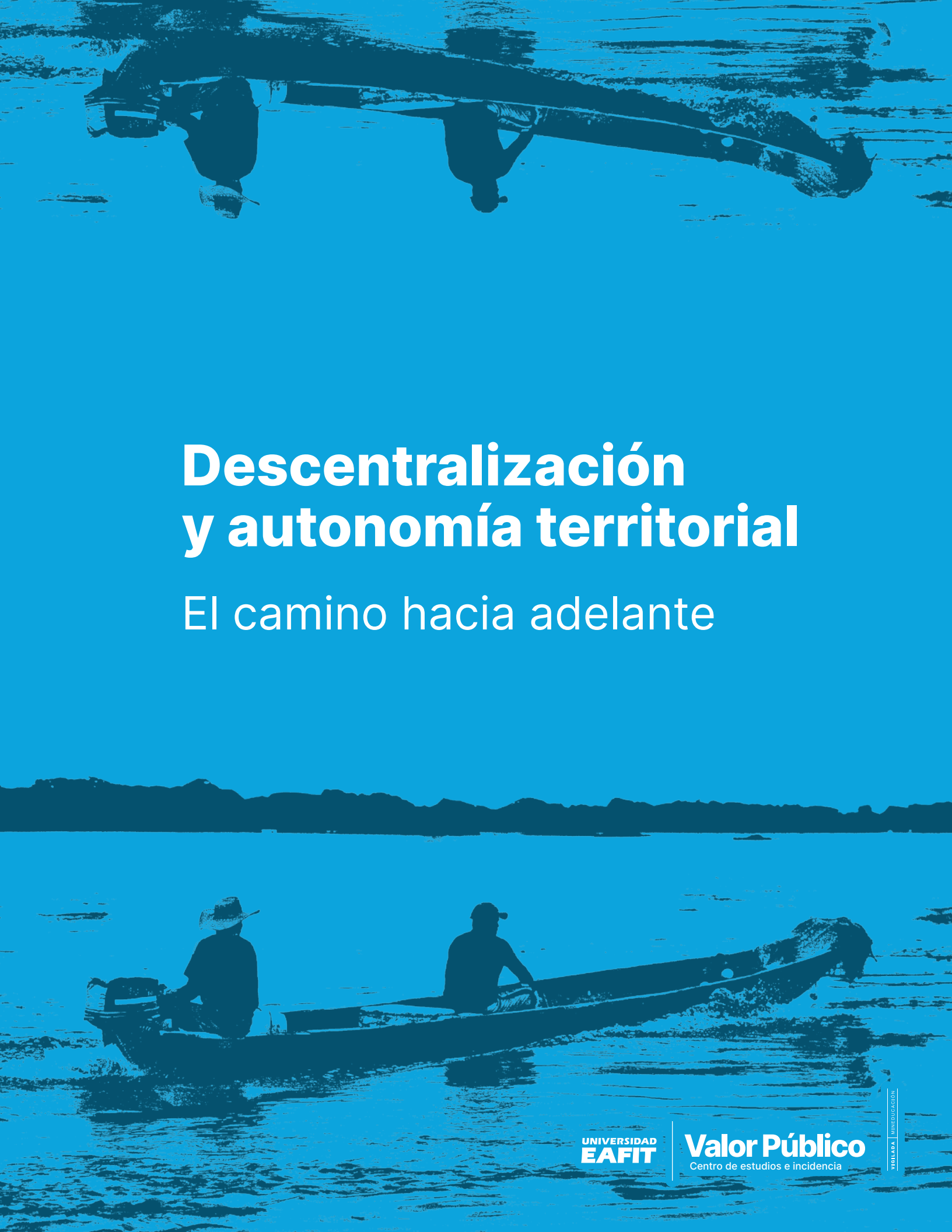


A photograph of a long, narrow wooden boat on a calm body of water. Two people are on board: one at the stern wearing a straw hat and a dark shirt, and another further forward wearing a dark shirt and a cap. The boat is moving, creating a small wake. In the background, a range of mountains is visible under a clear blue sky.

Descentralización y autonomía territorial

El camino hacia adelante

UNIVERSIDAD
EAFIT

Valor Público
Centro de estudios e incidencia

**Descentralización y autonomía
territorial**
El camino hacia adelante

Julio de 2024

Universidad EAFIT

Valor Público

Centro de estudios e incidencia

Claudia Patricia Restrepo Montoya

Rectora

César Eduardo Tamayo Tobón

Director de Valor Público EAFIT

Autores en esta edición

Alejandro Gómez-Velásquez

Alejandro Torres García

Álvaro Hurtado Rendón

César Eduardo Tamayo Tobón

Cristian Segura García

Gonzalo Felipe Caicedo Esper

Jesús Botero García

Jerónimo Salazar Aguirre

José Miguel Arias Mejía

Liz Londoño-Sierra

María Fernanda Echeverri Valencia

Pablo Sanabria-Pulido

Samuel Acosta Ochoa

Santiago Leyva Botero

Coordinación editorial y edición

Angie Palacio Sánchez

Liz Londoño-Sierra

Alejandro Torres García

Diagramación y diseño

Sara Gabriela Alvarez Castillo

Con te ni do

Reflexiones sobre una agenda de descentralización y de autonomía fiscal	
Introducción.	4
El proceso recentralizador en Colombia y las propuestas actuales de reforma	
Capítulo 1.	8
Realidades de la descentralización fiscal de los departamentos	
Capítulo 2.	14
Competencias tributarias y convergencia fiscal y regional	
Capítulo 3.	22
La sostenibilidad fiscal como premisa fundamental en cualquier propuesta de descentralización	
Capítulo 4.	29
La descentralización administrativa: un modelo débil y politizado	
Capítulo 5.	37

La descentralización administrativa: un modelo débil y politizado¹

Santiago Leyva Botero²
Pablo Sanabria-Pulido³



El foco de la reforma administrativa de la descentralización debería estar en los sectores con triple competencia, que son aquellos que tienen las menores reglas y que son más susceptibles a funcionar bajo el modelo de una descentralización politizada.

La descentralización en Colombia en los últimos treinta años se caracterizó por un fuerte enfoque de federalismo fiscal, y descuidó el desarrollo de capacidades administrativas locales y de una infraestructura intergubernamental nacional adecuada para gestionarla (Cadena, 2002; Barberena, 2010; Leyva, Sanabria-Pulido y Bello-Gómez, 2024; Sanabria-Pulido, 2022). Como

resultado de esta descentralización municipalista, de corte fiscalista, el gasto subnacional ha ganado una relevancia sustancial en el sistema de gobernanza colombiano (inicialmente por transferencia y luego vía cofinanciación), pero no se ha desarrollado una capacidad paralela para su buena gestión. Esto se ve reflejado en una constante de captura y politización de los recursos que transfiere-

1. Este artículo retoma partes de varios artículos y capítulos de libros. Dado que se trata de un escrito para incidencia, la versión resultante de este texto se ha hecho con la libertad de modificar y traducir libremente secciones completas con algunas partes literales tomadas de los textos siguientes: Leyva, Sanabria y Bello (2024); Sanabria, Bello y Leyva (2024); Viera, Leyva y Sanabria (en prensa). No obstante, la manera como se armó de varias partes, que ya existían, configura un aporte original a nuestro argumento de que existe una descentralización con una administración pública débil y altamente politizada. Este texto avanza esa tesis y presenta el argumento de manera más clara que las versiones anteriores.

2. Coordinador de la iniciativa de Gobierno del Centro de Valor Público; profesor titular de la Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno de la Universidad EAFIT. E-mail: sleyvabo@eafit.edu.co

3. Profesor titular de la Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno de la Universidad EAFIT. E-mail: psanabri@uniandes.edu.co

re la descentralización y en una profunda disparidad en los resultados de la política pública sectorial, contribuyendo a aumentar la disparidad entre las grandes ciudades y los municipios de la periferia.

En efecto, la formulación de políticas públicas a nivel local todavía se caracteriza por un estilo de arriba hacia abajo (Covilla y Sanabria-Pulido, 2021; Barberena, 2010), altamente centralizado en la asignación del gasto (especialmente a partir del Acto Legislativo 01 de 2001), sin tener en cuenta las capacidades locales, y sin un modelo de acompañamiento con una meso-burocracia del nivel nacional. Por otro lado, hay una suerte de heterogeneidad horizontal: las reglas formales no se asignaron por igual a todos los sectores, generando áreas de política donde la politización y la dispersión de resultados en cuanto a la calidad de la política son mayores. Como consecuencia, el modelo de descentralización ha fracasado en municipios pequeños y con menores capacidades administrativas e institucionales, más del 90% de los municipios colombianos, mientras ha sido relativamente exitoso en aquellos grandes y con mejor estructura de gestión. Por otro lado, existen sectores, especialmente los de mayor concurrencia de competencias en los tres niveles (sin financiación fija), en los que la ausencia de reglas claras y de una burocracia meso-administrativa produjo una mayor politización.

Así mismo, las progresivas reformas al modelo de descentralización han au-

mentado la politización, dado que los actores políticos han terminado llenando el déficit administrativo de los municipios.

De esta manera, es insuficiente concebir el asunto de la descentralización como un problema meramente fiscal. Se debe tener claro a la hora de hacer la reforma a la descentralización que solo mediante el fortalecimiento y financiación de un sistema de gestión municipal adecuado, con una burocracia intergubernamental de apoyo desde la nación, una asignación de recursos clara y basada en reglas y un adecuado sistema de medición, se podrá restarle poder a las redes corruptas. Para ello es clave darles más peso a unas burocracias profesionales de naturaleza intergubernamental y mejorar los resultados del proceso descentralizador. Para explicar esta idea de cómo el problema de la descentralización es también administrativo, realizaremos a continuación un análisis de sus diferentes modelos de gestión intergubernamental y de sus consecuencias políticas y de calidad de las políticas.

Los tipos de descentralización y su gestión intergubernamental

Para comprender el reto de reformar la descentralización desde una mirada de administración pública es necesario enfatizar que no todos los sectores del Estado se gestionan de la misma manera en términos intergubernamentales. Tras explorar qué competencias sobre el diseño y la implementación de

las políticas tienen hoy los gobiernos nacional, departamental y municipal en cada uno de los 25 sectores del Estado, encontramos que, según las reglas,

existen 5 tipos de descentralización, cada una con un modelo de operación diferente.

Sectores del Estado	Sectores por tipología
Centrado en la Nación	8
Defensa Nacional	
Función Pública	
Información Estadística	
Inteligencia	
Minas y Energía	
Presidencia de la República	
Relaciones Exteriores	
Trabajo	
Desconcentradas	9
Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural	
Ciencia y Tecnología	
Cultura	
Educación	
Hacienda y Crédito Público	
Justicia y del Derecho	
Salud y de la Protección Social	
TIC	
Transporte	
Centradas en lo Local	1
Ambiente y Desarrollo Sostenible	
De triple competencia	7
Comercio, Industria y Turismo	
Deporte	
Igualdad y Equidad	
Inclusión Social y Reconciliación	
Interior	
Planeación	
Vivienda, Ciudad y Territorio	
Total de sectores	25

Tabla 1. Tipologías y sectores del Estado

Fuente: elaboración propia

Primero, están las **políticas públicas centradas en el nivel nacional**, en las que el gobierno tiene un control predominante en el diseño e implementación. En segundo lugar, **las desconcentradas**, con un diseño nacional y una implementación más regional y local, entre las que están las de los sectores de salud, educación y saneamiento, con financiación garantizada mediante el Sistema General de Participaciones; mientras que el resto de los sectores dependen de las capacidades locales para concursar por recursos de regalías, o de *lobby* político para acceder a recursos de ministerios y agencias.

En tercer lugar, están las políticas públicas **centradas en lo local**, en las que los municipios tendrían el papel central en el diseño e implementación, pero, aunque muchas políticas tienen una implementación e inversión municipal, la nación mantiene la potestad de diseñar políticas en todos los sectores. Muchos defensores de la autonomía, cuando señalan que Colombia es un país muy centralizado, generalmente tienen en mente este tipo de modelo en el que el diseño, la financiación y la implementación es únicamente local. Este tipo de modelo sería muy problemático para Colombia porque implicaría una dispersión muy grande, dado que todo dependería de las capacidades locales, como se aprecia en la **tabla 1**, este es el caso de las políticas ambientales.

En cuarto lugar, están las políticas de responsabilidad cruzada entre la nación, los departamentos y los municipios/distritos, de **triple competencia**, como deporte, equidad e igualdad, planeación, que no cuentan con reglas de distribución claras y dependen de criterios de asignación menos claros. Esto en un sistema intergubernamental en el que el 85% de los recursos son recaudados por el gobierno central, implica que los departamentos y municipios tienen responsabilidades, pero no recursos propios para enfrentarlas.

Finalmente, aunque no aparecen en la **tabla 1**, debería estar las políticas **centradas en el nivel intermedio**, en las que los departamentos deberían tener un papel central en el diseño y la implementación, pero esto no ocurre dada la debilidad de este nivel. Como se puede ver, estas políticas, aunque frecuentes en otros países, especialmente los federales, no aparecen en la **tabla 1**, porque no se contemplan en la legislación colombiana. Desde nuestro punto de vista, recentrar algunas políticas en el nivel departamental es una de las grandes oportunidades de las reformas a la descentralización. Especialmente, esto sería una oportunidad para que la nación descargue responsabilidades en los departamentos de categoría especial y primera, concentrándose en apoyar a los de categorías tres y cuatro.

Dado lo anterior, es clave que en Colombia se comprenda que existe una diferencia muy grande en la descentralización de los diversos sectores administrativos del Estado. En este sentido, repensar la descentralización

implicaría la definición de modelos diferenciados de gestión pública para cada uno de esos sectores, que disminuyan la politización y aumente la coordinación profesional. El foco de la reforma debería estar en los sectores con triple competencia, así como en los desconcentrados sin financiación, que son aquellos que tienen las menores reglas y que son más susceptibles a funcionar bajo el modelo de una descentralización politizada.

Se podría decir que este tipo de diseño (desconcentrada sin financiación o de triple competencia) aspira a generar lógicas de gobernanza multinivel, lo que requiere una capacidad de coordinación y de trabajo conjunto entre los tres niveles. El problema de este diseño multinivel es que requiere de la existencia de capacidades en los municipios y de burocracias (meso) intergubernamentales de coordinación para poder trabajar en conjunto. Cuando estas capacidades no existen, se genera una fragmentación en el diseño e implementación de las políticas, la cual genera un vacío de coordinación administrativa que es suplido por los actores políticos que se convierten en los intermediadores privilegiados entre los tres niveles del Estado. Estos diseños de descentralización requieren que la próxima reforma se centre en definir “mecanismos formales e informales, verticales y horizontales de coordinación, así como procesos de consulta, cooperación y decisión conjunta de naturaleza intergubernamental” (OCDE, 2019, p.21). Sin estas infraestructuras nacionales de gobierno local este tipo

de políticas solo seguirán generando mayor corrupción y mala gestión.

Zoom a la descentralización de triple competencia: poder presidencial sin recentralización

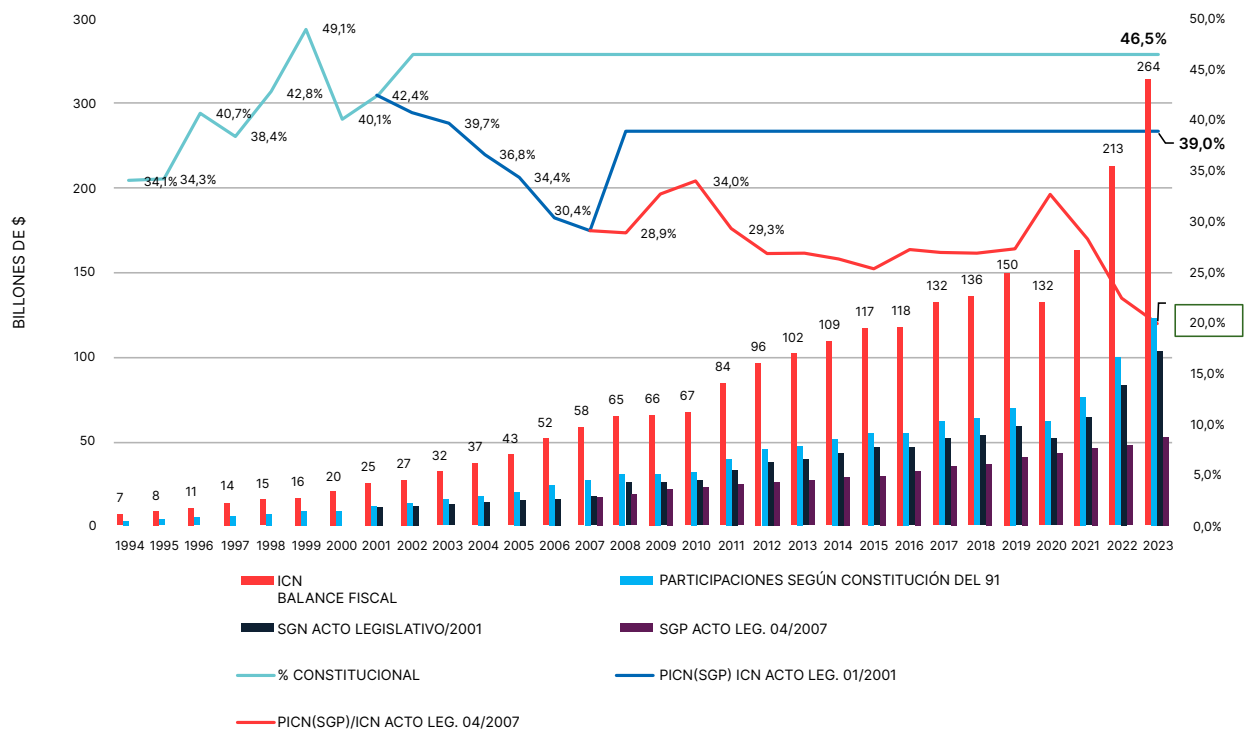
Si bien la Constitución de 1991 previó la creación de los Fondos de Cofinanciación como mecanismo descentralizador para los sectores de triple competencia, esta iniciativa nunca se consolidó. En 1993 empezó a funcionar una oficina técnica encargada de aprobar los proyectos de todos los fondos de cofinanciación que se encargaría de aprobar los proyectos, pero unos 4 años después, dicha burocracia intergubernamental fue eliminada y los recursos totalmente politizados. Se le debe sumar a esto que la Ley 60 de 1993 se concentró en regular solo tres sectores desconcentrados (salud, educación y saneamiento), dejando todos los demás sin reglas claras y sin recursos fijos.

A este problema, se le debe sumar que los recursos hacia los sectores no regulados han ido en aumento, en relación con aquellos dirigidos hacia la descentralización desconcentrada regulada (salud, educación y saneamiento). Esta tendencia inició cuando el Acto Legislativo 01 de 2001 disminuyó la participación de los gobiernos locales en los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), lo que le permitió al gobierno nacional asignar más fondos de libre disposición sin cambiar el énfasis de implementación local. Esto dotó al presidente de un mayor espacio para

las transacciones políticas a nivel regional. Desde 2005, ya estos programas presidenciales de libre asignación, junto con los importantes fondos del

sistema de regalías, eran mucho más grandes que las fórmulas automáticas de transferencias fiscales (Leyva, 2012) (*figura 1*).

Figura 1. Participación de los ingresos de los gobiernos locales como % de los ICN



Fuente: elaborada por la Secretaría de Hacienda de la Gobernación de Antioquia

Precisamente este tipo de modificaciones explica por qué los recursos del Sistema General de Participaciones que financian la descentralización de las políticas “desconcentradas” reguladas pasaron de 45,1% de los ICN en 1999 a cerca al 20,2% de los mismos en 2023 (*figura 1*). Estos 21 puntos de los ICN se

convierten así en un gasto que pasa de las políticas desconcentradas a las políticas de triple competencia y desconcentradas que no están amarradas por reglas de distribución automáticas en términos territoriales y sectoriales, ni tiene una burocracia que se haga responsable de su asignación y cuidado.

Esto le permite al presidente y su equipo de ministros tener mucha mayor discrecionalidad política. De esta manera, Uribe (2002-2010), Santos (2010-2018) y Duque (2018-2022) desarrollaron sus propios mecanismos para aprovechar esta asignación discrecional de recursos. En el caso de Uribe fueron los Consejos Comunales (Leyva, 2012) y en el de Santos los Cupos Indicativos (Leyva et al., 2021). Estos fueron mecanismos de gestión pública que se usaron para producir coordinación entre niveles de gobierno, pero cuya distribución de recursos fue altamente política (no técnica) y menos visible, priorizando las regiones con más congresistas (Leyva et al., 2021).

Aunque algunos autores han calificado esta creciente inversión directa del gobierno nacional en las regiones como un proceso de recentralización (Zapata, 2016; Valencia-Tello y De Chueiri, 2014; López-Murcia, 2022), nosotros diferimos de esa visión (Leyva, Sanabria-Pulido y Bello-Gomez, 2024). Entendido desde la gestión pública, un proceso de recentralización implica la reversión de funciones hacia el aparato burocrático de nivel superior. Al contrario, el caso colombiano refleja movimientos en una dirección diferente: es el presidente, como figura del aparato político, quien goza de una discrecionalidad cada vez mayor para tratar con las élites locales sin las restricciones creadas en los sectores más regulados (por ejemplo, en educación, salud, y saneamiento). El proceso en realidad responde a una descentralización política de los recursos, en la que no existen reglas claras

de asignación y en donde el mecanismo de mediación es político (y no administrativo). La cuestión, más que una “recentralización”, entonces está en el creciente y excesivo presidencialismo y el rol preminente de los altos funcionarios electos en los procesos de regateo y negociación de políticas públicas y las relaciones intergubernamentales. Frente a esto es clave desarrollar nuevos mecanismos de gestión basados en reglas y en burocracias (no en políticos) para transferir recursos entre la nación y los municipios.

Dado lo anterior, la descentralización colombiana no se basó en el diseño de un sistema administrativo para acompañar el ejercicio de gestión de los gobiernos locales. En su ausencia, se desarrolló un sistema político informal basado en el *lobby* y la influencia política para obtener fondos nacionales para la implementación local. Se trató de un sistema de “descentralización politizada” basada en el patrimonialismo, amiguismo y clientelismo político (Bonet, 2013; Maldonado, 2011; Barberena, 2010, Sanabria-Pulido, 2022, Leyva, et al., 2021, Sanabria-Pulido, 2019). Este modelo que hemos descrito en otro trabajo (ver Leyva, Sanabria-Pulido y Bello-Gómez, 2024) les da a los políticos, no solo funciones de distribución (asignación) excesivas, sino que también les confiere las tareas de implementación, selección de contratistas, e incluso nombramiento de interventores y elección local de contralores y personeros. Este sistema hiper-politizado y débil en términos administrativos, les resulta funcional a

los intermediarios políticos porque les posibilita cooptar recursos, en la medida en que los alcaldes y gobernadores quedan con una “deuda” de gratitud con el/la congresista por haber gestionado los recursos que el gobierno nacional descentraliza de manera discrecional. Esto le permite al congresista, a su vez, sugerir contratistas para los recursos, generando así todo un andamiaje de corrupción que resulta muy negativo para el funcionamiento del sistema.

El problema de la gestión de los municipios rurales dispersos y los departamentos categoría 4

Adicionalmente, al problema general de la descentralización politizada, nuestra descentralización tiene otro serio problema administrativo. Este tiene que ver con las grandes asimetrías en la distribución de las capacidades administrativas en el territorio colombiano. Así, mientras que los departamentos categorizados como Especial y Primera categoría según la Ley 617 que, priorizando población e ingresos, generalmente superan el promedio nacional en la Medición del Desempeño Departamental del Departamento Nacional de Planeación, los departamentos de categoría baja tienen un desempeño muy bajo. Por ejemplo, Valle del Cauca supera el promedio nacional por 9,4 puntos, destacando su alto rendimiento y una mejor calidad de vida. En contraste, muchos de los departamentos en las categorías tercera y cuarta, como Bolívar y Vichada, presentan puntuaciones significativamente por debajo del promedio, Bolívar, por ejemplo, está 17 puntos por

debajo del promedio.

Es crucial que estos departamentos reciban apoyo dirigido para desarrollar capacidades institucionales, posiblemente a través de equipos de apoyo interdisciplinarios y la implementación de competencias asimétricas que reconozcan y se ajusten a sus necesidades y contextos específicos. Esto no solo mejorará la gestión de los recursos, sino que también facilitará una atención más efectiva a las necesidades de su población, acorde con los estándares nacionales de gobernanza y desarrollo.

En conclusión, esta descentralización administrativa débil, que tiene como contracara la existencia de una descentralización politizada produce resultados pobres y heterogéneos en materia de políticas públicas. Se crea un círculo vicioso de reformas político-administrativas que desde el nivel nacional reduce la discrecionalidad de las unidades subnacionales y permite más poder político a la presidencia y a los funcionarios del nivel nacional. No obstante, cuando el gobierno nacional quiere avanzar con sus iniciativas legislativas, debe negociar y ofrecer beneficios a los barones políticos y a las elites regionales que esperan aumentar sus asignaciones presupuestales.

Conclusiones

El modelo de descentralización colombiano puede verse como un sistema vertical en la asignación del gasto para la formulación de políticas, con un fuer-

te rol del nivel nacional, combinado con un sistema de relaciones intergubernamentales poco acoplado para la implementación de políticas públicas, que le deja una altísima discrecionalidad a los políticos locales. Bajo esta lógica, el nivel nacional juega un rol más pasivo en la implementación de las políticas, recayendo este papel sobre los hombros de las administraciones públicas locales (o mejor, en la clientela locales), sin una consideración de la divergencia en sus capacidades administrativas e institucionales. La descentralización ha sido benéfica entonces para aquellas regiones y municipios más avanzados, aquellos con mayor capital social y capacidad institucional, y con sociedades civiles y sectores privados más fuertes.

A pesar de un inicio en el que las transferencias llegaron a alcanzar el 45% del ICN en 1999 (siguiendo el mandato de la Constitución de 1991), el Acto Legislativo 01 de 2001 generó un retroceso en este modelo de desconcentración basada en reglas, generando un nuevo modelo de descentralización politizada. Este modelo que ha estado en evolución durante todo este presente siglo ha generado una alta concentración

del modelo en las relaciones clientelistas. Desde nuestra opinión, estos cambios no han implicado una recentralización, sino un modelo fuertemente enfocado en lo político, con un rol del protagónico del presidente y los altos funcionarios nacionales en el regateo y negociación con elites políticas locales (Leyva, Sanabria-Pulido y Bello-Gómez, 2024). La lógica de esto pasa por la debilidad o inexistencia de un aparato burocrático de nivel meso (tanto en el gobierno nacional como en los departamentos) para gestionar las relaciones entre los niveles nacional y subnacional.

En ese contexto, es necesario que Colombia impulse el desarrollo de un sistema administrativo para mejorar la descentralización. Sólo un mejoramiento de las capacidades institucionales y administrativas prácticas, a partir de un modelo más claro y definido de administración pública, particularmente en los niveles intermedio y local, puede garantizar un mejor desempeño de las reformas de descentralización colombianas en el largo plazo. Sin embargo, estos ajustes requieren coherencia y suficiente apoyo político para ayudar eficazmente al desarrollo de capacidades subnacionales.

Referencias

Barberena, V. (2010). *Las preguntas sin respuesta de la descentralización: la encrucijada y los nuevos caminos*. 25 años de la descentralización en Colombia, 55-88.

Bonet, J. (2013). *Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso regional: la experiencia colombiana*. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional. Banco de la República Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER).

Cadena, X. (2002). *¿La descentralización emperreza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia*. Revista Desarrollo y Sociedad, (50), 67-108.

Covilla, J. y Sanabria-Pulido, P. (2021) *Esquema híbrido de relaciones intergubernamentales para responder a la pandemia en Colombia*. In: Nader, E. & Fuchs, M. (2021) Covid-19 y Estados en acción: un estudio constitucional comparado entre países federales y no federales. Konrad-Adenauer Stiftung. 211-243.

López-Murcia, J (2022) *Recentralisation in Colombia*. Palgrave Macmillan Cham.

Leyva, S. (2012). *Las relaciones intergubernamentales en Colombia (2002-2010): un análisis de los consejos comunales de gobierno*. Análisis político, 25(76), 119-138.

Leyva-, S., Mejía-Betancur, C., y Fortou, J. A. (2021). *Más allá del clientelismo y la técnica: la distribución política del presupuesto gubernamental en Colombia*. Revista CS, (35), 125-153.

Leyva, S.; Sanabria-Pulido, P.; Bello-Gómez, R. (2024) *Unbalanced multilevel governance in Colombia: fiscal federalism and political bargaining with weak administrative decentralization*, pp.89-106, En: Avellaneda, C. y Bello-Gómez, R. (2024) Handbook on Subnational Governments and Governance, Cheltenham (UK): Edward Elgar, Leyva, S. (2014). *¿Crisis o continuidad? Una discusión sobre el poder en Medellín a partir de la década de 1970*. Estudios Políticos, (44), 115-138.

Maldonado, A. M. (2011). *Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política*. Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia.

Sanabria-Pulido, P. (2019) *Las Capacidades Institucionales de los Municipios Colombianos*. En: Grin, E, Carrera-Hernández, A. & Abrucio, F. (2019) Capacidades Estatales en Gobiernos Locales Iberoamericanos. Actualidad, Brechas y Perspectivas. Sao Paulo: Editora FGV, Fundação Getulio Vargas.

Sanabria-Pulido, P (2022) *Características de la Descentralización en Colombia: Una visión más allá de los Fiscal*. En: Descentralización Fiscal en América Latina. Debates Gobierno Urbano # 30. Universidad Nacional de Colombia.

Valencia-Tello, D. C., y De Chueiri, V. K. (2014). *Descentralización y re-centralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la nación y las entidades territoriales*. Dikaion, 23(1), 171-194.