fortalecimiento territorial, entre otros. Y finalmente se presentan las conclusiones.

## Antecedentes

La descentralización se define como “un proceso mediante el cual el Estado transfiere responsabilidades administrativas, políticas y financieras a los niveles subnacionales de gobierno, sean estos departamentos, municipios, distritos, provincias o regiones, entre otros” (Consejo Nacional de Planeación [CNP], 2014, p. 17).

La teoría de la descentralización explica que la razón de ser de los niveles descentralizados del gobierno es la provisión de bienes y servicios cuyo consumo se limita a su propia jurisdicción (Oates, 1999). En este sentido, “las necesidades locales serían reconocidas y resueltas en el ámbito local (territorialmente) de manera más sencilla, ya que en últimas son sus propios habitantes quienes conocen las problemáticas locales” (Rojas y Castellanos, 2017, p. 163). Igualmente, la implementación de un modelo descentralizado está relacionado con el aumento en la participación ciudadana, ya que “puede



contribuir a evitar el peligro de opresión impuesta por la mayoría acercando el Estado a los ciudadanos y facilitando la determinación local de las cuestiones y los problemas, especialmente los que afectan a los grupos minoritarios” (Banco Mundial, 1997, p. 139).

Para el logro de los objetivos propuestos, en el modelo de implementación de la descentralización se deben tener en cuenta las necesidades territoriales al momento de definir las competencias y recursos que se van a transferir, pues “la descentralización presenta también inconvenientes, entre ellos la posibilidad de aumentar las disparidades entre regiones, la pérdida de estabilidad macroeconómica y la sumisión de las instituciones a facciones locales, especialmente en sociedades muy desiguales” (Banco Mundial, 1997, p. 136). Como se verá más adelante, el proceso de descentralización en Colombia –al menos en sus inicios– no tuvo en cuenta estos factores, situación que llevó a la implementación de reformas que buscaban subsanar los efectos adversos generados.

En Colombia, la descentralización se consagró mediante la Constitución Política de 1991, en un clima marcado por la necesidad de reformas sociales y económicas. A nivel interno se hacía latente el llamado a un cambio estructural en el papel tanto del Gobierno nacional como de las entidades subnacionales. Así mismo, a nivel internacional la tendencia se marcaba hacia un papel preponderante de las entidades subnacionales argumentando una mayor eficiencia en la prestación de servicios públicos y ampliando la autonomía en el crecimiento y desarrollo de estas (Banco Mundial, 1997).

Como resultado de lo anterior, varios artículos de la Constitución legitimaron el camino hacia la descentralización. Dentro de estos, podemos encontrar el artículo 1, el artículo 209 y el artículo 287. De igual forma, artículos como el 151, 288, 356 y 357 desarrollan la descentralización al referirse a la distribución de competencias, los servicios públicos a cargo de la nación y de las entidades territoriales y la participación de estos en los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN).

No obstante, sus antecedentes se encuentran años atrás. La descentralización por servicios fue introducida en el ordenamiento del país mediante el Acto Legislativo N.º 01 de 1968. En particular, el artículo 53 estableció la independencia de los departamentos para administrar los asuntos seccionales, facultó al gobierno para determinar los servicios que estarían a cargo de la nación y de las entidades territoriales y dispuso la participación de estas últimas en los ICN para la atención de los servicios.

En 1986 a través del Acto Legislativo N.º 01, el Congreso de Colombia reformó la Constitución Política de 1886 e implantó la elección de alcaldes mediante el voto ciudadano. Así, la primera elección popular de alcaldes se llevó a cabo en 1988. También se promulgaron varias leyes como la Ley 14 de 1983 que tenía como objetivo fortalecer los fiscos de las entidades territoriales, la Ley 12 de 1986 sobre la cesión de impuesto a las ventas a las entidades territoriales para el desarrollo urbano e infraestructura, y el Decreto 77 de 1986 que expidió el estatuto de descentralización entre otras.



Estos primeros cambios en la tradición centralista en el país surgieron a raíz de la desconexión que existía entre las decisiones tomadas en el interior y las diversas realidades territoriales. Situación que llevó a que la constituyente optara por un modelo de centralización política y descentralización administrativa; modelo que fue desarrollado ampliamente en la década siguiente mediante leyes como la Ley 60 de 1993 que distribuyó las competencias en las entidades territoriales.

En este contexto, la descentralización aparecía como un modelo alternativo, capaz no solo de responder a las apremiantes necesidades ciudadanas, sino también de hacer más eficiente la prestación de los servicios públicos al eliminar los costos de transacción (Nickson, 1995; Fleury, 1999; Assies, 2003, citado por Pinilla et al., 2015). Al mismo tiempo, prometía democratizar los municipios, pues eran los mismos ciudadanos quienes elegían a sus autoridades y junto con el nuevo esquema propuesto en la Constitución de 1991 era posible desarrollar un mayor control ciudadano a la gestión territorial.

De esta forma, “la descentralización contribuiría a fortalecer las nacientes democracias o a superar la crisis de legitimidad y gobernabilidad de las ya consolidadas” (Pinilla et al., 2015, p. 136). Como lo mencionan Bonet et al. (2014), un ejemplo claro de la importancia de la descentralización en este periodo fue la participación de las entidades subnacionales en el 46 % de los ingresos corrientes de la nación (p. 2).

### Primeros pasos: Ley 60 de 1993

En desarrollo de las disposiciones referentes a la descentralización establecidas en la Constitución Política de Colombia de 1991, y en especial del artículo 356, se promulgó la Ley 60 de 1993, la cual asignó competencias a los entes territoriales y estableció que el situado fiscal sería un porcentaje creciente de los ICN, pasando paulatinamente del 23 % en 1994 al 24,5 % en 1996 y adicionalmente, las regalías se distribuyeron entre las entidades territoriales. La forma como se desarrolló este nuevo modelo de descentralización trajo consigo varios problemas, pues no se alcanzaron los objetivos propuestos, sino que también, se vio afectada la estabilidad financiera del país.

La falta de regulación y control de la situación fiscal de las entidades territoriales por parte del gobierno y los manejos que estas le dieron a sus nuevos ingresos llevó a que entre 1992 y 1994 los departamentos y municipios se sobreendeudaran.

Como lo resaltan Perry y Huertas (1997), esto condujo a varias entidades territoriales a la bancarrota a pesar del incremento de sus ingresos, y obligó al gobierno central, en 1995 a adoptar drásticas medidas transitorias y a elaborar un proceso ordenado de endeudamiento, a partir del artículo 364 de la Constitución. (p. 65)

En el análisis que hace Aghón (1999, citado por Pinilla et al., 2015) acerca de la descentralización fiscal en América Latina, resalta un aspecto que se ajusta y describe uno de los errores del proceso en Colombia. En particular, hubo un desequilibrio entre las competencias asignadas, las transferencias de recursos y las capacidades institucionales: “La descentralización fue abiertamente asimétrica con respecto a las responsabilidades. Los niveles locales querían recibir más recursos, pero no nuevas responsabilidades, y el nivel central buscaba desprenderse de competencias sin darles mayor autonomía tributaria” (p. 142).

Este contexto llevó a que las entidades territoriales no gestionaran sus recursos y eventualmente su situación fiscal se volvió crítica por el sobreendeudamiento llevándolas a un escenario insostenible. Como lo afirman Perry y Huertas (1997), lo anterior se originó debido, entre otros factores, a que el proceso de descentralización se fundó casi exclusivamente en las transferencias gubernamentales, al mínimo esfuerzo fiscal por parte de las entidades territoriales y a la falta de regulación por parte del gobierno central.

Entre los principales problemas identificados con la implementación de la Ley 60 de 1993 se encuentran la inequidad en la asignación de recursos y la ineficiencia en el gasto. Por ejemplo, en el sector educación las entidades territoriales con más docentes por estudiante recibían mayores recursos, lo que no necesariamente se veía reflejado en el aumento de la cobertura, pues “los recursos se orientan entonces a financiar los docentes donde están ubicados y no donde están los niños” (Santa María et al., 2001, p. 2). Cabe mencionar que en 1995 se creó el Fondo Educativo de Compensación el cual tenía como objetivo “lograr una mayor equidad en la distribución de las asignaciones regionales y compensar los aumentos en los costos de la educación asociados a incrementos en la remuneración del personal docente” (Ley 188 de 1995, art. 20).

De igual manera, en el sector salud, la forma de distribución de los recursos produjo situaciones en las que algunas entidades territoriales con mayor población por atender recibían menores recursos per cápita (Alesina et al., 2000), además, en los hospitales públicos aumentaron los costos asociados a las nóminas, que junto con la dependencia de las transferencias y la baja capacidad de recuperar cartera volvió a estas entidades insostenibles (Santa María et al., 2001).

## Reformas a la descentralización

Debido al panorama del déficit de las finanzas públicas se implementaron reformas que buscaron subsanar el presupuesto local y nacional. Así pues, aun cuando el esfuerzo inicial se concentró en promover la descentralización territorial, las decisiones gubernamentales de los últimos años han iniciado un proceso de recentralización, evidenciada



no solo en las modificaciones a la Constitución Política de 1991, sino a través de diversas leyes (Ramírez y Silva, 2018).

Los antecedentes a la primera reforma se enmarcaron en un ajuste fiscal territorial que buscaba una asignación eficiente del gasto público, pues para 1997 los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría presentaban déficit debido principalmente al aumento de sus gastos de funcionamiento (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 1998).

En efecto, la primera reforma al proceso iniciado en 1991 fue el Acto Legislativo N.º 01 de 2001, la cual creó el Sistema General de Participaciones (SGP), y su reglamentación la Ley 715 del mismo año. En la exposición de motivos del acto legislativo se afirmó:

Durante los últimos años, sin embargo, se ha venido consolidando un deterioro continuo de las finanzas públicas, que ha generado un elevado grado de inestabilidad económica, y que se ha traducido en un aumento del desempleo y un deficiente crecimiento económico. El aumento desmesurado de los gastos del Estado repercutió negativamente en la estabilidad económica del país. La recesión, a su vez, disminuyó los recaudos tributarios, con lo cual las finanzas nacionales y territoriales se vieron severamente afectadas. Finalmente, estos acontecimientos influyeron sobre el acceso de los distintos niveles de gobierno a las fuentes de crédito internas y externas, con lo cual se configuró una situación de particular gravedad en las finanzas públicas. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2000)

En este sentido, el gobierno explicó el problema que atravesaban las finanzas públicas a través de tres aspectos fundamentales: 1) la insostenibilidad fiscal de las finanzas debido al aumento de los gastos corrientes, explicados a su vez en el aumento de los servicios pensionales y transferencias, lo que condujo a un ahorro corriente deficitario y al aumento del endeudamiento; 2) las fluctuaciones en las fuentes de financiación de educación y salud y 3) finalmente, el crecimiento de las transferencias y sus inflexibilidades. Este último aspecto se relaciona directamente con el cumplimiento de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se explica en un comportamiento similar al de un círculo vicioso, pues al estar las transferencias ligadas a los ICN, un aumento en los recaudos para reducir el déficit fiscal generaba a su vez mayor aumento en las transferencias y por ende un aumento en el gasto público.

Así pues, los cambios introducidos mediante estas reformas buscaban garantizar la sostenibilidad financiera, principalmente de los sectores de educación y salud, que además se vieron afectados por factores macroeconómicos, tales como la caída del Pro-

ducto Interno Bruto (PIB) en los años 90, que desencadenó disminuciones en el recaudo y afectó las transferencias a las entidades subnacionales, en especial en los sectores citados anteriormente (Bonet et al., 2014).

Hay que mencionar que en el acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional se explica la situación fiscal de la época como consecuencia de los incrementos del gasto público, y llama especialmente la atención la siguiente afirmación: “Aunque el proceso de descentralización fiscal ha ayudado a consolidar la democracia a nivel local, el gobierno central continua asumiendo muchas de sus responsabilidades originales de gasto, con una significativa porción de sus recursos transferida a los gobiernos locales” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1999, p. 4).

De acuerdo con el Gobierno nacional, los objetivos alcanzados con el Acto Legislativo N.º 01 de 2001 y la Ley 715 del mismo año fueron el fortalecimiento de las finanzas intergubernamentales como un medio para profundizar la descentralización, el fortalecimiento y promoción de la autonomía y desarrollo local y una asignación de competencias que evitara duplicidades, además de un mayor acceso en educación, salud y servicios públicos (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2006).

La primera reforma tenía un periodo de transición, comprendido entre los años 2002 y 2008, por lo cual, al cabo de este tiempo, en el año 2009, las transferencias nuevamente dependerían de los ICN; para evitar esto, se promulgó el Acto Legislativo N.º 04 y la Ley 1176 de 2007, que tenían como objetivo principal evitar que las transferencias crecieran de forma inestable.

De esta forma, en la exposición de motivos del acto legislativo, el Gobierno nacional nuevamente argumentó que, si los recursos del SGP dependían de los ICN se generaría inestabilidad en los recursos transferidos, incumplimiento de las coberturas, asimetría del ingreso y el gasto generando desequilibrio fiscal, mayor endeudamiento y aumento en los niveles de pobreza y desigualdad (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2006).

### **Modelo econométrico: transferencias vs. descentralización**

A continuación, se presenta un modelo con el cual se pretende establecer cómo aumentaron los recursos que provienen del gobierno central, lo que en principio permitiría afirmar que no se han alcanzado los objetivos de la descentralización. Este modelo tiene en cuenta la legislación establecida frente al SGP.

A partir de los datos obtenidos por el DNP respecto al valor de las transferencias para 1068 entes territoriales entre municipios y departamentos, en cada uno de los años comprendidos en el periodo entre 1994 hasta 2019, se presenta el promedio de estas un



año después de sancionada las siguientes leyes: Ley 60 de 1993, la Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2007. Dichos valores están en millones de pesos y pesos constantes con base 2019:

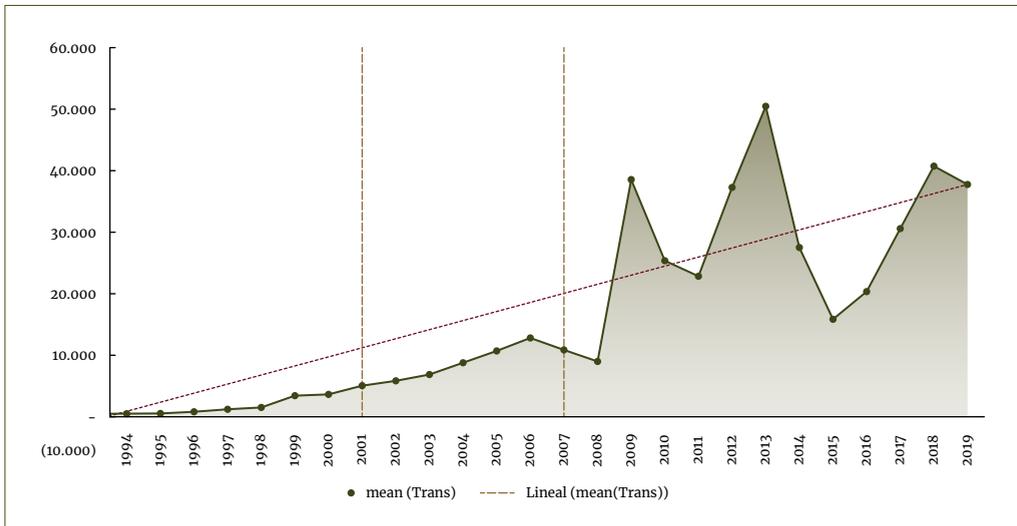
**Tabla 1.** Promedio de valores del SGP, promedio por municipios y departamentos en 1994, 2002 y 2008.

Año	Mean (Trans)	Año	Mean (Trans)	Año	Mean (Trans)
1994	495,37	2002	5843,86	2008	8993,51

Fuente: elaboración propia a partir del DNP (2020) y el programa Stata 14.

Los anteriores valores permiten evidenciar un incremento en dicho promedio, lo cual también se puede observar para todos los años que conforman el periodo de estudio (ver anexo 1):

**Figura 1.** Promedio transferencias\* del SGP (municipios y departamentos)



\*En millones de pesos constantes base 2019.

Fuente: elaboración propia a partir del DNP (2020) y el programa Stata 14.

Se observa una tendencia creciente, la cual es mayor a partir de 2007, aunque se presentaron momentos de bajas importantes sobre todo después de 2014, lo cual se puede asociar en cierta medida a la caída abrupta de los precios del petróleo. Aun así, es importante ahondar más para establecer en alguna media los efectos de las reformas en torno a la descentralización, puesto que esta tendencia positiva de las transferencias puede verse como una mayor dependencia de los recursos del gobierno central. Por esta razón, se realiza la regresión de las transferencias frente a cada año. De este ejercicio se obtiene:



**Tabla 2. Significancia transferencias (1994-2019)**

Source	SS	Df	MS		Number of obs=	27,768
					F(25, 27742) =	29.93
Model	6.03E+16	25	2.41E+15		Prob > F =	0.000
Residual	2.24E+18	27,742	8.06E+13		R-squared =	0.0263
					Adj R-squared =	0.0254
Total	2.30E+18	27,767	8.27E+13		Root MSE =	89782
Trans/año	Coef.	Std. Err.	t	P>t	[95% Conf.	Interval]
1995	4.809.394	3.885.237	0.01	0.99	-7.567.162	7663.35
1996	319.145	3.885.237	0.08	0.935	-7.296.111	7.934.401
1997	724.519	3.885.237	0.19	0.852	-6.890.737	8.339.775
1998	1.023.188	3.885.237	0.26	0.792	-6.592.068	8.638.444
1999	2.936.653	3.885.237	0.76	0.45	-4.678.603	10551.91
2000	3.147.397	3.885.237	0.81	0.418	-4.467.859	10762.65
2001	4.560.481	3.885.237	1.17	0.24	-3.054.775	12175.74
2002	5.348.487	3.885.237	1.38	0.169	-2.266.769	12963.74
2003	6.373.976	3.885.237	1.64	0.101	-1.241.281	13989.23
2004	8.290.816	3.885.237	2.13	0.033	6.755.596	15906.07
2005	10210.09	3.885.237	2.63	0.009	2594.83	17825.34
2006	12317.54	3.885.237	3.17	0.002	4.702.281	19932.79
2007	10373.92	3.885.237	2.67	0.008	2758.66	17989.17
2008	8.498.143	3.885.237	2.19	0.029	8.828.865	16113.4
2009	38061.28	3.885.237	9.8	0.000	30446.02	45676.53
2010	24867.42	3.885.237	6.4	0.000	17252.16	32482.67
2011	22350.02	3.885.237	5.75	0.000	14734.76	29965.27
2012	36783.65	3.885.237	9.47	0.000	29168.4	44398.91
2013	49970.29	3.885.237	12.86	0.000	42355.03	57585.55
2014	27016.28	3.885.237	6.95	0.000	19401.03	34631.54
2015	15356.13	3.885.237	3.95	0.000	7.740.871	22971.38
2016	19850.63	3.885.237	5.11	0.000	12235.37	27465.88
2017	30090.47	3.885.237	7.74	0.000	22475.22	37705.73
2018	40243.3	3.885.237	10.36	0.000	32628.04	47858.56
2019	37261.62	3.885.237	9.59	0.000	29646.36	44876.88
_cons	495.37	2.747.277	0.18	0.857	-4889.429	5.880.169

Fuente: elaboración propia a partir del DNP (2020) y el programa Stata 14.



Se puede establecer que la evolución de las transferencias a través de los años ha venido incrementando, lo cual se establece por el signo de los coeficientes, por ejemplo, en 1994, un año después de expedida la Ley 60 de 1993, las transferencias aumentaron en 48,09394 millones de pesos, aun así, este crecimiento y hasta el año 2003 no son estadísticamente significativos, dado el p valor<sup>1</sup> (0,990) de la prueba t para 1994. A partir de 2004 y hasta el 2008, las transferencias son estadísticamente significativas con un nivel de confianza del 95 %, para los años restantes son significativas al 99 %.

Es importante recordar que los aumentos se presentan frente al año inmediatamente anterior, siendo 1993 el año base.

Así mismo, se propone en principio una regresión para los datos transversales repetidos con los que se cuenta, por Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), el modelo utilizado:

$$Trans_{it} = \beta_0 + \beta_1 Ppt_{it} + \beta_3 Inctesit + \beta_4 Infit + \mu_{it}$$

Donde,

$Trans_i$ : Variable dependiente, que presenta los valores de las transferencias por el SGP por año.

$\beta_j$ : Coeficientes a estimar por variable para los diferentes individuos.

$Ppt_{it}$ : Precio del petróleo. Ya que parte de los ingresos de la nación depende de este y sus exportaciones.

$Inctes_{it}$ : Ingresos Nacionales Corrientes. Ya que estos se toman como base para la toma de decisiones sobre el valor o porcentaje de las transferencias a realizar.

$Inf_{it}$ : Inflación anual. Puesto que esta afecta el valor real de las transferencias.

$\mu_{it}$ : Error estocástico.

1. Recordar que para rechazar la hipótesis nula a un nivel de confianza del 90%, 95% y del 99% el valor p debe estar por debajo 0,1, 0,05 y 0,01 respectivamente, lo cual permite afirmar que los betas estimados son estadísticamente significativos.



Al correrlo en el programa Stata 14 se obtuvo:

**Tabla 3. Resultados del análisis**

Source	SS	Df	MS	Number of obs= 27,768		
				F(3, 27764)=	232.85	
Model	5.64E+16	3	1.88E+16	Prob>F	0.000	
Residual	2.24E+18	27,764	8.07E+13	R-squared =	0.0245	
				Adj R-squared=	0.0244	
Total	2.30E+18	27,767	8.27E+13	Root MSE=	89825	
Trans	Coef.	Std. Err.	t	P>t	[95%	Conf. Interval]
Ppt	1.474.716	1.672.082	8.82	0	114.698	1.802.453
Inctes	0.0001398	0.0000139	10.06	0	0.0001125	0.000167
Inf	-4.163.016	1.306.652	-0.32	0.75	-2.977.404	2.144.801
_cons	7.339.633	1.891.904	0.39	0.698	-2.974.262	4.442.188

Fuente: elaboración propia a partir del DNP (2020) y el programa Stata 14.

Donde se puede establecer que el precio del petróleo y los ICN son estadísticamente significativos al 99 %, 95 % y 90 %. Ambas variables tienen un efecto positivo en las transferencias como se esperaba, lo cual se refleja en el signo positivo de sus coeficientes. Estos se pueden interpretar de la siguiente forma: en la medida que el precio del petróleo aumente en una unidad, las transferencias aumentarán en 147 4716, y para el caso de los ICN, en la medida en que estos aumenten en una unidad las transferencias aumentarían en 0,0001398.

Desafortunadamente el modelo no presenta bondad de ajuste, por lo que se recomienda establecer variables que permitan determinar de forma más precisa el impacto generado por las dos leyes abordadas tales como el indicador de eficiencia fiscal, los ingresos corrientes por municipio, entre otros, para investigaciones futuras. No obstante, este análisis deja ver el aumento de la dependencia de los ingresos del gobierno central.

### El camino hacia la recentralización

Las diversas reformas no aprovecharon la oportunidad de mejora para alcanzar los objetivos iniciales que buscaba el proceso descentralizador. Por ejemplo, la reforma de 2007



se centró en metas de cobertura, pero no tuvo en cuenta metas de calidad, así mismo y al igual que con la Ley 60 de 1993 “no se hizo distinción entre lo urbano y lo rural” en la cobertura de prestación de servicios (Bonet et al., 2014, p. 4), lo cual en un país en donde el 99,7 % del territorio pertenece al área rural (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2015) es un factor que debió haber sido considerado.

Ramírez y Silva (2018) analizan el “movimiento recentralizador y reformismo constitucional” (p. 110) que ha modificado la descentralización territorial inicialmente establecida en la Constitución Política de 1991. Las autoras plantean que mediante las reformas analizadas anteriormente no solo se han disminuido los recursos destinados a las entidades territoriales, sino que también se ha supeditado su acción al control del gobierno central. En este sentido, “la motivación detrás de esta recentralización se encuentra en la concentración del poder, y de los recursos”, toda vez que “el reformismo constitucional evidencia una marcada tendencia a concentrar el poder en la figura presidencial, fenómeno que se traduce en un necesario proceso de recentralización, que apenas es una expresión de la cooptación del poder a nivel horizontal y vertical” (p. 112).

Como se mencionó anteriormente, los primeros ajustes fiscales en 1998 se originaron tras la crisis de las finanzas municipales. En este sentido,

la crisis sirvió, sin duda, de argumento para iniciar el recorte de las transferencias, la implementación de una serie de leyes de control directo central sobre el uso de los recursos de la política social y un debilitamiento del sector público local. (Estupiñan, 2012, p. 224.)

Aunque el origen de las reformas se encuentra básicamente en la estabilidad macroeconómica del país y su justificación es más que todo fiscal, varias son las causas que explican que la implementación de las medidas descentralizadoras no se hayan desarrollado como se esperaba y después de 20 años de promulgada la Constitución Política de 1991 se sigan abordando cuestiones fundamentales para alcanzar el desarrollo y la autonomía de las entidades territoriales. A continuación, se analizan algunas de ellas.

### **Clientelismo y corrupción**

Como lo anota Jaime Castro (2010): “El proceso de descentralización se ha vuelto sinónimo de malversación, de clientelismo, de corrupción y de nepotismo” (p. 327). El autor atribuye esta situación al desinterés de los políticos y del gobierno por el desarrollo de la descentralización, y a la cooptación de las entidades territoriales por parte de las viejas



costumbres políticas. En este sentido, una de las grandes causas que ha llevado a la re-centralización han sido el clientelismo y la corrupción en los entes territoriales.

La apertura política iniciada en la administración de Belisario Betancur, que tuvo como resultado la descentralización y la elección popular de alcaldes, implicó un nuevo paradigma del modelo existente, no obstante, aun cuando hubo participación de nuevas fuerzas en el escenario político, los partidos tradicionales que habían gobernado durante el Frente Nacional conservaron gran parte del poder, a través de las prácticas clientelistas que se habían enquistado durante las décadas que ostentaron el manejo del Estado.

### Concentración del poder

El desinterés del gobierno central, no solo en el desarrollo de la descentralización, sino también en el desarrollo y fortalecimiento de las entidades territoriales es evidente, puesto que no solo, no hay programas de acompañamiento permanente a los municipios, en especial a los pertenecientes a las categorías 5 y 6, sino que también, el desarrollo normativo ha concentrado el poder y ha sometido las decisiones territoriales a intereses políticos.

Muestra de esto, es la figura de los denominados “cupos indicativos”, que no son más que partidas otorgadas por el presupuesto nacional a petición del congreso para atender diferentes proyectos en las entidades territoriales, implicando una relación cercana entre los mandatarios municipales y los congresistas de turno como lo explican (Ramírez y Silva, 2018). No obstante, a la luz de la Corte Constitucional este ejercicio es válido, pues son servidores que actúan en procura de intereses colectivos (Corte Constitucional, 1994).

Por otro lado, el desarrollo de las recomendaciones y aspectos relacionados con la descentralización ha sido incluido en varios documentos oficiales sin alcanzar una ejecución real o ir más allá del simple planteamiento. Por ejemplo, el CNP (2014) plantea que “a pesar de las apuestas de política pública hacia la descentralización en el caso Colombia ello no ha determinado su implementación real y efectiva” (p. 18), y realiza una serie de recomendaciones con el fin de alcanzar el desarrollo y la autonomía de las regiones para el posconflicto, entre las que se encuentran: un diseño diferenciado de política de desarrollo en los territorios, respeto por la diversidad territorial, gradualidad en la implementación del proceso de descentralización, entre otros.

Así mismo, se han realizado documentos tales como el de “Visión Colombia II centenario 2019”, que plantea una propuesta de discusión elaborada en el año 2005, cuyo objetivo era consolidar un modelo político para el año 2019. Uno de los objetivos



planteados era un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos, apoyado en el fortalecimiento de la descentralización con su respectivo ordenamiento territorial (DNP, 2006, p. 7), lo cual hasta el momento no se ha desarrollado.

## Violencia

Otro de los factores relevantes en este escenario y que no facilitaron el proceso de descentralización fueron los “contextos de violencia, descomposición y en especial, de recursos claramente insuficientes frente a necesidades y carencias de vieja data” (Dávila, 1996, p. 60).

En efecto, en este panorama, el conflicto armado es una variable propia del escenario colombiano sin la cual no es posible explicar ni analizar la apuesta de la constituyente por la descentralización, ni el por qué unos años más tarde la vuelta del poder central a la centralización. En las décadas de los ochenta y noventa los grupos ilegales se apropiaron de lo público estatal, llevando a las administraciones territoriales a ser inviábiles. Muestra de este hecho es que congresistas, gobernadores y generales fueron investigados y juzgados por la Corte Suprema de Justicia por los vínculos entre el paramilitarismo y la política (Ronderos, 2014).

Para ilustrar lo anterior se toma como ejemplo una providencia expuesta por la Corte Suprema de Justicia (2016) referente a la parapolítica. En ella se explica que los grupos paramilitares no solo tuvieron influencia en el ámbito militar, sino que también consolidaron estructuras políticas, sociales y económicas generando “patrones de macrocriminalidad”.

En este sentido, se resalta la penetración del Estado por parte de estos actores a través de la apropiación de los recursos destinados al sector salud y la canalización de las regalías a los grupos de autodefensa. Igualmente, estos grupos tenían una estrategia orientada a permear la administración pública en cada uno de sus niveles mediante la elección popular de candidatos afines a la causa paramilitar.

En resumen, los grupos armados al margen de la ley cooptaron lo público estatal en tres escenarios: el proceso político, la administración del Estado y la legitimidad, complejizando “la viabilidad de la descentralización, pues esta está asociada a un clima de paz” (Pineda, 2018, p. 73).

No obstante, el clientelismo y la corrupción que existe en gran parte de los municipios y departamentos del país no solo se explica en los nexos que hay entre grupos armados al margen de la ley, narcotraficantes, bandas criminales (bacrim) y los servidores públicos. A este escenario, hay que agregar también el pago de favores, a través de los cuales los políticos de turno saquean las arcas públicas para recuperar lo invertido



en campaña o entregar contratos estatales. Por lo anterior, al revisar el índice de transparencia de las entidades públicas se evidencia que la percepción del país sigue siendo la misma: un escenario de oportunidad para la corrupción; aun cuando se han implementado una serie de reformas para modernizar el Estado colombiano.

### **Asignación de competencias y fortalecimiento territorial**

Otro de los factores que ha llevado a que la descentralización no haya alcanzado los objetivos inicialmente propuestos se relaciona con las competencias entregadas a las entidades territoriales. Por una parte, hace falta claridad en cuanto a las responsabilidades de los entes subnacionales; y por otra, no se realiza un acompañamiento, en particular a los municipios, con el fin de desarrollar y fortalecer las administraciones, de tal manera que puedan asumir eficientemente las nuevas tareas asignadas.

Así pues, la forma como se establecieron las competencias en la Constitución Política de 1991 lleva a la confusión de las responsabilidades asignadas a cada nivel de gobierno, pues estas no solo se encuentran distribuidas en varios artículos, sino que tampoco se definieron reglas claras sobre la distribución espacial de poder “generando dudas e incertidumbre en la aplicación de los principios constitucionales” (Estupiñán, 2012, p. 207). Aunado a ello, la abundancia normativa presente en el país no facilita la comprensión ni delimitación de las responsabilidades.

Lo anterior ha sido una constante en las diversas leyes y subsecuentes reformas, pues no parece existir ningún interés por facilitar la forma como se asignan competencias ni tampoco aclararlas. Así pues, aunando a la falta de coordinación entre los entes territoriales, la duplicidad de funciones, como lo mencionan Santa María et al. (2001), dificulta el seguimiento, control y rendición de cuentas.

Por ejemplo, en 1993 se promulgó la Ley 60, que distribuyó competencias y recursos, y la Ley 100 que creó el Sistema de Seguridad Social Integral, el efecto en el sector salud. Como lo mencionan Santa María et al. (2001) fue la dificultad para aprovechar las ventajas propias de la especialización debido a la duplicidad de competencias entre entidades territoriales y la dificultad en la transición hacia el nuevo sistema de salud en el Sistema General de Seguridad Social (SGSSS).

Este aspecto es fundamental para alcanzar un grado de desarrollo óptimo que permita a las entidades territoriales administrar sus recursos de manera eficiente y cumplir con las competencias asignadas toda vez que

la descentralización fiscal exige un nivel de institucionalización mínimo, marcos regulatorios y fiscales que mejoren la capacidad administrativa



y fiscal de los GS (sobre todo su capacidad tributaria), su autonomía y su responsabilidad. Y, además, una ciudadanía más informada y participativa. (Pinilla et al., 2015, p. 154)

Respecto al fortalecimiento territorial, vale la pena señalar que en Colombia el 64,76 % de los municipios en la vigencia 2020 corresponden a la sexta categoría y el 4,54 % a quinta categoría, por lo tanto, tienen recursos limitados y, generalmente, sus plantas de personal son reducidas frente a la cantidad de competencias y funciones que deben desarrollar. En este sentido, necesariamente requieren de acompañamiento por parte del gobierno central.

A pesar de lo anterior, hay varios factores que impiden este fortalecimiento. Entre ellos se encuentran “la resistencia de las autoridades centrales a otorgar facultades tributarias significativas a los GS, el temor a la competencia tributaria, la baja capacidad para administrar impuestos y la posible ampliación de las desigualdades regionales” (Pinilla et al., 2015, p. 150).

## Conclusiones

Sobre el proceso de descentralización iniciado en 1991 se han realizado varios análisis y la mayoría de los autores consultados concuerdan en que su desarrollo requiere aprendizaje, evaluación e implementación de mejoras (Castro, 2010). Por lo tanto, las ventajas ofrecidas por la descentralización no serían inmediatas ni se verían reflejadas en un corto periodo de tiempo.

En efecto, “en los 10 primeros años del proceso de descentralización en Colombia se empezaron a producir resultados, si bien no ideales, al menos alentadores” (Castro, 2010, p. 311). No obstante, debido a los efectos (principalmente fiscales) que generó el traslado de recursos y competencias en un primer momento, se implementaron medidas que limitaron la autonomía de las entidades territoriales y que se convertirían en los primeros pasos hacia la recentralización.

Es necesario recalcar que el proceso de descentralización en Colombia no estuvo acompañado de medidas que garantizaran su desarrollo y por ende tampoco se alcanzaron los beneficios prometidos por esta. Por el contrario, las medidas fiscales terminaron siendo contraproducentes, puesto que sus efectos se convirtieron en la excusa para implementar medidas tendientes a la recentralización, sin haber alcanzado o al menos intentado superar los inconvenientes iniciales.

Así pues, los requisitos para lograr los objetivos de la descentralización siguen siendo los mismos recomendados por expertos y académicos. En resumen, es necesario



contar con al menos: una normatividad menos compleja que permita identificar claramente las competencias entre los distintos niveles subnacionales; acompañamiento, fortalecimiento y desarrollo de las entidades territoriales; transferencia gradual de competencias; y asignación de recursos y competencias de acuerdo con las necesidades y capacidades territoriales.

Para el impulso efectivo de los postulados descentralizadores, es necesario volcar la mirada al territorio, y a partir de relaciones de confianza, construir un modelo que abarque aspectos claves que vayan más allá del ámbito económico, de tal manera que se atiendan las necesidades de los ciudadanos, se mejore la calidad de vida, aumente la participación ciudadana, disminuya la corrupción, se logre un desarrollo sostenible y al mismo tiempo, se optimicen los recursos.

Aun cuando el análisis de los valores de las transferencias para el periodo 1994-2019 en 1068 municipios no permitió establecer los efectos desde lo econométrico de la aplicación de las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, sí arrojó como resultado que dichas reformas generaron una dependencia cada vez mayor de los ingresos provenientes del gobierno central, indicando una tendencia hacia la recentralización, por lo cual se hace necesario fortalecer los sistemas de tributación locales mediante la autonomía de las entidades territoriales para obtener recursos propios y asignarlos de acuerdo con las demandas ciudadanas (Lora y Cárdenas, 2006; Daughters y Harper, 2007, citado por Pinilla et al., 2015).

En definitiva, la descentralización requiere, no solo del desarrollo documental y textual, sino del interés y la decisión de los gobernantes, pues además de los efectos positivos que pueda llegar a tener en los territorios, es una oportunidad para superar la desigualdad regional e insertar en la democracia a los actores que dejaron las armas en el proceso de paz (Castro, 1998).

**Anexo 1. Promedio de las transferencias del SGP (municipios y departamentos)**

Año	Promedio*	Año	Promedio*	Año	Promedio*
1994	495.37	2003	<b>6.869.35</b>	2012	37.279.02
1995	543.46	2004	<b>8.786.19</b>	2013	50.465.66
1996	814.51	2005	<b>10.705.46</b>	2014	27.511.65
1997	1.219.89	2006	<b>12.812.91</b>	2015	15.851.50
1998	1.518.56	2007	<b>10.869.29</b>	2016	20.346.00
1999	3.432.02	2008	<b>8.993.51</b>	2017	30.585.84
2000	3.642.77	2009	<b>38.556.65</b>	2018	40.738.67
2001	5.055.85	2010	<b>25.362.79</b>	2019	37.756.99
2002	5.843.86	2011	<b>22.845.39</b>		

\*En millones de pesos constantes base 2019.

Fuente: elaboración propia a partir del DNP (2020) y el programa Stata 14.



## Referencias

- Alesina, A., Carrasquilla, A. y Echavarría, J. (2000). *La descentralización en Colombia*. Fedesarrollo.
- Banco Mundial. (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial: El Estado en un mundo de transformación*. Oxford University Press.
- Bonet, J., Pérez, G. y Ayala, J. (2014). *Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia*. Banco de la República.
- Corte Suprema de Justicia. (2016). *Caso parapolítica, AP8040-2016*. <https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/pe/b1feb2017/AP8040-2016.pdf>
- Castro, J. (2010). Descentralización en Colombia y la transformación de Bogotá. En R. De la Cruz, C. Pineda, y C. Poshl (Eds.), *La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico* (pp. 309-314). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Consejo Nacional de Planeación (CNP). (2014). *Concepto sobre las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 «Todos por un nuevo país»*. CNP.
- Corte Constitucional. (1994). *Sentencia C-497 de 1994*. t.ly/Tpuq
- Dávila, A. (1996). Clientelismo y elección popular de alcaldes. En F. Rojas, A. Dávila, J. Eastman y J. Bejarano (Eds.), *Descentralización y corrupción* (pp. 49-68). Fescol Milenio.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1998). *Plan Nacional de Desarrollo. Cambio para construir la paz 1998-2002*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2006). *Visión Colombia II Centenario*. DNP.
- Estupiñán, L. (2012). *Desequilibrios territoriales*. Universidad del Rosario.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2015). *Tan solo el 0,3 por ciento de todo el territorio colombiano corresponde a áreas urbanas*. IGAC.
- Ley 188 de 1995. (1995, 2 de junio). *Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995-1998*. Congreso de la República. Diario oficial N.º 41876.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1999). *Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional*. MinHacienda.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2000). Proyecto de Acto Legislativo Número 012 de 2000 por medio del cual se modifican algunos artículos. *Gaceta del Congreso*, (434).
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2006). Proyecto de Acto Legislativo Número 11 de 2006 por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357. *Gaceta del Congreso*, (366).
- Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37, 1120-1149.
- Perry, G. y Huertas, M. (1997). La historia de una crisis anunciada: regulando el endeudamiento



- de las municipales y los departamentos en Colombia. En G. Aghon, y H. Edling (Comps.), *Descentralización fiscal en América Latina. Nuevos desafíos y agenda de trabajo* (pp. 63-73). CEPAL.
- Pineda, J. (2018). Descentralización: del conflicto al posconflicto. *Principia Iuris*, 16(29), 70-85.
- Pinilla, D., Jiménez, J. y Montero, R. (2015). La descentralización fiscal en América Latina. Un balance de un proceso. *Revista de Economía Institucional*, 17(33), 133-160.
- Ramírez, N., y Silva, A. (2018). El mito de la descentralización territorial. *Principia Iuris*, 17(30), 104-119.
- Rojas, L. y Castellanos, F. (2017). Análisis comparado entre la descentralización administrativa colombiana y chilena: avances y desafíos para el desarrollo. *Revista Administración y Desarrollo*, 47(2), 160-171.
- Ronderos, M. (2014). *Guerras recicladas*. Penguin Random House.
- Santa María, M., Camacho, P. y Arias, J. F. (2001). Exposición de motivos de la reforma a la Ley 60 de 1993. Sector Educación y Sector Salud. *Archivos de Economía*, (173), 1-36.



