



DESCENTRALIZACIÓN Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN COLOMBIA: GOBERNANZA LOCAL Y CAPACIDAD ADMINISTRATIVA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

Pablo Sanabria-Pulido

Florida Atlantic University

Ricardo A. Bello-Gómez

Rutgers University

Santiago Leyva

Universidad EAFIT

Colombia

Resumen

Este artículo presenta los aspectos principales del proceso de descentralización en Colombia con un enfoque particular en el nivel municipal. Los municipios han sido los grandes ganadores de este proceso de reformas que tuvo su culmen con la Constitución de 1991. Este proceso de descentralización, en constante evolución durante los últimos treinta años, se ha caracterizado por un fuerte enfoque de federalismo fiscal y ha descuidado el desarrollo de capacidades administrativas locales. Como resultado, los municipios han ganado una relevancia sustancial en el sistema de gobernanza colombiano, pero siguen bajo una amenaza constante de captura y politización de la administración.



**Palabras clave:**

Descentralización, sistema de gobierno, autonomía local, financiación

Abstract

This article explores the main traits of the decentralization process in Colombia focusing on the municipal level. The Colombian municipalities have been the major beneficiaries of this reform process, which culminated with the 1991 Constitution. This decentralization process, which has been constantly evolving over the last thirty years, has been characterized by a strong focus on fiscal federalism and has neglected the development of local administrative capacities. As a result, the municipalities have gained significant relevance in the Colombian governance system, but they continue to be under a constant threat of capture and politicization of the administration.

Key words:

Decentralization, government system, local autonomy, financing



Sumario:

I. Aspectos generales de la descentralización en Colombia I.1. Orígenes y reformas jurídicas del proceso de descentralización I.2. Evolución de los estudios sobre descentralización y relaciones intergubernamentales en Colombia II. Democracia local II.1. Nuevos municipios y distritos II.2. Transformaciones político-electorales II.3. Participación ciudadana II.4. Participación femenina en la democracia local II.5. Relación alcaldía – concejo municipal III. Garantías de la autonomía local IV. Competencias locales IV.1. Descentralización de competencias hacia los municipios IV.2. Creciente poder presidencial (sin recentralización) y reajustes institucionales V. Asociativismo intermunicipal VI. Financiación local VI.1. Transferencias fiscales VI.2. Facultades de ingresos y gastos VII. Innovación en la gestión pública local VIII. Conclusiones IX. Referencias bibliográficas



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0

No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO ESPECIAL.
MARZO 2024. Volumen I.

1. ASPECTOS GENERALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

I.1. Orígenes y reformas jurídicas del proceso de descentralización

La Constitución de 1886, caracterizada por una visión centralista y conservadora del Estado, gobernó Colombia durante más de un siglo. El arraigado centralismo y la capacidad insuficiente para la implementación de políticas públicas hicieron que el Estado colombiano central estuviera prácticamente ausente en la mayor parte de la periferia. A su vez, esto condujo al advenimiento de varias amenazas institucionales de actores ilegales que llevaron al recrudecimiento de la violencia, un conflicto interno prolongado con grupos guerrilleros y paramilitares, y uno de los niveles más altos de desigualdad y pobreza en América Latina. Entre tanto, la urbanización del país avanzó rápidamente en la segunda mitad del siglo XX, pasando del 50% en 1960 al 70% a mediados de la década de 1980, mientras que la población se duplicó de 15 millones a 30 millones de habitantes en el mismo período. Estos cambios combinados implicaron que la población urbana se triplicó en solo 25 años (1960-1985), creando una demanda masiva de servicios urbanos. La falta de capacidad estatal generó disturbios civiles en la década de 1970 (Falleti, 2006) y facilitó niveles crecientes de violencia particularmente en regiones y zonas del país con menor presencia estatal.

De esta manera, la descentralización ganó un espacio destacado en la agenda pública desde mediados de la década de 1970. Así, algunas reformas político-administrativas la década de 1980 devolvieron ciertas algunas funciones y competencias a las unidades subnacionales. Sin embargo, es la Constitución de 1991 la que representa el cenit del movimiento reformista que pretendía crear un nuevo régimen administrativo descentralizado (Gonzalez & Otero, 2010; Leyva, 2012, Sanabria-Pulido, 2019) manteniendo un panorama macroeconómico competitivo. La nueva constitución fijó la descentralización como punta de lanza para la reforma estatal con los objetivos de cerrar la brecha entre los ciudadanos y el Estado, mejorar la democracia, y reforzar la participación ciudadana y la calidad de las políticas públicas. En el plano político, una reforma anterior permitía la elección de alcaldes municipales a partir de 1988 mientras que la Constitución establecía la elección de gobernadores departamentales a partir de 1992. Antes de esto, los gobernadores y alcaldes actuaban meramente como agentes del gobierno central. El presidente de la República designaba a los gobernadores y estos, a su vez, designaba a los alcaldes municipales.

El diseño institucional de esta nueva constitución instaló en 1991 un modelo híbrido que combinaba algunos aspectos de los sistemas federales con otros que aún daban un rol fuerte al estado central, especialmente en materia fiscal (Covilla & Sanabria-Pulido, 2021, Bello-Gomez & Sanabria-Pulido, 2021). Para ello, el gobierno nacional retuvo el grueso de la recaudación de impuestos y creó dos sistemas de transferencias automáticas con destino específico y uno más de fondos de contrapartida y cofinanciación bajo el principio de competencia entre municipios. Estas reformas fortalecieron el sistema de transferencias, disminuyeron los fondos de inversión disponibles para el nivel nacional y asignaron la mayor parte de la implementación de la política social a las autoridades subnacionales.

El cambio radical hacia un modelo de descentralización municipal profunda dejó al nivel intermedio de gobierno (los departamentos) sin un papel claro dentro del esquema de relaciones intergubernamentales, particularmente en la implementación de políticas. Los municipios se convirtieron así en los ganadores netos de la autonomía y la devolución del gobierno nacional después de la Constitución de 1991 (Sanabria-Pulido, 2019; Zapata, 2014). No obstante, como mostramos más adelante, este supuesto triunfo municipalista ha mostrado divergentes resultados dependiendo de los niveles de capacidad institucional y de gestión de las administraciones públicas locales.

1.2. Evolución de los estudios sobre descentralización y relaciones intergubernamentales en Colombia

La literatura colombiana ha estudiado intensamente la descentralización durante las últimas décadas como uno de los procesos críticos en la agenda pública del país. Diferentes autores han entendido la descentralización como un proceso vital de redefinición político-administrativa en Colombia que ha mejorado la democracia en Colombia y ha abierto nuevas puertas para una visión más integral del desarrollo y la construcción de capacidad institucional (Barberena, 2010; Ceballos y Hoyos, 2002; Falleti, 2006). No obstante, los estudios existentes no han sido tímidos en señalar las evidentes brechas del modelo implementado a partir de la constitución de 1991, los retos financieros y administrativos, y las tensiones en las relaciones intergubernamentales en un modelo híbrido de planeación central e implementación descentralizada (Bello-Gomez & Sanabria-Pulido, 2021; Bonet, 2013; Covilla & Sanabria-Pulido, 2021; Leyva, 2012, Leyva, Sanabria-Pulido Y Bello-Gomez, En prensa; Maldonado, 2011; Ramírez et al, 2016; Zapata et al, 2001; Zapata, 2010).

La literatura sobre descentralización en Colombia ha identificado, en esa línea, desafíos claves de la experiencia descentralizadora colombiana. En primer lugar, los análisis existentes muestran que el proyecto de descentralización en Colombia se ha enfocado principalmente en variables económicas, políticas o fiscales de las relaciones intergubernamentales, descuidando el enfoque administrativo indispensable, como lo plantean Leyva, Sanabria-Pulido y Bello-Gómez (en prensa), para generar un uso efectivo de la esperada mayor autonomía de los gobiernos subnacionales. Consecuentemente, es escasa la investigación enfocada en los factores administrativos de los gobiernos subnacionales. Algunos estudios han identificado que, en este contexto de baja capacidad administrativa, el perfil de los alcaldes (Avellaneda, 2009; Petrovsky y Avellaneda 2014) y sus funcionarios directivos (Bello-Gomez y Avellaneda 2023) afecta el desempeño del gobierno municipal.

Los estudios existentes indican que parte esencial de los esfuerzos de reforma se ha centrado en la premisa de que el objetivo central de la descentralización en Colombia ha sido lograr eficiencia financiera en lugar de construir aparato administrativo y capacidades en los niveles subnacionales (Cadena, 2002; Barberena, 2010, Leyva, Sanabria-Pulido y Bello-Gomez, En prensa; Sanabria-Pulido, 2022) y ha sido instrumental para objetivos políticos o fiscales (Gutiérrez, 2010). Este énfasis ha descuidado muchos aspectos de la administración pública que son instrumentales para que el modelo de descentralización funcione a nivel subnacional. El caso colombiano ha evitado de alguna manera la "cuestión administrativa", descuidando acompañamiento administrativo y de implementación necesario para la descentralización, tanto a nivel nacional como especialmente en el acompañamiento del nivel central a los gobiernos subnacionales (Leyva, Sanabria-Pulido y Bello-Gomez, En prensa). De esta manera, la descentralización colombiana parece más un fin que un medio, un proceso fragmentado en lugar de un sistema integrado de gestión y coordinación de objetivos económicos, sociales o de negociación política.

En segundo lugar, los estudios sobre descentralización en Colombia han mostrado que la formulación de políticas en la descentralización colombiana todavía se caracteriza por un estilo de arriba hacia abajo (Covilla y Sanabria-Pulido, 2021; Barberena, 2010) altamente centralizado, que generalmente ha pasado por alto las capacidades naturales de los gobiernos locales para implementar esos diseños de políticas pero tampoco considera un modelo de acompañamiento a los gobiernos locales con una meso-burocracia del nivel

nacional (Leyva et al., en prensa). Paradójicamente, cuando las políticas deben implementarse, el gobierno nacional tiene poco que decir a las autoridades y agencias subnacionales sobre cómo administrar los programas (Barberena, 2010; Leyva, Sanabria-Pulido Y Bello-Gomez, En prensa). Por ejemplo, a pesar de su diseño centralizado, los grandes programas de transferencia como el Sistema Nacional de Regalías están altamente centralizados en la toma de decisiones con muy poco asesoramiento o supervisión nacional, lo que lleva a varios obstáculos y fallas.

Por otro lado, los estudios existentes identifican que además de dicha asimetría vertical hay una suerte de heterogeneidad horizontal, las reglas formales que diseñaron la descentralización de Colombia no se asignaron por igual a todos los sectores de políticas sin considerar capacidades o un modelo de descentralización que parta de las asimetrías en capacidad institucional y administrativa de los gobiernos locales. Por ejemplo, los dominios de políticas con mayor capacidad (por ejemplo, salud, educación, infraestructura, energía) pudieron abrazar mejor los beneficios de la delegación y la devolución (Maldonado, 2011). En contraste, en otros sectores de políticas (infraestructura, instalaciones culturales y deportivas, servicios públicos, etc.), las competencias se transfirieron a los municipios, pero quedaron sin financiamiento. De esta forma, la descentralización colombiana parece expandirse de forma poco estratégica tanto por las divergentes capacidades de cerca de 1,100 gobiernos municipales de todos los tamaños, como las particularidades de la capacidad de estos y del nivel nacional para la implementación de políticas públicas en diferentes sectores.

Finalmente, otros estudios se han enfocado en los aspectos de las finanzas públicas territoriales y la preponderancia del federalismo fiscal en el caso colombiano (Franco y Cristancho, 2012; Zapata, 2010, Valencia-Tello & De Chueiri, 2014). A partir de los postulados de este último, la distribución de competencias en los 90s asumió, como planteaban los libros de texto del modelo, que el nivel local era mejor para recopilar información sobre las preferencias de los ciudadanos y que los ciudadanos locales eran más efectivos para supervisar el uso de los recursos públicos. Estas ideas conceptualizaron las relaciones intergubernamentales como una "torta de capas", siguiendo la famosa metáfora de Wright (1997). Bajo este diseño institucional, se suponía que el nivel local tenía menos interacción con el nivel nacional y se reducirían los costos de transacción. El nuevo juego intergubernamental de "descentralización" se diseñó como un sistema para evitar la intermediación, priorizando la "autonomía" sobre las

"relaciones". Por lo tanto, el sistema se desarrolló bajo la suposición de que los gobiernos locales eran más capaces y mejor responsables de implementar políticas sin considerar los detalles cotidianos de la vida diaria de las relaciones intergubernamentales que requieren cooperación y correspondencia.

Sin embargo, con el tiempo, el modelo de descentralización colombiano si bien muestra resultados interesantes en municipios con mayor capacidad, ha fracasado en municipios pequeños y con menores capacidades administrativas e institucionales (más del 90% de los municipios colombianos) que no pueden asumir tales responsabilidades o carecen de una estructura de sociedad civil para supervisar el gasto local y los altos niveles de clientelismo y politización (OCDE, 2016), lo que se asemeja a lo que ha ocurrido en muchos lugares del mundo (Sujarwoto, 2017). El gobierno nacional ha intentado responder a estos fracasos creando varias "herramientas burocráticas" centralizadas de control y monitoreo. Esto se ha hecho pidiendo a los municipios que hagan más papeleo e informes para el gobierno central mientras se mantiene la implementación local generando un desbalance en el que, como lo plantean Leyva, Sanabria-Pulido y Bello-Gomez, En prensa; el gobierno nacional aparece como un observador y juez de la baja capacidad de implementación y gestión de los municipios.

Esto, a su vez, ha implicado que, en lugar de mejorar la capacidad institucional a nivel local, estas reformas han profundizado la politización de los mecanismos de relaciones intergubernamentales, fortaleciendo las autoridades nacionales, y presionando a las autoridades locales para que hagan lobby por recursos y busquen activamente la aprobación de las autoridades nacionales. Todo eso, mientras se ejecutan esas actividades operativas, por ejemplo, con altos niveles de subcontratación de obras y ejecución de programas y políticas, y a través de contratos de personal temporal que no disuaden a lo local y afectan la continuidad de la implementación de políticas (Sanabria-Pulido et al., 2019). Esta falta de capacidad administrativa, junto con la creciente importancia del lobby y la influencia política para obtener fondos nacionales para la implementación local, han generado patrimonialismo, amiguismo y clientelismo político (Bonet, 2013; Maldonado, 2011; Barberena, 2010, Sanabria-Pulido y Leyva, 2022, Leyva et al., 2021, Sanabria-Pulido, 2019), creando lo que denominan Leyva, Sanabria-Pulido y Bello-Gomez (En prensa) como "*descentralización politizada*".

II. DEMOCRACIA LOCAL

II.1. Nuevos municipios y distritos



La constitución de 1991 y sus posteriores leyes reglamentarias establecieron una serie de requisitos territoriales, poblacionales y fiscales para la creación de nuevos municipios. Así mismo, este proceso debe ser aprobado por la respectiva Asamblea Departamental. El nuevo régimen político conllevó un aumento temporal en la creación de nuevos municipios en Colombia. Mientras que entre 1950 y 1990 se crearon un promedio de 59 municipios por década, entre 1992 y 2000 se aprobó la creación de 72 nuevos municipios. Cabe resaltar que casi la mitad de estos nuevos municipios fueron creados en tres departamentos (13 municipios en Bolívar, 11 en Chocó y 9 en Magdalena). Esto evidencia la necesidad de voluntad política a nivel regional para promover la autonomía local. Esta tendencia, sin embargo, no continuó en años más recientes. En los últimos 20 años solo han sido creados 6 municipios más.

Junto a los municipios, la Constitución de 1991 estableció los distritos como una entidad territorial local sujeta a un régimen especial que les otorga mayores niveles de autonomía. La ciudad de Bogotá, que había sido establecida como Distrito Especial en 1954, se convirtió en Distrito Capital con la Constitución de 1991. Esta también otorgó el estatus de distritos a las ciudades caribeñas de Cartagena de Indias, Santa Marta y Barranquilla. En las siguientes dos décadas y particularmente desde la expedición de la Ley de Régimen de Distritos (Ley 1617 de 2013), otros ocho municipios han sido promovidos a la categoría de distritos: Buenaventura (2007), Riohacha (2015), Mompox (2017), Turbo (2018), Tumaco (2018), Cali (2018), Barrancabermeja (2019) y Medellín (2021). No obstante, las diferencias entre unos y otros no son tan claras y no existe una estrategia por parte del gobierno nacional de cuáles deberían adoptar una forma y cuáles otra, por ejemplo, según el tamaño, localización o tipo de funciones, pues ha sido el congreso el que ha tramitado los proyectos de transformación de municipio a distrito, sin tener para ello ningún criterio técnico. En este sentido, se evidencia una ausencia importante de estrategia en la forma, funciones y responsabilidades que deben tomar los municipios y distritos, dato que no existe realmente una estrategia sólida de descentralización asimétrica (OCDE, 2016).

En conclusión, la multiplicidad de figuras legales de ordenamiento territorial refleja no solo el interés en Colombia por los temas de la gobernanza subnacional, sino también una fuerte paradoja en el que desde el punto de vista normativo se cuentan con herramientas novedosas, por ejemplo, para la asociatividad territorial, que sin embargo

son difícilmente ejecutables pues la inercia misma del aparato ejecutivo desconoce las nuevas realidades asociativas de los gobiernos subnacionales.

II.2. Transformaciones político-electorales

Mientras que los concejos municipales han sido elegidos por voto popular desde principios del siglo XX, la primera elección de alcaldes municipales ocurrió en 1988. La legislación prohíbe la reelección inmediata de estos mandatarios, aunque pueden volver a postularse a la alcaldía luego de un periodo de haber dejado su cargo. Inicialmente el periodo de gobierno era de 2 años. Sin embargo, la Constitución de 1991 estableció un periodo de tres años. Eventualmente, el Acto Legislativo 02 de 2002 expandió el término de todos los mandatarios subnacionales a cuatro años, comenzando en 2004.

La figura de los alcaldes como ejecutivos locales electos popularmente ha generado una serie de cambios en las dinámicas políticas subnacionales. Los alcaldes presentan una evidente intención de continuar su carrera política. Según Bello-Gomez y Avellaneda (2022a), el 40% de los alcaldes del periodo 2012-2015 se postularon a algún cargo de elección popular en el siguiente ciclo electoral, la mayoría de ellos aspirando de nuevo a la alcaldía en las elecciones de 2019. De hecho, uno de cada seis alcaldes actuales ha ejercido anteriormente el cargo, y uno de cada tres gobernadores departamentales ha sido previamente alcalde municipal. Esta tendencia puede generar diferentes impactos en la gobernanza local y subnacional. Por una parte, la descentralización ha permitido que se desarrollen capacidades políticas y de gestión pública entre los mandatarios subnacionales. Por otra parte, sin embargo, también pueden estarse reforzando prácticas clientelistas y entramados de corrupción.

El ascenso de esta clase dirigente nacida en los ejecutivos locales se evidencia también a nivel nacional. Tradicionalmente, la típica carrera política de un presidente colombiano consistía en su ascenso a través de los cuerpos colegiados (concejo, asamblea, Cámara de Representantes, Senado) y/o su desempeño como ministro. Con la descentralización, los mandatarios locales, principalmente de Bogotá y Medellín, empezaron a competir a nivel nacional. Así, el exalcalde de Bogotá Andrés Pastrana fue segundo en las elecciones presidenciales de 1994 y ganó las de 1998, mientras que el también exalcalde capitalino Antanas Mockus alcanzó el segundo lugar en 2010. En años recientes, exmandatarios de otras partes del país también han participado en la contienda presidencial. En las elecciones presidenciales de 2022, los cuatro primeros lugares fueron

ocupados por exalcaldes: Gustavo Petro (Bogotá), Rodolfo Hernández (Bucaramanga), Federico Gutiérrez (Medellín) y Sergio Fajardo (Medellín).

II.3. Participación ciudadana

La participación ha avanzado en las ciudades grandes colombianas en varios sentidos, pero siempre limitada a un carácter consultivo y operacionalizado en el marco de programas preexistentes. Esta mayor participación no implica que se haya logrado consolidar el modelo soñado por el Federalismo Fiscal en el que la ciudadanía lograba mostrar sus preferencias y controlaba directamente al tomador de decisiones, dada su cercanía. La realidad es que en la práctica este tipo de consultas ciudadanas se hace en el marco del modelo municipal colombiano que está marcado por el presidencialismo local, en el que el alcalde electo define el rumbo del municipio o distrito con su plan de gobierno (Hernández, 2010). Este modelo es altamente asimétrico y le otorga un gran poder al alcalde sobre el concejo, sobre el presupuesto público y sobre la agenda local. Esto implica que se ha configurado una suerte de participación limitada, “sin dientes”, como dirían en un reconocido trabajo Velásquez y González (2003).

No obstante, si es posible señalar que se han articulado múltiples instancias participativas en las ciudades grandes de Colombia, principalmente alrededor de los planes de desarrollo que se formulan cada cuatro años (Consejo Territorial de Planeación), los planes locales o comunales que existen en muchos municipios (no en todos), y los presupuestos participativos que se han vuelto cada vez más comunes, pero que varían de municipio en municipio, llegando en algunos casos a ser una estrategia clientelista tradicional, pero con un nombre moderno.

Por otro lado, en la medida que existe una política pública local cada vez más focalizada en términos poblacionales (mujeres, niños, ancianos, poblaciones étnicas, LGTBI+, etc.) (Leyva y Olaya, 2020), se han configurado en muchos municipios colombianos cada vez más espacios poblacionales de participación para cada política y cada población. Lo cual se reproduce también en términos sectoriales para los usuarios de la salud, para los temas ambientales, para los padres y madres y las escuelas, para los usuarios de servicios públicos, etc. (Hernández, 2010).

En las ciudades grandes, también se ha consolidado una tendencia a que la participación ciudadana se oriente hacia el control desde las élites urbanas a la administración pública (Hernández, 2010). Uno de los ejemplos más relevantes es el de la red *Cómo Vamos*, la cual inició en Bogotá en 1998 y hoy en 2023 existe en 41 municipios, que incluyen 14



ciudades capitales y que se organizan en 20 capítulos regionales. Estas iniciativas cuentan con la metodología registrada, por la Cámara de Comercio de Bogotá, el periódico El Tiempo y la Fundación Corona (sus fundadores), para hacer un seguimiento exhaustivo a la gestión local por medio de indicadores de calidad de vida y mediante encuestas de percepción ciudadana. Estas iniciativas son financiadas en un 100% por actores privados de cada ciudad. Esto implica que requieren de la existencia de una sociedad civil fuerte, independiente, bien preparada y con recursos económicos, lo cual no existe en la mayoría de los municipios colombianos, salvo en algunas ciudades capitales. Un problema importante de este modelo autofinanciado por grupos de élites es que muy pocas ciudades cuentan con élites sociales, económicas, y culturales que sean independientes del Estado. En la mayoría de las ciudades y municipios todos los grupos sociales, incluyendo el tercer sector, dependen en una gran medida de la contratación pública. Esto ha implicado que le resulta relativamente fácil a los alcaldes cooptar a la sociedad, más que darle espacios participativos, mediante la contratación.

Por otro lado, Colombia es un país con un 88% de sus municipios en la categoría 6 (la más pequeña) de sus municipios, con un promedio aproximado de 16.000 habitantes por municipios. En estos municipios, la trayectoria de apertura hacia la participación ha sido mucho menos acentuada. Al respecto, Pino (2017) argumenta que solo el 16,7% de los municipios en Colombia tuvieron patrones de apertura política entre 1988 y 2015, el resto o permanecieron igual o empeoraron. Esto ilustra la dificultad de crear mayor apertura política, mayor competencia electoral y un entorno más participativo, en el marco de dinámicas de conflicto armado con las guerrillas, narcotráfico y paramilitarismo. En este sentido, la democracia colombiana sigue mezclando patrones formales de apertura, pero también dinámicas autoritarias locales que muestran una cara muy distinta y con las cuales las dinámicas de participación no son compatibles en el ámbito local.

II.4. Participación femenina en la democracia local

Ahondando en el rol político de las mujeres en los gobiernos municipales en Colombia, debe señalarse que se han dado avances importantes después de la Tercera Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing (1995), que a su vez era antedecía por la declaración de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) (1979), más de 189 estados se autoimpusieron la agenda de eliminar toda forma de discriminación política contra las mujeres y de incluir políticas de discriminación positiva que facilitarían la destrucción de techos de cristal y el

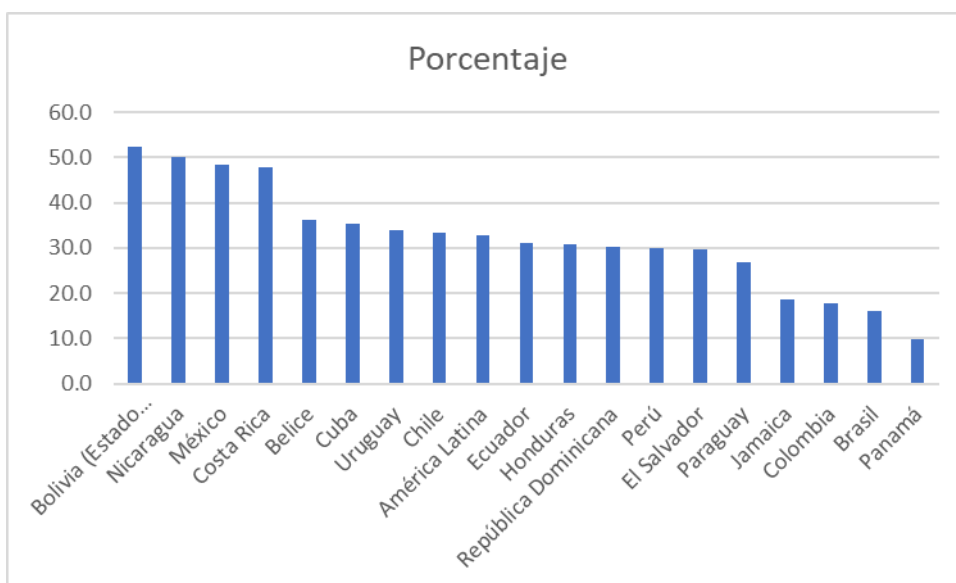
derrumbamiento de barreras históricas que impedían el acceso al Estado. Después de un inicio tardío en la capacidad de voto de las mujeres, la reforma constitucional de 1954 les da la primera oportunidad de votar en 1957. No obstante, la primera ley de cuotas se demoró hasta el año 2000 (Ley 581 de 2000). Esta impuso que en todos los gabinetes de los gobiernos nacionales y locales debe existir una representación mínima del 30%. Esta cuota se limitó a los nombramientos administrativos y aún no implicó que se impusiera una regla electoral que fijara porcentajes mínimos para las listas a las corporaciones de elección popular (MOE, 2018).

Las cuotas en los procesos electorales tardaron 10 años más en aparecer. La Reforma Política de 2009 (Acto Legislativo 01 de 2009) estableció a la equidad de género como un fundamento constitutivo de cada partido en Colombia. Este Acto Legislativo sería reglamentado por la Ley estatutaria 1475 de 2011, la cual impondría una cuota también del 30% para las listas a los concejos, asambleas y el Congreso. A nivel local, las primeras elecciones con una cuota del 30% ocurrieron en octubre de 2011. No obstante, persisten importantes obstáculos que constituyen una barrera para la inclusión efectiva de las mujeres a pesar de la existencia de la cuota. Una de estas es el uso del “voto Preferente” le da a la ciudadanía la posibilidad de escoger el partido y la/el candidata(o) por el que quiere votar dentro de las elecciones a corporaciones públicas (Batlle, 2018), manteniendo así las estructuras de dominación patriarcal. Esto quiere decir que una cuota solo podría funcionar mediante una lista cerrada, en la que cada partido tiene una sola lista, la cual no se ha podido aprobar en los proyectos de reforma política de 2018 o de 2023. Igualmente importa el cubrimiento desigual de los medios a las mujeres (MOE, 2018).

Esto implica que las barreras de entrada de las mujeres, dentro de estructuras electorales patriarcales, siguen siendo considerables (MOE, 2018) y que las mujeres electas aún están por debajo del 30% (Batlle, 2018). Por ejemplo, en el senado de la república la elección de candidatas mujeres pasó del 7.2% en 1991 a 23.4% en 2018 (Batlle, 2018). Esta cifra llegó a 29,2% en las elecciones de 2022, con lo cual se ve un progreso constante a nivel nacional. En contraste, a nivel local el porcentaje no ha pasado del 18% (Batlle, 2018). En 2015, por ejemplo, “fueron electas 16.9% de concejalas, 16,6% de diputadas departamentales, 15,6 gobernadoras y 12% de alcaldesas” (Battle, 2018, p.6). En el caso específico de las mujeres concejalas, este porcentaje subió a 17.9% en las elecciones de 2019, cifra que muestra el atraso contra el promedio latinoamericano que llegó en 2021 a

un promedio de 32,72% (ver gráfico). Colombia, ocupa en esta lista los últimos tres lugares con Brasil y Panamá.

Gráfico 1. Participación de las mujeres concejales en sus respectivos concejos locales en América Latina.



Fuente: CEPALSTAT DataBank, 2022, elaboración propia.

Resalta lo bajo de estos números, evidenciando las profundas brechas de género que aún ostenta la democracia local colombiana. Esta realidad solo podría cambiar, si se logran cambios estructurales en el sistema, incluyendo "... partidos más incluyentes, medios de comunicación que abogaran por un cubrimiento libre de estereotipos de género y un reajuste a la cuota con base en los principios de universalidad, alternancia y paridad" (Batlle, 2018, p.7). Los pésimos resultados en este indicador ilustran que sin duda este es uno de los retos más importantes que deben tener las políticas públicas y los cambios normativos en Colombia.

II.5. Relación alcaldía – concejo municipal

Mantener una coalición estable en el concejo municipal es fundamental para la labor del alcalde. El concejo aprueba acuerdos para la implementación de política pública a nivel municipal y ejerce control político sobre el alcalde y su gabinete. Más aun, mientras que el ejecutivo local propone el plan municipal de desarrollo cada cuatrienio y los presupuestos anuales, es el concejo municipal el que debe aprobar estos instrumentos de política pública. Sin embargo, las características del contexto político e institucional colombiano generan incentivos negativos para la relación alcaldía-concejo.

El concejo municipal se elige concomitantemente con el alcalde. El mismo día se realizan la elección de gobernadores y asambleas a nivel departamental, y la elección de juntas administradoras locales a nivel de localidades en los distritos y comunas en los municipios de mayor tamaño. La ley 136 de 1994 determina el número de concejales, entre 7 y 21, en proporción a la población de cada municipio. Estos se eligen en una única circunscripción municipal por representación proporcional. Entretanto, el alcalde o alcaldesa se elige por mayoría simple. Por lo tanto, los alcaldes no tienen garantizada una mayoría de su mismo partido o coalición en el concejo municipal.

El sistema de partidos en Colombia, que hasta los años 1990s consistió en un fuerte bipartidismo, ha evolucionado en los últimos veinte años hacia un multipartidismo con partidos institucionalmente débiles y altos niveles de personalismo (Gutiérrez Sanín y Acuña 2010). De esta manera, las negociaciones políticas entre el alcalde y los concejales tienden a ocurrir de manera individual y no por el conducto formal de las bancadas partidistas. Este escenario frecuentemente puede llevar a un deterioro institucional dado que las negociaciones tienden a basarse en intercambios clientelares y no en acuerdos programáticos y de política pública.

Mediante esta negociación individualizada, los alcaldes y gobernadores logran construir coaliciones mayoritarias que se constituyen de manera transaccional, sin que esto implique muchas veces la construcción de una agenda de calidad o el compromiso con políticas públicas específicas. Preocupa especialmente, como estas coaliciones logran elegir a los contralores y personeros municipales en las ciudades y departamentos, con lo cual se coopta la capacidad de control sobre los ejecutivos locales. Este problema de diseños institucional es una de las amenazas más serias de la descentralización en Colombia, ya que facilita enormemente la corrupción.

III. GARANTÍAS DE LA AUTONOMÍA LOCAL

El proceso de descentralización colombiano ha tomado más de 40 años y ha recorrido un largo camino con no pocos obstáculos hacia mayores niveles y garantías de autonomía. Sin embargo, es uno de los más avanzados en el contexto latinoamericano en el avance hacia formas híbridas de autonomía, incluso en comparación con países federales de la región, como han argumentado diferentes estudios (Konrad Adenauer Stiftung, 2010; Ladner et al., 2021, Sanabria-Pulido, 2021; OCDE, 2016, 2019). En términos comparativos, en 2016 Colombia se encontraba cinco puntos por encima del promedio de gasto subnacional de la OCDE (35% vs. 30%, aproximadamente) y razonablemente por

encima de países centralistas como Ecuador, Chile y Paraguay, donde menos del 15% del presupuesto público general estaba disponible para que los gobiernos locales gastaran (OCDE, 2016). Además, si se consideran otras fuentes de ingresos de los gobiernos regionales que no están incluidas en los presupuestos nacionales, como las regalías de la producción de petróleo/minerales y los impuestos locales, el nivel de inversión de los gobiernos provinciales podría llegar hasta el 60% (DNP, 2016). Un estudio reciente de Ladner et al. (2021), Sanabria-Pulido (2021), muestra a Colombia como uno de los únicos países no europeos, dentro de la OCDE, con los niveles más altos de autonomía local y con diferentes mecanismos de garantía de la autonomía, al menos desde el punto de vista legal. La falta de implementación y avance de varios de esos mecanismos, por ejemplo, a través de las regiones administrativas de planificación, ejemplifica la profundidad normativa pero la lentitud en la implementación del proceso de descentralización en Colombia que mantiene importantes retos y demandas regionales en materia de autonomía.

IV. COMPETENCIAS LOCALES

IV.1. Descentralización de competencias hacia los municipios

La Constitución de 1991 estableció al municipio como la “entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado” (Art. 311) y le otorga la responsabilidad de prestar servicios públicos e implementar política pública a nivel local según regule la ley. En la práctica, los municipios cuentan con competencias en 18 sectores definidos de política pública (ver tabla 1).

Tabla 1. Sectores de política pública que cuentan con competencia municipal

Educación	Vivienda	Promoción del Desarrollo
Salud	Agropecuario	Atención a Grupos Vulnerables
Agua Potable y Saneamiento Básico	Transporte	Equipamiento
Deporte y Recreación	Ambiental	Desarrollo Comunitario
Cultura	Centros de Reclusión	Fortalecimiento Institucional
Servicios Públicos Diferentes a Acueducto, Alcantarillado y Aseo	Prevención y Atención de Desastres	Justicia y Seguridad

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

En cada uno de estos sectores existen competencias complementarias y concurrentes con el nivel departamental y nacional. Por lo tanto, la verdadera incidencia del municipio está determinada por leyes nacionales que regulan el entramado de competencias para cada sector. Así, la descentralización de Colombia no ha evolucionado por igual en todos los sectores de política pública. Por ejemplo, los sectores que reciben la mayor parte del presupuesto (p. ej., salud, educación, infraestructura y energía) reciben mayores beneficios de delegación y devolución (Maldonado, 2011).

Los sectores de salud y educación ejemplifican este aumento de la autonomía local. Con la Constitución de 1991 y sus leyes reglamentarias, la administración del sistema escolar y de la red pública hospitalaria correspondía a los departamentos, fundamentalmente a través de transferencias fiscales que para tal efecto suministra el gobierno nacional. Entre tanto, en el sector salud, los municipios se encontraban a cargo de la afiliación de la ciudadanía al régimen subsidiado de seguridad social, así como de la implementación de medidas de salud pública enfocadas a la prevención. En educación, los municipios podían cofinanciar mejoras a la infraestructura física junto a los departamentos, o invertir en mejoras de calidad.

Sin embargo, la ley 715 de 2001 estableció la posibilidad de trasladar la administración de la provisión de salud y educación de los departamentos a ciertos municipios que cumplieren con una serie de requisitos demostrando su capacidad administrativa e institucional (municipios “certificados”). Para 2009, aproximadamente la mitad de los municipios (representando más del 70% de la población nacional) recibieron certificación en salud, y 46 municipios (más del 50% de la población) habían obtenido certificación en educación (Bello y Espitia 2011). En todo caso, los departamentos y la nación mantienen un grado sustancial de autoridad para el monitoreo de estas competencias a nivel municipal y pueden, en caso de ser necesario, descertificar a un municipio y revertir la competencia al nivel departamental.

Por el contrario, en otros sectores (cultura, deporte, servicios públicos, etc.), las competencias se transfirieron a los municipios, pero no se financiaron. En estos sectores, el gasto local radica en la capacidad fiscal local, generalmente precaria (Sanabria-Pulido, 2019) o, en el mejor de los casos, en el rol de cofinanciamiento del gobierno nacional, generalmente asignado a través de prácticas de negociación o clientela (Valencia-Tello & De Chueiri, 2014, Leyva 2012, Leyva et al., 2021). Por lo tanto, la descentralización de Colombia estableció reglas estrictas para la asignación de fondos en algunos sectores,



pero creó mecanismos muy informales de intermediación para otros sectores. Esta disparidad sin duda tiene una implicación importante sobre la materialización de dicha autonomía de forma efectiva por parte de todos los gobiernos subnacionales. En el modelo colombiano, las regiones y municipios con mayor capacidad institucional en realidad son ganadores netos de los avances del modelo descentralizador.

IV.2. Creciente poder presidencial (sin recentralización) y reajustes institucionales

Desde la década de los 2000s han existido diferentes esfuerzos por revertir la autonomía municipal en Colombia. Los actores políticos nacionales a menudo promueven estos esfuerzos como la respuesta sensata a las limitaciones económicas, la falta de efectividad en la prestación de servicios o la corrupción percibida a nivel local. Sin embargo, diferentes estudios han señalado el interés político de los mandatarios nacionales por recuperar incidencia en la política pública y las finanzas locales (Leyva, Sanabria-Pulido y Bello-Gomez, en prensa, López-Murcia, 2022).

Por ejemplo, el Acto Legislativo 01 de 2001, una reforma constitucional, 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. Para 2005, 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). Esta nueva descentralización no regulada estuvo dominada por políticos regionales demasiado empoderados, especialmente miembros del Congreso.

Tanto el presidente Álvaro Uribe (2002-2010) como el presidente Juan Manuel Santos (2010-2018) desarrollaron sus propios mecanismos para aprovechar esta asignación discrecional de recursos (Leyva, 2012, Leyva et al., 2021). Por ejemplo, Uribe presidió 306 Consejos Comunales, reuniones públicas desarrolladas en todo el país en las que se invitaba a funcionarios locales, políticos y líderes comunitarios a priorizar actividades e inversiones del gobierno central en cada región, municipio o departamento. Posteriormente, Santos cambió el estilo de la política discrecional creando una nueva herramienta llamada Cupos Indicativos, que asignaba cuotas regionales de inversión para los congresistas de su coalición. Esta distribución 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 & De Chueiri, 2014; López-Murcia, 2022), nosotros diferimos de esa visión como se plantea en Leyva, Sanabria-Pulido y Bello-Gomez (En prensa). El proceso en realidad responde a una mayor complejidad del arreglo político administrativo a partir de las brechas existentes y mencionadas previamente. Entendido desde la gestión pública, un proceso de recentralización implica la reversión de funciones hacia el aparato burocrático de nivel superior. El caso colombiano sin embargo 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). 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.

V. ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL

En Colombia existe desde 1989 la Federación Colombiana de Municipios (FCM), esta funciona como una organización gremial y de lobby que defiende los intereses de los municipios. También existe la Federación Nacional de Departamentos (FND) creada en 1994 que funciona en el mismo sentido. Ambas organizaciones presionan por la transferencia de mayores recursos, por el impulso a la asociatividad y por la transferencia de mayores competencias a las regiones. Incluso, se pronuncian en contra de políticas nacionales, como ocurrió en 2023 cuando la FND se pronunció en contra de los resultados de la Política de Paz Total del Gobierno nacional. Recientemente, se crearon también la Asociación de Ciudades Capitales (2012) y la Asociación de Ciudades Intermedias (2022) (que representa a las ciudades mayores de 100.000 habitantes, no capitales de departamento). Esto da evidencia de un rol cada vez más especializado de estos procesos de lobby con intereses localistas, aunque el espacio para sofisticar estas entidades con mejores investigaciones y con mayores vínculos con las universidades es todavía muy grande, pues siguen teniendo una visión más política que técnica, con algunas excepciones como ha demostrado Asocapitales recientemente.

Por otro lado, el municipalismo en Colombia ha ido cambiando desde la mirada extremada localista que tuvo en la Constitución de 1991, hacia miradas que involucran también algunos aspectos de asociativismo. Si bien figuras como las áreas metropolitanas existen en la legislación colombiana desde la reforma constitucional de 1968, estas solo se consolidan con una primera generación de áreas que emergió a finales de los setenta,

con las primeras áreas metro creadas en 1980 y 1981 (Leyva, et al., 2020). Esta experiencia temprana no tuvo una fuerte influencia en la Constitución de 1991, que más bien impulsó el municipalismo básico. Así, la nueva constitución dejó al Congreso la responsabilidad de impulsar la asociatividad en el futuro con una ley orgánica que le diera forma, presupuestos y funciones. Esto no ocurrió hasta 2011 cuando se aprobó la Ley 1454 de 2011, la cual es conocida como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Esta ley crea distintas figuras de asociatividad como las provincias, las regiones de planificación y gestión (nivel municipal), las regiones administrativas de planeación (nivel departamental), las asociaciones de corporaciones ambientales, entre otras. Es decir que esta ley que debería haberse proclamado desde los años noventa, toma 20 años en aprobarse por el Congreso y cuando lo hace, el Congreso no le define a estas figuras de asociatividad unas competencias o un presupuesto claro. Lo cual implica que deja el proceso regulatorio a medio camino y genera unos riesgos de fallos de estado muy importantes.

Esto también implica que para cada figura se debe formular una ley adicional que ordene la manera cómo funciona. Esto se hizo de manera temprana para las áreas metropolitanas (Ley 128 de 1994 y Ley 1625 de 2013) que hasta el día de hoy son la única figura que cuenta con un presupuesto y unas funciones claras (ordenamiento territorial, autoridad de transporte y en algunos casos, autoridad ambiental).

La debilidad de la política de asociatividad en Colombia se puede evidenciar en que de las 24 regiones metropolitanas que tiene una conurbación efectiva de su población en municipios aledaños, solo 6 tienen un área metropolitana constituida como figura administrativa. (Leyva, et al., 2020). Esto quiere decir que de los 30.9 millones de colombianos que viven en estas regiones, más de 21 millones viven en áreas sin una forma de gobernanza metropolitana consolidada (Leyva, et al., 2020). Como señalan Leyva, et al. (2020), aunque mucho se ha discutido en Colombia sobre la gobernanza metropolitana en los últimos 50 años, la verdad es que los avances todavía son limitados.

En total, hasta el 2020, se habían creado 81 Esquemas Asociativos Territoriales, de los cuales 54 (el 66%) eran “asociaciones de municipios”, una figura muy controvertida que no cuenta con funciones o presupuestos asignados desde el nivel nacional, pero que se utiliza para hacer más expeditos los procesos de contratación local, con lo cual se ha utilizado mucho para eludir procesos de *accountability* vertical desde el nivel central. Impacta ver que, en Colombia, los grupos de gobiernos locales hacen este tipo de

experimentos, pero poco se conoce de sus resultados y mucho menos se explica el alto nivel de mortalidad que tienen este tipo de figuras. Esta deficiencia se hace mucho más seria cuando se explora los avances de la asociatividad en los municipios medianos y pequeños para lograr economías de escala y para resolver problemas de bienes públicos comunes, así como para regular asuntos que trascienden la escala política de cada municipio.

En Colombia las leyes promulgadas hasta el momento han avanzado poco más que en crear figuras que suenan bien en el papel, pero que no tienen competencias claras asignadas y que tampoco cuentan con recursos. Así, Bello-Gomez y Avellaneda (2022b) identificaron que los alcaldes colombianos tienden a favorecer la colaboración con una asociación de municipios en abstracto, pero no tanto así cuando consideran un proyecto concreto que demanda capacidad técnica y financiera. Un desarrollo reciente fue el de la Ley 1962 de 2019 que da lugar a la norma para la asociatividad entre departamentos, innovando así con una nueva figura, aunque aún está por demostrarse si las asociaciones de departamentos pueden producir resultados interesantes. La verdad es que hasta hoy se desperdicia mucha energía en la creación de estas figuras por parte de municipios medianos y pequeños, para luego ver que tienen una alta mortalidad (DNP, 2013). Más temprano que tarde, estos gobiernos locales descubren, tanto los inmensos costos de transacción de utilizar figuras que no tienen funciones claras y donde todo está por inventar, como la imposibilidad de generar ingresos que hagan sostenible las nuevas organizaciones dados los problemas regulatorios existentes (Leyva, et al., 2020).

VI. FINANCIACIÓN LOCAL

VI.1. Transferencias fiscales

Desde una perspectiva fiscal, tanto los departamentos como los municipios dependen en gran medida de las transferencias del gobierno nacional, los cuales representan aproximadamente entre el 48% y el 50% de sus ingresos totales. El Sistema General de Participaciones (SGP) asigna estas transferencias a los gobiernos subnacionales y la mayoría de los recursos tienen una destinación específica a educación (58.5%) y salud (24.5%) (Ley 715, 2001). El Departamento Nacional de Planeación establece el monto de las partidas correspondientes a cada municipio considerando criterios tales como la población atendida, la población por atender y un ajuste por equidad para favorecer a los municipios con mayor incidencia de pobreza. Sin embargo, la administración de estos recursos corresponde a los departamentos, excepto en los casos

en los que municipios reciben una certificación de que cuentan con la capacidad administrativa e institucional para manejar su propio sistema de provisión de educación y/o salud. En el caso del remanente asociado a otros sectores de política, los municipios cuentan con mayor autonomía para administrar estos recursos.

VI.2. Facultades de ingresos y gastos

Alrededor de un 30% de los ingresos municipales corresponde a su propia recaudación de impuestos. Sin embargo, esto varía significativamente entre según el tamaño y capacidad de los municipios. Para 2017, 487 de los 1,105 municipios tenían recaudos tributarios que correspondían a 10% o menos de sus ingresos totales. Entre tanto, municipios urbanos que cuentan con mayor capacidad organizacional pueden llegar a tener recaudos que corresponden a entre el 40% y más del 70% de los ingresos municipales.

Los municipios recaudan diversos impuestos entre los cuales el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio son los que más contribuyen a los ingresos. Estos dos impuestos constituyen alrededor del 70% del recaudo tributario de los municipios colombianos. Otros impuestos recaudados por los municipios incluyen la sobretasa a la gasolina, e impuestos de avisos y tableros, de vehículos automotores, de transporte de hidrocarburos, de estampillas, de juegos de azar y espectáculos, y de alumbrado público, entre otros.

Otra fuente de financiación sustancial para los municipios la constituyen los recursos que obtienen por regalías de explotación y transporte de hidrocarburos y minerales, así como los recursos obtenidos para proyectos de cofinanciación con el gobierno nacional y departamental. La legislación vigente desde la década de 1980 establecía la asignación directa del grueso de los recursos de regalías a los departamentos y municipios productores. Sin embargo, el Sistema General de Regalías creado por la ley 1530 de 2012 recentralizó y ecualizó la distribución de estos recursos. En la práctica, tanto los recursos de regalías como los de cofinanciación dependen de la presentación de proyectos a ser aprobados por instancias de mayor nivel jerárquico (departamental o nacional) así como de la capacidad política del alcalde para gestionar dichas aprobaciones.

VII. INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL

El enfoque descentralizador de la constitución política de 1991 abrió la puerta altos niveles de municipalismo (Sanabria-Pulido, 2019; Covilla y Sanabria-Pulido, 2021) en el



caso colombiano que desplazaron de forma clara el peso de la implementación a los hombros de las administraciones públicas municipales, particularmente en materia de política social, servicios públicos y saneamiento básico. Los mayores niveles de responsabilidad en políticas públicas han generado resultados desiguales en materia de descentralización y capacidad institucional (Leyva et al, en prensa, Sanabria-Pulido, 2022) de forma que las regiones más avanzadas y con mayor capacidad constitucional, no solo han obtenido mejores resultados en diferentes ámbitos de políticas públicas, sino que han logrado mejores mecanismos de aprendizaje organizacional, desarrollo de capacidades de gestión e innovación en la gestión pública.

Los casos de Medellín, Bogotá y Barranquilla son emblemáticos sobre como los municipios con mayor capacidad institucional y más recursos, logran desarrollar ecosistemas de innovación efectivos para responder a los problemas de política pública desde la gobernanza local de forma efectiva. En el caso de Medellín (Leyva, 2010, 2014, Eslava y Silva, 2021, Álvarez et al, 2021, Sanabria-Pulido, 2017), como lo han documentado diferentes autores, la combinación de un sólido sector público local con un comprometido sector privado, una sociedad civil activa y diferentes actores internacionales cooperando, han creado un espacio propicio para el diseño de respuestas innovadoras en materia de transporte público, seguridad ciudadana, medio ambiente y gobernanza metropolitana. Barranquilla (Tuirán y Trejos, 2021) por su parte ha llamado la atención recientemente por el desarrollo de novedosos mecanismos de finanzas públicas locales para el sostenimiento de una gestión pública local de alto nivel, mientras Bogotá (Montero, 2020, 2017; Sotomayor et al, 2023, Hernández, 2010; Mockus, 1999) ha sido identificada como un laboratorio mundial de ideas en materia de movilidad (ciclovía, Transmilenio, sistema de ciclorrutas) entre otros.

En general, si bien el modelo colombiano con su fuerte enfoque municipalista ha llamado la atención de diferentes autores por el alto nivel de asimetría, probablemente ha generado también un espacio para que las administraciones públicas de los entes territoriales más avanzados aprovechen su autonomía y mayor capacidad administrativa e institucional, y a través de ello generen procesos virtuosos de innovación en la gestión pública que redundan en soluciones colectivas que han sido replicadas a nivel internacional, tal como el sistema integrado de transporte de Medellín que ha sido estudiado y replicado en diferentes lugares.

VIII. CONCLUSIONES



La descentralización colombiana ha sido uno de los grandes temas en las agendas de los gobiernos desde hace más de cuatro décadas. El modelo ha evolucionado como una combinación de aspectos del federalismo fiscal y el estado unitario con un alto nivel de municipalismo. Los resultados más de 30 años después reflejan importantes lecciones que permitieron avanzar de un Estado con unas relaciones intergubernamentales menos flexibles a un modelo con mayor autonomía en la gobernanza local. Un reto central de la descentralización en Colombia consiste en cómo asegurar la presencia estatal en un amplio territorio con múltiples retos y amenazas institucionales y una historia de precariedad administrativa en lo local.

En diferentes áreas los resultados de la descentralización colombiana aún son obras en construcción. Por ejemplo, en cuanto a la participación y generación de capacidades en la gobernanza local se puede señalar que esta ha avanzado en mecanismos, pero que el diseño institucional la ha limitado a ser una autonomía “sin dientes”. En realidad, el diseño institucional colombiano a nivel local es de naturaleza presidencialista y los alcaldes tienen la obligación legal de cumplir un plan de desarrollo, por lo que la participación se lleva a cabo en el marco de una agenda predeterminedada en el contexto electoral.

Por otro lado, cabe destacar que en los últimos 10 años la agenda de la gobernanza multinivel ha creado nuevas figuras y ha aumentado la experimentación institucional. No obstante, Colombia dista de tener una política pública que dirija la agenda de diseño institucional de la regionalización y la asociatividad. Cada grupo de municipios por sí solo hace sus experimentos, sin que se genere con esto un conocimiento colectivo que sea sistematizado. Esto implica que unas ciudades y municipios han avanzado, pero que estas prácticas raramente se replican. En este sentido, la oportunidad para mejorar una regulación más clara, con incentivos y reglas claras es una de las necesidades más urgentes de la descentralización. En general, la multiplicidad de figuras legales de ordenamiento territorial refleja el interés en Colombia por los temas de la gobernanza subnacional. Por otra parte, también se evidencia una fuerte paradoja en la que desde el punto de vista normativo se cuenta con herramientas novedosas que sin embargo son difícilmente ejecutables pues la inercia misma del aparato ejecutivo desconoce las nuevas realidades de los gobiernos subnacionales.

Así mismo, el fuerte enfoque fiscal y político de la descentralización colombiana (Sanabria-Pulido, 2022), ha implicado la falta de un modelo claro de administración

pública local. La politización y la baja capacidad técnica de los gobiernos locales ha limitado los alcances de la descentralización a pesar de contar con mayor autonomía. Por un lado, el enfoque en el federalismo fiscal ha buscado asegurar un manejo adecuado del presupuesto nacional a nivel local, pero ha encontrado importantes retos en la capacidad de gestión eficiente y efectiva de las finanzas públicas subnacionales por las escasas capacidades administrativas en lo local. Por otro lado, el modelo descentralizador pretendía responder a las necesidades de las élites políticas regionales, generando nuevos mecanismos de regateo y negociación. El rol de los caciques y dinastías políticas regionales y la tradición clientelar de la política local ha creado sin embargo una fuerza contraria a los objetivos de estabilidad de la política económica y fiscal, y peor aún, ha limitado ostensiblemente la generación de capacidades de las administraciones públicas locales. Todo esto agravado por la ausencia de un modelo de administración pública colombiano que se enfoque en generar esas capacidades. El resultado es que más que una mera descentralización política o fiscal, Colombia ha realizado un tipo de descentralización que denominamos “*Descentralización Administrativa Débil*” (Leyva, Sanabria-Pulido y Bello-Gomez, En prensa).

El problema con este tipo de descentralización es que, aunque podría mejorar temporalmente las estrategias políticas y económicas y la gobernabilidad, en el largo plazo 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. En ese contexto, el modelo de descentralización colombiano es un sistema vertical para la formulación de políticas y la asignación de fondos, con un fuerte rol del nivel nacional, combinado con un sistema de relaciones intergubernamentales poco acoplado para la implementación de políticas públicas. Por este modelo, el nivel nacional juega un rol más pasivo en la implementación, la cual recae sobre los hombros de las administraciones públicas locales sin una consideración de la divergencia en sus capacidades administrativas e institucionales.

Por ello no es sorprendente observar que la descentralización ha sido instrumental a las regiones y municipios más avanzados, aquellos con mayor capital social y capacidad

institucional, y con sociedades civiles y sectores privados más fuertes. No obstante, las precarias capacidades administrativas se mantienen en buena parte de municipios y regiones con tradiciones clientelistas de manejo presupuestal y administrativo. Por lo tanto, si bien los indicadores generales de prestación de servicios en diferentes áreas han mejorado, no hay convergencia en los resultados de las políticas entre las unidades subnacionales. La Constitución de 1991 posicionó a los municipios como la base del aparato político-administrativo de Colombia, pero evidentemente más de treinta años después la mayoría de ellos aún carece de las habilidades y recursos para hacer frente a sus niveles más significativos de autonomía y responsabilidad.

Otro aspecto clave del caso colombiano es el rol pasivo y observador del gobierno nacional en la implementación. Mas que recentralización lo que encontramos es un modelo fuertemente enfocado en lo político, con un fuerte rol del presidente y los altos funcionarios nacionales en el regateo y negociación con elites políticas locales (Leyva, Sanabria-Pulido y Bello-Gomez, En Prensa). La debilidad 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 ha creado un sistema particular en el que el nivel nacional asigna recursos y define líneas generales, pero poco se involucra en los detalles de la implementación o en asistir a los gobiernos locales de forma efectiva en la mejora de la capacidad de sus administraciones públicas. Así, el modelo plantea un nivel nacional regulador y de monitoreo de la gestión local, que funcionaria bien en el contexto de las relaciones intergubernamentales si todos los gobiernos municipales tuvieran capacidades similares, pero la realidad está muy alejada de ello. La mayor parte de municipios en Colombia no son autosostenibles ni cuentan con capacidades para financiar su propio desarrollo y responden de forma muy parcial a las demandas de un nivel nacional no define un modelo de fortalecimiento de las capacidades de las administraciones públicas departamentales y municipales, ni apoya técnicamente de forma presencial los procesos de implementación.

En ese contexto, Colombia ha impulsado un modelo que privilegia los objetivos fiscales y políticos, pero ha ignorado la necesidad de desarrollar un sistema de administraciones públicas locales sólido, profesional y políticamente independiente para mejorar la gobernanza local. Otros ajustes institucionales, como los que comenzaron en la última década, pueden ayudar a corregir el rumbo al proporcionar canales claros para la mediación nacional-subnacional. Sin embargo, estos ajustes requieren coherencia y



suficiente apoyo político para ayudar eficazmente al desarrollo de capacidades subnacionales. El caso colombiano ilustra cómo la ley puede definir normativamente la descentralización de jure, pero la práctica difiere de lo planteado. Sin embargo, 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.

IX. Referencias bibliográficas

- Álvarez, J. E., Moscoso, L. G., & Jaramillo, S. S. (2019). Ciencias del comportamiento y gobernanza colaborativa: experiencias de cultura ciudadana en Medellín, Colombia. *European Public & Social Innovation Review*, 4(1), 53-63.
- Avellaneda, C. N. (2009). Mayoral quality and local public finance. *Public Administration Review*, 69(3), 469-486.
- 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.
- Bello-Gomez, R. A. y Avellaneda, C. N. (2022a). Credit claiming and mayoral preferences for project uptake amid a migrant crisis. *Journal of Public Policy*, 42(4), 757-781.
- Bello-Gomez, R. A., & Avellaneda, C. N. (2022b). Mayoral preferences for delegation in collaborative arrangements: issue salience and policy specificity. *Public Management Review*, 24(7), 1048-1074.
- Bello-Gomez, R. A., & Avellaneda, C. N. (2023). Goal Achievement in Municipal Strategic Planning: The Role of Executives' Background and Political Context. *Public Administration Review*, 83(5), 1088-1107.
- Bello-Gomez R, & Sanabria-Pulido, P. (2021) The costs and benefits of duality: Colombia's decentralization and the response to the COVID-19 pandemic. *Brazilian Journal of Public Administration* 55 (1), pp. 165-179.
- 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 empereza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia. *Revista Desarrollo y Sociedad*, (50), 67-108.



- Ceballos, M., & Hoyos, D. (2002). El impacto de la descentralización en Colombia: aproximación a la democracia y al desempeño gubernamental en el nivel local, 1988-2000. Informe final del concurso: Fragmentación social y crisis política e institucional en América Latina y el Caribe.
- Covilla, J. & 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.
- Eslava, A., & Silva, S. (2021). Innovación pública como gobierno del cambio social. *Revista Opera*, (28), 97-110.
- Falleti, T. G. (2006). Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*, 317-352.
- Gutiérrez Sanín, Francisco and Fabian Acuña (2010). El indefinido nuevo sistema de partidos en Colombia. In Golwaser, N. and Polack, A. (Eds). *Observatorio Latinoamericano 5: Dossier Colombia*. Universidad de Buenos Aires.
- Gutierrez, F (2010) Instituciones y Territorio: La descentralización en Colombia. In: Konrad Adenauer Stiftung (2010) 25 años de la Descentralización en Colombia. Bogotá D.C.
- Hernández, A. (2010). La participación ciudadana en Bogotá, 1990-2010. Discursos, trayectorias, expectativas y limitaciones. *Colombia Internacional*, (71), 85-107.
- Konrad Adenauer Stiftung (2010) 25 años de la Descentralización en Colombia. Bogotá D.C.
- Ladner, A., Keuffer, N., & Bastianen, A. (2021). Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990-2020". European Commission Directorate-General for Regional and Urban Policy.
- Leyva, S., Sanabria-Pulido, P., Bello-Gómez (En Prensa) Unbalanced Multilevel Governance in Colombia: Fiscal Federalism and Political Bargaining with Weak Administrative Decentralization.
- 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.
- 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. (2010). El proceso de construcción de estatalidad local (1998-2009):¿ La clave para entender el cambio en Medellín?. Medellín. Medio ambiente, urbanismo, sociedad, 271-293.
- Maldonado, A. M. (2011). Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política. Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia.
- Mockus, A. (1999). Armonizar ley, moral y cultura: cultura ciudadana prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997. Inter-American Development Bank.
- Montero, S. (2020). Leveraging Bogotá: Sustainable development, global philanthropy and the rise of urban solutionism. *Urban studies*, 57(11), 2263-2281.
- Montero, S. (2017). Worlding Bogotá's ciclovía: from urban experiment to international "best practice". *Latin American Perspectives*, 44(2), 111-131.
- OECD (2016) Inversión Pública más Eficiente en Colombia. Mejorar la Gobernanza Multinivel. Paris.
- Petrovsky, N., & Avellaneda, C. N. (2014). Mayoral public sector work experience and tax collection performance in Colombian local governments. *International Public Management Journal*, 17(2), 145-173.
- Ramírez, J. M., Bedoya, J. G., & Díaz, Y. (2016). Geografía económica, descentralización y pobreza multidimensional en Colombia. Fedesarrollo.
- 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.
- Sanabria-Pulido, P. (2021) Local Autonomy Index 2.0 (1990-2020): Colombia (CO). University of Lausanne.
- 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, P. (2017) Construcción de Gobernabilidad y Capacidad Institucional para la Renovación Urbana: Análisis del Modelo de Gobernanza y Descentralización de Medellín. En: Grin, E., Hernandez, J., y Abrucio, F. (2017) El Gobierno de las Ciudades: Análisis de los Modelos de Gobernanza y Descentralización de las Metrópolis.



- Sotomayor, L., Montero, S., & Ángel-Cabo, N. (2023). Mobilizing legal expertise in and against cities: urban planning amidst increased legal action in Bogotá. *Urban Geography*, 44(3), 447-469.
- Sujarwoto, S. (2017). Why decentralization works and does not work? A systematic literature review. *Journal of Public Administration Studies*, 2(1), 1-10. <http://dx.doi.org/10.21776/ub.jpas.2017.002.01.1>
- Tuiran, A. & Trejos L. (Eds.). (2021). *Barranquilla: política, gobierno y desarrollo* (1st ed.). Editorial Universidad del Norte. <https://doi.org/10.2307/j.ctv2fq57wm>
- Valencia-Tello, D. C., & 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.
- Wright, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. (Primera edición en Español). México: Fondo de Cultura Económica.
- Zapata, J. G. (2010). *Las finanzas territoriales en Colombia*. Documento de Trabajo. Bogotá: Fedesarrollo.
- Zapata, J. G., Acosta, O. L., & Gonzalez, A. (2001). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa?: documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP*. República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos.

