

**Recentralización en América Latina. El caso colombiano**

Daniel Cravacuore  
Argentina

Revista Iberoamericana de Gobierno Local  
Número 9, Granada, Noviembre, 2015  
ISSN: 2173-8254

# Recentralización en América Latina. El Caso Colombiano

Daniel Cravacuore<sup>1</sup>

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN AMÉRICA LATINA. III. LA RECENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA. IV. EL CASO COLOMBIANO. 1. La recentralización política. 2. La recentralización administrativa. 3. La recentralización fiscal. V. CONCLUSIÓN. VI. BIBLIOGRAFÍA.

## RESUMEN

Este artículo desarrolla el ciclo de recentralización municipal como tendencia general en América Latina; luego presenta el caso colombiano.

Nosotros definimos la recentralización municipal como un ciclo caracterizado a partir de tres manifestaciones: la transferencia competencial en favor de los Estados nacional y regionales; el destino de las regalías originadas en la explotación de recursos naturales; y la reducción de los recursos regulares recursos para los municipios y su reemplazo por transferencias condicionadas del Estado en un esfuerzo para limitar la autonomía local en la determinación prioridades y asignar recursos.

En el caso colombiano, desde 2000, comienza en tres dimensiones: la política –con énfasis en la creación de los Consejos Comunales Presidenciales-; la fiscal -con las reformas del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías- y la administrativa.

---

<sup>1</sup> Director de Unidad de Gobiernos Locales del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes.

Director de proyecto de investigación en las universidades nacionales de Quilmes y Tres de Febrero (Argentina). Investigador invitado de la Universidad de Santiago de Cali (Colombia).

Editor de la Revista Iberoamericana de Estudios Municipales publicada por la Universidad Autónoma de Chile.

## **ABSTRACT**

This paper develops the municipal cycle recentralization as a general trend in Latin America; then presents the Colombian case.

We define a municipal recentralization which a process characterized by three demonstrations, combined or not, developed in different countries: the transfer of powers in favor of national and regional States; the fate of territorial royalties for the exploitation of natural resources; and the reduction of regular resources for municipalities and their replacement with conditional transfers from the state in an effort to limit local autonomy to determine priorities and allocate resources.

In Colombia, since 2000, this process begins in three dimensions: the political, with emphasis on the creation of Presidencial Communal Councils; the fiscal -with the General System of Local Resources and the General System of Local Royalties reforms- and the administrative.

**PALABRAS CLAVE:** Descentralización – Recentralización – Municipalidades - América Latina - Colombia

**KEYWORDS:** DESCENTRALIZATION – RECENTRALIZATION – MUNICIPALITIES – LATIN AMERICA – COLOMBIA

## I. INTRODUCCIÓN

Este artículo, desarrollado en el marco de una estancia de investigación en la Universidad de Santiago de Cali, explica las características que adquiere el ciclo de reversión del proceso de empoderamiento municipal de las últimas tres décadas en América Latina, con especial énfasis en el caso de la República de Colombia.

Definiremos *recentralización municipal* al proceso de restricción de la autonomía local a partir de tres manifestaciones que, combinadas o no, se desarrollan en los distintos países, independientemente de su régimen político: la transferencia de competencias en favor de los Estados nacional y regionales; la concentración en la Nación de las regalías originadas en la explotación de recursos naturales; y la reducción de las transferencias regulares a las municipalidades y su reemplazo por transferencias condicionadas. El alivio a las gestiones municipales más débiles, la búsqueda de equidad territorial, el costo fiscal de la descentralización y la corrupción de las élites locales son algunos de los argumentos usuales que se expresan para justificar dicho proceso.

Otros autores prefieren denominaciones: *recentralización* fue la palabra utilizada por el investigador venezolano Mascareño Quintana (MASCAREÑO QUINTANA 2005) para caracterizar el caso venezolano durante el gobierno del presidente Hugo Chávez Frías; años más tarde Delfino y Rachadell (DELFINO Y RACHADELL 2008) utilizaron el de *involución de la descentralización* sobre el mismo caso nacional; y recientemente Guillen López (GUILLEN LÓPEZ 2015) ha utilizado el de *neocentralización* en una conferencia magistral dictada en la UAM Azcatopzalco. En nuestro caso, hemos utilizado *recentralización* por ser la voz castellana de la palabra usual en el análisis de los distintos casos internacionales, *recentralization*: en países como Malasia (SIEW NOOI 2008), Lituania (GAULE 2010), Sudáfrica (CAMERON 2014), Turquía (AKILLI & AKILLI 2014), Uganda (NABAHO 2013; LEWIS 2013) y Vietnam (MALESKY ET ALII 2013) se utiliza dicho vocablo. También es el usado por autores norteamericanos como Eaton (EATON 2014) y Tyler Dickovick (TYLER DICKOVICK 2011) en perspectivas sobre América Latina y el utilizado por autores mexicanos como Carrera Hernández (CARRERA

HERNÁNDEZ 2015), García del Castillo (GARCÍA DEL CASTILLO 2015), y Sánchez Bernal & Rosas Arellano (SÁNCHEZ BERNAL & ROSAS ARELLANO 2015). Con el uso de este término no se quiere dar a entender la reversión a una situación preexistente antes de la década de 1980 sino que caracterizar las prácticas institucionales que buscan restringir la autonomía de los gobiernos municipales subordinándolos al gobierno nacional o a los intermedios.

En el caso colombiano, desde fines del siglo XX, comienza a verificarse este proceso en tres dimensiones: la política –mediante el funcionamiento de los Consejos Comunales Presidenciales, o la intervención de la Procuraduría General de la Nación sobre las alcaldías-; la fiscal –sometiendo las alcaldías a la política fiscal nacional, poniéndole límites a su endeudamiento y modificando el Sistema General de Regalías- y el administrativo -acotando las competencias municipales sobre el agua y el saneamiento, sobre el subsuelo, las zonas francas, los grandes proyectos de vivienda y de carreteras y el tendido de poliductos-.

## **II. LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN AMÉRICA LATINA**

Este fue un tópico de la agenda de los centros académicos y de los organismos internacionales, de los gobiernos, de los partidos políticos de izquierda y de derecha, de las organizaciones de la sociedad civil, en los países pequeños y grandes. Fue un proceso profundamente vinculado con la Transición Democrática, un tiempo de normalización democrática, de confianza en las instituciones y de creencia en la participación ciudadana, que constituyó la primera etapa de institucionalización de la descentralización en países como Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Una segunda oleada descentralizadora se daría desde fines del siglo XX en países como El Salvador, Guatemala, Panamá y República Dominicana. Actualmente, este tópico parece ausente en el debate, tanto académico como político.

La descentralización fue vinculada, desde una perspectiva de la izquierda latinoamericana, tanto con la necesidad de incrementar la participación ciudadana directa en los asuntos

públicos –siendo el nivel municipal donde más eficazmente podría darse- como con la liberación de los Estados nacionales de los compromisos de prestación de servicios para concentrarse en el pago de las obligaciones de las deudas externas que los penalizaban desde inicios de la década de 1980. Esta visión impugna la más idílica visión del principio subsidiario del neoliberalismo latinoamericano, que proponía que la prestación de servicios al nivel local era más eficaz y eficiente, y que por tal había que profundizar la transferencia competencial hacia los gobiernos subnacionales.

En América Latina, la descentralización municipal se manifestó en múltiples formas. Seguiremos en el análisis a Cohen y Peterson (COHEN & PETERSON 1996) en las distintas dimensiones que puede tener:

- La *descentralización espacial* se manifestó en las políticas de desarrollo económico local que comenzaron a ejecutarse en todo el continente. Fueron vistas como un medio para generar territorios competitivos y la construcción de ventajas competitivas territoriales mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos, la creación de entornos locales innovadores y la cooperación estratégica de los actores públicos y privados territoriales. Fue una forma de intentar descentralizar territorialmente los países de América Latina que tenían su población y buena parte de las actividades económicas en unos pocos polos de desarrollo, relegando el resto de los territorios;
- La *descentralización hacia el mercado* se exteriorizó mediante la privatización por venta de activos o concesión de prestación de los servicios públicos. Al nivel local, el proceso alcanzó menos visibilidad que en el nacional, pero ello no debe opacar que también alcanzó a los servicios locales.
- La *descentralización política* fue la dimensión más característica del proceso en América Latina: se reconoció constitucional y legislativamente al municipio como nivel de gobierno; se regló la elección popular de las autoridades locales –como en Perú (1980), Colombia (1986), Bolivia (1987), Ecuador (1988), Paraguay (1991) y

Chile (1992) que sumadas a los procesos de normalización democrática en Argentina (1983), Uruguay (1984) y Brasil (1985) motivaron que, para fines de esa década, buena parte de las autoridades locales latinoamericana fueran electas por el sufragio universal- y se desarrollaron nuevas estrategias de participación ciudadana;

- La *descentralización administrativa* fue también profunda, mediante un activo proceso de transferencia competencial –la educación, la salud, el agua y saneamiento- y de recursos. Ello supuso crear nuevos mecanismos de transferencias intergubernamentales en favor de las municipalidades –y de los niveles intermedios-, como los que se legislaron en varios países.

### **III. LA RECENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA**

Nuestra perspectiva, que hemos desarrollado en distintas publicaciones (CRAVACUORE 2014; 2015), postula la emergencia paulatina de un ciclo de recentralización municipal, opuesto a la descentralización predominante desde la década de 1980. Creemos que este proceso excede la matriz ideológica predominante, pues no puede ser asignado a los gobiernos populistas o a los más cercanos al neoliberalismo; no puede ser restringido a los países unitarios o a los federales; no puede ser correspondido con las características del sistema municipal, de alta variabilidad en los países de América Latina.

Creemos que el primer hito recentralizador fue el fallo de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Venezuela sobre primacía nacional en asuntos municipales, en 2001. Hasta entonces, las señales del gobierno del presidente Hugo Chávez Frías eran descentralizadoras, pero, desde entonces, comenzó a producirse un proceso de avance sobre las municipalidades. Los ingresos extraordinarios derivados de la renta petrolera se transfirieron exclusivamente al gobierno central en desmedro de los gobiernos estadales y locales; las leyes de Tránsito Terrestre, Aviación Civil, Puertos, Licitaciones y Administración Pública subordinaron a las directrices nacionales la actuación de niveles estadual y municipal; y las “misiones”, creadas con el propósito de atender problemas

urgentes de la población más desfavorecida a través de fondos directamente manejados por la presidencia bolivariana, no dieron intervención a las autoridades locales.

Simultáneamente, existen un conjunto de hitos que muestran, de cierta forma, el cierre del ciclo descentralización: en Uruguay, la sanción en 2010 de la ley de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana creó un tercer nivel de gobierno de menor escala que los históricos departamentos, siendo el último país en modificar sustancialmente su sistema local; en Paraguay, en 2010, la sanción de la Ley Orgánica de las Municipalidades cerró el proceso de discusión sobre el sistema municipal abierto con la Transición Democrática, que había tenido un punto intermedio en la ley de municipalidades sancionada en 1996 y vetada por el ex presidente Juan Carlos Wasmosy, y que fue la última ley nacional reguladora del sistema municipal en ser modificada en profundidad; en Cuba, los lineamientos del VI Congreso del Partido Comunista aprobados en 2011 abrieron la puerta para una reforma descentralizadora en el país caribeño, el único de América Latina que, por las particularidades del régimen político, no había iniciado una clásica descentralización; y por último, la creación en 2014 de la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización, en Chile, que cuyas recomendaciones mostraron la focalización del proceso en favor de los niveles intermedios y no de las municipalidades, algo que aparece como un rasgo común en el debate político contemporáneo en países como Bolivia, Colombia, Ecuador, Puerto Rico y República Dominicana. Desde nuestro entender, el momento actual parece ser un momento de transición entre el fin de un ciclo descentralizador y la emergencia de un ciclo de recentralización municipal.

Desde nuestra perspectiva, cuatro son las manifestaciones políticas de esta recentralización:

a) La *competencial* en favor de la Nación o de gobiernos intermedios. Esto puede manifestarse tanto mediante reformas legislativas que restringen competencias a las municipalidades –como veremos en el caso colombiano- como en la mayor incidencia de los organismos públicos en el territorio que, con ingentes recursos, compiten en el territorio –como el caso de la virtual nacionalización de la política social, como en los casos argentino y peruano-; b) En algunos países, la *aparición de sistemas alternativos de gestión*

*local*, que reemplazan funcionalmente la labor de las municipalidades por algún tipo de modalidad alterna. Un ejemplo son los Consejo Comunales en Venezuela, creados para ser instancias de participación pero que concluyeron ejecutando políticas públicas territoriales con absoluto desconocimiento de autoridades locales, aunque dependiendo jerárquica y presupuestariamente de la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular, que orienta, coordina y evalúa su comportamiento. Otro ejemplo son los Comités de Poder Ciudadano en Nicaragua, que canalizan recursos de programas de gobierno y generaron una disputa con la institucionalidad vigente, tanto los alcaldes como los Comités de Desarrollo Municipal; c) La *retención de regalías originadas en la explotación de recursos naturales* parece extenderse en distintos países. Durante toda la década del 2000, los precios internacionales de los *commodities*, principal producto de exportación de los países latinoamericanos, se incrementaron sin cesar y pusieron en discusión la cuantía de los recursos que, en restitución por los efectos ambientales de la explotación, recibían las municipalidades involucradas; y d) La *reducción de los recursos regulares y su reemplazo por transferencias condicionadas no automáticas*. Como señalamos, el incremento de los presupuestos nacionales, favorecidos por los ingresos originados en el alza de los precios internacionales de los *commodities*, hizo que los Estados cuenten con más fondos para transferir recursos condicionados a sus prioridades y disciplinar políticamente a los alcaldes. Esta conducta se repite en prácticamente todos los países del subcontinente.

Cuatro son los argumentos de la recentralización: el primero de ellos, el “alivio a las gestiones municipales más débiles”, indicando que busca quitárseles lastre competencial para su mejor desempeño; la “búsqueda de equidad territorial” que permita homogeneizar los territorios y estrechamente vinculado a ello, la “protección uniforme de derechos”, para que todos los ciudadanos del país tengan un acceso universal a sus garantías constitucionales, siendo fundamental que el Estado central retomara sus competencias, para que la mera acción centralizada las garantice; el “costo fiscal de la descentralización”, un argumento más usual en el discurso neoliberal, que pone énfasis en la superposición entre los distintos niveles estatales y que su simplificación generaría buenos ahorros a los contribuyentes; y por último, en algunos países se pone énfasis en la corrupción de las élites

políticas locales y que una mayor recentralización limitaría las oportunidades de que estos funcionarios pudieran desarrollar esta conducta delictiva.

Algunas de las razones que creemos explicativas de la recentralización responden a distintas razones: a) por un lado existe una puja por la distribución de la renta nacional; como hemos señalado, el precio internacional de los *commodities* se han incrementado sustancialmente en la última década y la cuantía de los recursos estatales ha puesto en discusión cuánto corresponde a cada nivel de gobierno. Los Estados nacionales cuentan con más recursos para hacer intervenciones territoriales sin estar sometidos a la decisión de los poderes locales y por ello, bien estimulan las transferencias condicionadas mediante fondos concursables, bien lo hacen mediante la discrecionalidad de las autoridades; b) La expansión del personalismo ha sido norma en buena parte de los países latinoamericanos, nacida en la crisis de los partidos políticos. La primera década del siglo han primado liderazgos caudillistas fuertes, como los presidentes Hugo Chávez Frías en Venezuela, Rafael Correa en Ecuador, Evo Morales en Bolivia, Álvaro Uribe Vélez en Colombia, Daniel Ortega en Nicaragua o el matrimonio Kirchner en Argentina, que no han visto con agrado la existencia de barreras institucionales –en nuestro caso de estudio, las del sistema municipal- que se opusieran a sus decisiones. Íntimamente vinculado a esto, en algunos países, se ha buscado la limitación del acceso de la oposición a gobiernos locales y la proyección de nuevos liderazgos; c) Una razón explicativa de importancia ha sido la pérdida de poder de los legisladores; la descentralización promovió la importancia política de los alcaldes, que comenzaron a ser actores políticos claves y opacaron a los congresistas, que perdieron su tradicional papel de mediadores entre las sociedades locales y el gobierno central. En la recentralización vemos cómo los legisladores buscan recuperar su intervención en los asuntos territoriales; d) La voluntad de la burocracia central de recuperar su poder –en especial, cuando dispone de ingentes recursos- es otra de las razones explicativas, dado que la descentralización había impugnado concretamente su papel en las decisiones territoriales; y e) Por último, las grandes empresas, tanto las proveedoras de servicios públicas como las productoras de bienes globales, desean evitar la negociación con múltiples actores territoriales: la misma es más compleja, con más matices y, sobre todo, con ciudadanos que desconfían del impacto territorial de sus decisiones.

En síntesis, creemos que emerge un ciclo recentralizador en América Latina, que busca revertir el empoderamiento municipal de las últimas tres décadas. Iniciado a comienzos de nuestro siglo, parece transformarse en una tendencia que sobrepasa las diferencias ideológicas: la vocación de estructurar lógicas jerárquicas que entroncan en tradiciones latinoamericanas como el caudillismo y el centralismo. Como señalamos, la centralización no supone volver a una situación preexistente hace tres décadas, sino a una nueva reconfiguración de las relaciones entre los Estados nacional, regionales y municipales.

#### **IV. EL CASO COLOMBIANO**

La República de Colombia es, desde la década de 1990, uno de los países más descentralizados de América Latina. Hasta entonces, había sido un país caracterizado por la centralización del poder político, administrativo y fiscal emergente de la Constitución de 1886 en particular en cabeza del presidente de la Nación, que poseía un mandato de seis años y contaba con la potestad de nombramiento y separación libre de los ministros, de los diplomáticos, los gobernadores, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los miembros de los Tribunales Superiores y los miembros del Ministerio Público. Adicionalmente, tenía amplias potestades para declarar el estado de sitio.

La descentralización colombiana es característico de su época de inicio, porque las distintas perspectivas ideológicas sumaron su confianza en ella: los socialdemócratas, facción dominante del gobernante Partido Liberal durante la década de 1980, buscaba la profundización de la apertura política al nivel territorial con el fin de promover cierta refundación estatal; mientras tanto, el discurso neoliberal que iba ganando lugar tanto en facciones de los partidos Liberal y Conservador, apelaban a ella en la búsqueda de una reducción del Estado (DUARTE 2012b: 304).

En el estudio de la descentralización colombiana puede identificarse tres momentos: a) el primero iniciado en la década del 1980 y que finaliza con la sanción de la Constitución de

1991<sup>2</sup>; b) el segundo, de despliegue de las reformas originadas por el nuevo texto constitucional; y c) uno final, iniciado con la Ley 715 de 2001, de avance hacia la recentralización.

En los ochenta, la descentralización se inició como una forma de intentar dar respuesta a las comunidades locales –en un país con fuertes regionalismos- que impugnaban su legitimidad, tal como en otros países de América Latina, aunque en este caso dentro de un sistema democrático. El Estado colombiano propició hacerlo en sus distintas dimensiones: por ejemplo, la Ley 14 de 1983 buscó fortalecer los recursos municipales provenientes de los impuestos de industria y comercio, predial y de rodados, iniciando la descentralización fiscal. Simultáneamente, se hicieron esfuerzos por fortalecer los fiscos territoriales, con el fin de que las municipalidades cobraran efectivamente el impuesto predial; por último, la Ley 12 de 1986 aumentó la participación municipal sobre el impuesto al valor agregado. Sin embargo, la principal dimensión de la descentralización que se potenció fue la política: la Ley 14 de 1983 fortaleció los Consejos Municipales; el Acta Legislativa N°1 de 1986 introdujo la elección popular de los alcaldes, que ocurriría dos años más tarde<sup>3</sup>; la Ley 11 de 1986 estableció el nuevo régimen municipal –que, además de incluir la autonomía administrativa de las municipalidades, incluyó las primeras medidas favorables a la participación ciudadana al nivel local-. Un año más tarde se sancionó el Decreto-Ley 77, llamado habitualmente “Estatuto de Descentralización”, que impulsó la transferencia competencial hacia las municipalidades, en la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento ambiental, salud, educación, producción agropecuaria, desarrollo urbano y obras públicas; esta transferencia se inició de inmediato y representó un reto para los gobiernos locales en la medida que no se contemplaron ni las capacidades institucionales preexistentes para desarrollarlas ni las diferencias territoriales. Ello

---

<sup>2</sup> Un antecedente fue la propuesta del presidente Alfonso López Michelsen (1974-1978) para otorgar mayor autonomía a las entidades territoriales, planteando la necesidad de realizar una reforma constitucional para reformar el régimen departamental y municipal. El Congreso sancionó el Acto Legislativo 02 de 1977, pero la Corte Suprema de Justicia declaró su inexequibilidad. También lo fue la creación en 1978, por el presidente Julio César, del Consejo Nacional para la Descentralización Administrativa, con el fin de asesorarlo en la adopción de medidas para la delegación y desconcentración de funciones destinadas a implantar la descentralización administrativa del país.

<sup>3</sup> Hasta entonces, los gobernadores elegían a los alcaldes; adicionalmente, podían trasladarlos de una municipalidad a otra, y resultaba de práctica que duraran poco tiempo en sus cargos.

explicaría en el futuro el distinto desarrollo de las políticas locales y por qué se encuentran tantas heterogeneidades entre las municipalidades colombianas.

Una segunda etapa fue iniciada con la Constitución de 1991, que consolidó la idea de que el municipio sería el espacio territorial donde se fortalecería la legitimidad del Estado: el artículo 1º de la Constitución Política rezó: “*Colombia es una República unitaria con descentralización y autonomía de sus entidades territoriales*”. Esta etapa está caracterizada por “*i) la definición del Estado colombiano como descentralizado, multicultural y con autonomías regionales; ii) la afirmación del municipio como célula básica de la estructura administrativa; iii) la multiplicación de canales y mecanismos de participación ciudadana; iv) la elección popular de gobernadores; v) la creación del sistema nacional de planeación; vi) el fortalecimiento de las finanzas municipales y departamentales y vii) la intención de estructurar un nuevo ordenamiento territorial*” (SALDÍAS 2008), construyéndose una convergencia entre quienes deseaban descentralizar para incrementar la participación ciudadana y una nueva legitimidad estatal y aquellos que la promocionaban para hacer más eficiente y más eficaz el Estado, en especial cuando, en 1992, el presidente César Gaviria Trujillo instrumentó su Reforma. La Constitución se complementó en la Ley 136, sancionada en 1994, que reguló los principios generales sobre la organización y el funcionamiento de los municipios. También en 1993 se sancionó la Ley 60, que definió la distribución inter-jurisdiccional de los recursos fiscales, la participación en los ingresos corrientes y los criterios de asignación a la educación, la salud, el agua potable y el saneamiento, más los recursos de libre disponibilidad.

La última sería la fase de recentralización, caracterizada por la tendencia manifiesta del Estado para activar un modelo subordinado a las decisiones del nivel central. Esta última fase se inició con el deterioro de las cuentas nacionales durante el gobierno de Andrés Pastrana Arango, que se atribuyó a la descentralización promovida por la reforma constitucional de 1991<sup>4</sup>. Velásquez (VELÁSQUEZ 2009) indica la mayor parte de los

---

<sup>4</sup> El déficit del gobierno central pasó de 0,3 por ciento del PIB en 1990 a 7,6 por ciento en 1999, mientras que el de los gobiernos subnacionales pasó de 0,3 a 0,6 por ciento; la deuda del gobierno central creció de 16,5 por ciento del PIB en 1990 a 40 por ciento en 2000; la deuda departamental de 0,4 por ciento a 1,3 por ciento. La deuda municipal de 0,7 a 2 por ciento.

departamentos arrojaban unos déficits tan severos que hacían dudar de su viabilidad financiera y fiscal; algo parecido ocurría en un buen número de municipios, especialmente en las ciudades grandes e intermedias. Por ello, el gobierno conservador inicio el llamado “ajuste territorial”, que buscó limitar el gasto y el endeudamiento de las gobiernos subnacionales (Ley 617 de 2000) y la modificación del Sistema General de Participaciones (Ley 715 de 2001).

Los argumentos más frecuentemente utilizados por las autoridades nacionales han sido la inviabilidad económica de las municipalidades más pequeñas; la corrupción de la élite política local en el manejo de los dineros descentralizados; la poca capacidad de gestión de las entidades territoriales; y la ingobernabilidad en las zonas de conflicto armado (DUARTE 2012a). Puede notarse la gran similitud con los argumentos que hemos sintetizado para América Latina.

La recentralización colombiana la analizaremos en tres dimensiones, la política, vinculada al fortalecimiento de la autoridad presidencial; la administrativa, asociada a la recuperación de competencias por parte del Estado central; y la fiscal, estructurada sobre sucesivos ajustes.

## **1. La recentralización política**

El fracaso de los Diálogos de Paz encabezado por el presidente Andrés Pastrana Arango orientó la opinión pública en favor de la resolución del conflicto armado, catalizada por el presidente Álvaro Uribe Vélez para reconstruir durante la primera década del siglo el hiper-presidencialismo colombiano. La recentralización fue una de sus prioridades.

Si bien el proceso se inició durante el gobierno conservador, se hizo más visible en la siguiente administración: *“Con el gobierno Uribe finaliza la historia de la descentralización que comenzó en la última parte de los años sesenta (...) la situación actual nos devuelve casi 40 años en la historia”* (SANDOVAL 2007).

El instrumento fueron los *Consejos Comunitarios Presidenciales*, en los cuáles, conceptualmente, el presidente atendía personalmente las demandas de sus conciudadanos en terreno. Cada semana se organizaba en alguna alcaldía una visita del máximo mandatario con el fin de tomar contacto directo con un grupo de vecinos, elegidos entre sus adherentes. Ello rompió el equilibrio entre el gobierno central y los subnacionales, pues frecuentemente el presidente tomaba decisiones sobre asuntos departamentales y comunales. No olvidemos que el éxito militar y la recuperación de la paz interior incrementaron la popularidad del presidente, que pudo alimentar su personalismo y, sobre todo, emerger como una figura activa y comprometida, contrapuesta a la inacción originada en el propio control que el Estado hacía de los recursos y de las políticas locales.

Sobre los Consejos Comunitarios, Saldías (SALDIAS 2007) ha señalado *“ya no es necesario que las marchas y manifestaciones lleguen a la capital para ser atendidas por el Presidente, ahora el Presidente va a las localidades a hacerlo. Pero allí no atiende a la población en general, en sus diferentes manifestaciones, sino a las clientelas particulares de la Nación, reunidas y formateadas de la mejor manera, para mantener el modelo nacional y no para dar espacio a la conformación de presentes y futuros bajo modelos regionales. Los actuales consejos comunitarios, que están socavando la institucionalidad a medida que se endiosa la figura presidencial, contrarían el espíritu de la Constitución del 91 en cuanto a la descentralización, acabaron con la espontaneidad y la diversidad de los movimientos ciudadanos, confunden la atención a lo popular con la gestión clientelar en público de las demandas de los amigos y pretenden resolver mediáticamente los conflictos y demandas territoriales”*. En síntesis, la recentralización política comenzó en Colombia con los Consejos Comunitarios, dando por tierra la oportunidad de las autoridades locales de operar de manera independiente a la decisión presidencial.

## **2. La recentralización administrativa**

La recentralización también operó sobre la estructura competencial del Estado. La ley 715 de 2001 –de limitación de la descentralización fiscal- separó de los fondos coparticipables

la partida para agua potable y saneamiento –una de las competencias traspasada por el Decreto-Ley 77-, con el fin de asignarlos ya no con criterios territoriales sino sectoriales, pues pasaron a ser definidos desde el nivel central: se adujo la búsqueda de un ordenamiento para satisfacer la demanda de la población en situación de pobreza, pero el resultado fue que la participación municipal quedó condicionada al Comité Directivo, la máxima instancia de decisión y coordinación interinstitucional. También el Estado avanzó en las declaratorias de zonas francas, la construcción de grandes proyectos de vivienda, los proyectos viales y el tendido de poliductos, recortando competencias a las alcaldías. Inclusive las políticas nacionales en la educación y la salud, sometidas a una planificación nacional, han anulado la capacidad local y departamental de intervención.

La recentralización también se afianzó apelando al cumplimiento de políticas como la de atención a la población desplazada por la guerrilla. La orientación depende del nivel central que condiciona el diseño de políticas locales, al tiempo que se reserva un amplio margen político y presupuestal para interferir en la política social local, con el argumento de atender las sentencias judiciales.

Los Sistemas Integrados de Transporte Masivo pueden ser entendidos dentro de esta dinámica de nueva centralización: se buscó replicar la experiencia del Transmilenio bogotano, un sistema mundialmente reconocido de transporte urbano rápido, a otros municipios del país. Sobre el particular, Hurtado, Torres y Miranda (HURTADO, TORRES Y MIRANDA 2011) han señalado *“Los SITM se desarrollan en Colombia con una intención fuerte desde el ámbito nacional de direccionar el funcionamiento del transporte urbano en un modelo operacional y económico, con una clara intención de homogenizar y formalizar el sector del transporte con esquemas de negocio y especificaciones físicas estandarizadas desde lo técnico, lo estético y lo funcional. Una de las justificaciones de la nación es que esta, a diferencia de los municipios, cuenta con la capacidad técnica y con el cupo de endeudamiento necesario para lograr el diseño y la financiación de los sistemas (situación de la mayoría de países en desarrollo, lo que hace que sus ciudades no cobren el protagonismo de las “ciudades globalizadas” del mundo desarrollado)”*.

En los últimos años, la recentralización alcanzó el ordenamiento territorial. El presidente Juan Manuel Santos Calderón expidió en 2013 el decreto 934 que reservaba todas las decisiones sobre el subsuelo para el Gobierno Nacional, impidiendo que los municipios y los departamentos prohibieran la minería en sus territorios. Este decreto desató una fuerte controversia porque vulneraba la voluntad de las comunidades locales: en medio se desarrollaba el conflicto conocido como “caso Piedras” (HERNÁNDEZ BONIVENTO 2014). La población de este municipio del departamento Tolima se opuso a la gran minería en su territorio: el 98,80% de los votantes rechazaron la construcción de un centro de procesamiento de oro, obligando al Estado a debatirse entre el respeto de la voluntad popular y el beneficio a la empresa sudafricana Anglo Gold Ashanti<sup>5</sup>. Sin embargo, el aparato del Estado operó en favor de la empresa: la Procuraduría General de la República advirtió al alcalde, tras una solicitud de la empresa minera, por promover la consulta; luego la Corte Constitucional se expidió en su sentencia C-123 que el Gobierno Nacional tenía la potestad de regular el uso del subsuelo, aunque también indicó que los municipios deben influir en la toma de estas decisiones.

También la sanción, en mayo de 2011, de la nueva Ley 1454 Orgánica de Ordenamiento Territorial fue una oportunidad que aprovechó el Estado central para la recentralización. Esta ley debería promover nuevos entes territoriales y favorecer la autonomía local, pero el resultado final fue que no avanzó en ningún aspecto sustancial –salvo algunos mecanismos de gestión y de coordinación de proyectos-, demostrando el desinterés estatal en el tema.

### **3. La recentralización fiscal**

El Acto Legislativo 01 de 2001 y su complementaria Ley 715 fueron los primeros hitos que limitaron la descentralización de recursos, estableciendo un periodo transitorio para estabilizar su flujo desde la Nación hacia los departamentos y las municipalidades: las transferencias intergubernamentales no crecerían como una proporción de los ingresos corrientes de la Nación sino a partir del valor fijo actualizado por el índice de inflación anual, al cual se le sumaría un porcentaje adicional del 2% -y del 2,5% entre 2006 y 2008-.

---

<sup>5</sup> La mina “La Colosa”, ubicada en Cajamarca, cuenta con reservas de 680 toneladas de oro, que equivaldrían a unos 28 mil millones de dólares.

De este modo, las transferencias se desvincularon de los ingresos corrientes del país. El presidente Uribe Vélez intentó profundizar esta política, con su propuesta de reforma, buscando que la fórmula establecida como transitoria fuera declarada permanente; si bien fue rechazada, el Acto Legislativo 04 del 2007 –y su ley reglamentaria 1176- estableció que las transferencias subnacionales seguirían calculándose con un porcentaje adicional sobre la inflación efectiva: entre 2008 y 2009, del 5,3%; en 2010, del 5,1%; y entre 2011 y 2016, del 4,8%. Si en 1991 el gasto subnacional era del 48%, en 2009 había descendido al 34%, en una tendencia equivalente a la que se verifica en otros países de América Latina.

Previamente también se habían desarrollado otras normas, como la Ley 549 de 1999, para atender el pasivo pensional de las entidades territoriales, que en la práctica autoriza al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a descontar las pensiones de sus transferencias y trasladarlas al fondo nacional; la Ley 617 de 2000, que categorizó a las entidades territoriales en función de su población, sus ingresos corrientes de libre destino y su capacidad de gestión administrativa y fiscal, y que incluyó normas de saneamiento fiscal y racionalización del gasto. Todas normas en la línea de volver a centralizar recursos.

En 2008 se aprobó el decreto 28 de 2008, que reguló el control de los recursos del Sistema General de Participaciones. Esta norma creó la Unidad Administrativa Especial, de carácter autárquico, que tiene como objetivo hacer seguimiento al uso que las municipalidades, los departamentos y los resguardos indígenas hacen de los fondos coparticipados. Este decreto reafirmó la verticalidad en los niveles de Gobierno, en la medida que centralizó el control en un organismo que funciona bajo los condicionamientos del nivel ejecutivo

El Acto legislativo 05 de 2011 y la ley 1530 de 2012 configuraron un nuevo marco para la distribución de las regalías por parte del gobierno central. La creación de los fondos de Desarrollo Regional y de Compensación Territorial<sup>6</sup> dentro del Sistema General de Regalías –que no debemos confundir con el Sistema General de Participaciones- avanzó en

---

<sup>6</sup> Los recursos del Fondo de Compensación Regional se destinarán a la financiación de proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, de acuerdo con criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), población y desempleo, y con prioridad en las zonas costeras, fronterizas y de periferia.

el control de los gobiernos subnacionales, al ampliar el financiamiento para proyectos definidos desde el gobierno central: como ha señalado Osorio “...la plata generada por las exploraciones de petróleo, gas, oro, carbón y otros minerales que hoy es invertida como le parezca a los municipios y departamentos donde se encuentran los yacimientos pasa a ser manejada por la Nación” (OSORIO 2010). El argumento gubernamental fue que los recursos minerales pertenecen a la Nación y por eso el gobierno central tiene derecho a manejarlos discrecionalmente: podemos observar que esto es uno de los elementos característicos que hemos señalado para el conjunto de América Latina. Otros argumento utilizado fue la necesidad de instaurar el principio de equidad territorial en la distribución de los beneficios de la explotación de los recursos naturales que son propiedad de la Nación, considerando que el país es profundamente desigual: vemos en ello otro característico argumento de la recentralización latinoamericana.

Los proyectos de impacto regional de los departamentos, municipios y distritos que se financian con los recursos de los fondos de Desarrollo y Compensación Regional se definirán en órganos colegiados integrados por cuatro ministros -o sus delegados-, un representante del Organismo Nacional de Planeación, el o los gobernadores -o sus delegados- y un número representativo de alcaldes. Estos Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCADS) son los responsables de definir los proyectos de inversión, así como evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos. Como vemos, esto significó un fuerte perjuicio para las áreas mineras y petroleras del país, que vieron dramáticamente reducidos sus recursos.

## **V. CONCLUSIÓN**

Este artículo ha tratado de demostrar, de modo indiciario, la emergencia de un ciclo centralizador en América Latina, que revierte el empoderamiento municipal de las últimas tres décadas. Iniciado a comienzos del siglo, parece transformarse en una tendencia que sobrepasa las diferencias ideológicas, siendo visible, por distintas razones, la búsqueda de subordinación de los poderes territoriales locales dentro de lógicas jerárquicas. La recentralización no supone volver a una situación preexistente hace tres décadas, sino a una

nueva modalidad de relaciones interjurisdiccionales que está emergiendo.

Hemos optado como ejemplificar en el caso colombiano, porque desde el comienzo de nuestro siglo comienza a verificarse este proceso en tres dimensiones: la política –con énfasis en la creación de los Consejos Comunales Presidenciales -; la fiscal –ejemplificado claramente en el Sistema General de Participaciones y en el Sistema General de Regalías- y el administrativo -acotando las competencias municipales sobre agua potable y saneamiento, zonas francas, grandes proyectos de vivienda y de carreteras y el tendido de poliductos, entre muchos otros campos-.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- AKILLI, H. & AKILLI H. S. (2014), “Decentralization and Recentralization of Local Governments in Turkey”, *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 140: 682 -686.
- ÁLVAREZ, R. (2013), “De la descentralización a la recentralización. Límites y oportunidades para la democracia participativa en Venezuela”, XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, ALAS, Buenos Aires.
- CAMERON, R. (2014), “The Recentralization of Local Government in South Africa”, XXIII IPSA World Congress of Political Science, IPSA, Montreal.
- CARRERA HERNÁNDEZ, A. (2015), *La recentralización del impuesto predial en México*, El Colegio Mexiquense.
- COHEN, J., & PETERSON, S. (1996), “Methodological Issues in the Analysis of Decentralization” 24, Cambridge, Harvard Institute for International Development.
- CRAVACUORE, D. (2015), *Looking Foward. Decentralization and Recentralization In Latin America*, Hemisphere, 24: 44 - 48.
- CRAVACUORE, D. (2014), “La recentralización emergente en América Latina”, en Fidel, C. & Villar, A. (comp.) *Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial en Argentina. Aproximación a un Enfoque Analítico*, Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación – Universidad Nacional de Quilmes.
- CRAVACUORE, D. (2014), “La recentralización municipal en Argentina”, Seminario

Internacional ¿Descentralización O Recentralización? Nuevos Acercamientos a los Gobiernos Subnacionales en América Latina. Los casos de Chile, Argentina, Colombia, México y Bolivia, ICHM, Santiago.

- DELFINO, M. A. & RACHADELL, M. (2009), *Descentralización y Centralización del Poder en Venezuela*, Fundación Manuel García-Pelayo.
- DUARTE, C. (2012), “Re-centralización neoliberal en Colombia: entre la apertura democrática y las necesidades del modelo económico”, en *Desafíos para la democracia y la ciudadanía*, Santiago de Cali: Universidad ICESI.
- DUARTE, C. (2013), *Descentralización y Recentralización en Colombia: Fases y disyunciones en la implementación de un modelo neoclásico de gobierno*, Centro de Pensamiento Latinoamericano RAIZAL.
- EATON, K. (2014), “Recentralization and the Left Turn in Latin America. Diverging Outcomes in Bolivia, Ecuador, and Venezuela”, *Comparative Political Studies*, 47(8): 1130–1157
- ESTUPIÑÁN ACHURY , L. (2012), “El ordenamiento territorial en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Lectura socio-jurídica desde el nivel intermedio de gobierno”, *Opinión Jurídica* 11-21, 19-37.
- GARCÍA DEL CASTILLO, R. (2015), “Los municipios mexicanos: evolución, contexto y desafíos actuales”, *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 11: 115-143.
- GAULE, E. (2010), “Re-centralization during Decentralization Reforms: the Case of Lithuania”, 33th Conference of the European Group for Public Administration, Bucarest.
- GUILLÉN LÓPEZ, T. (2015), “Conferencista Magistral” del seminario internacional “Los Gobiernos Locales Mexicanos Ante La Centralización Del Poder: Debates Y Alternativas” desarrollado en la Universidad Autónoma Metropolitana sede Azcatopzalco el 21/05/2015.
- HERNÁNDEZ BONIVENTO, J. (2014), *Descentralización y Recentralización en Colombia*, Seminario Internacional “¿Descentralización o Recentralización? Nuevos acercamientos a los gobiernos subnacionales en América Latina. Los casos de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia y México, ICHM, Santiago.
- HURTADO, A., TORRES, A. Y MIRANDA, L. (2011), “El programa de sistemas integrados de transporte masivo en Colombia: ¿un ejemplo de recentralización de la

- gestión de las ciudades?”, en *Territorios* 25, 95-119.
- LEWIS, J. (2013), “Local Governance and the Recentralization of Political Power in African States”, *Centerpiece*, 27-2, Harvard University.
  - MALESKY, E., AND NGUYEN, C., TRAN, A. (2013), “The Impact of Recentralization on Public Services: A Difference-in-Differences Analysis of the Abolition of Elected Councils in Vietnam” MPRA Paper No. 54187.
  - MASCAREÑO QUINTANA, C. (2007), “El federalismo venezolano re-centralizado”, Provincia N° 7.
  - NABAHO, L. (2013), “Recentralization of Local Government Chief Administrative Officers Appointments in Uganda: Implications for Downward Accountability”, *Commonwealth Journal of Local Governance* Issue 13/14: 17-29.
  - SALDÍAS, C. (2008), La descentralización, en la tierra del olvido. Julio 2008. <http://razonpublica.com> Fecha de consulta: 14/07/2015
  - SÁNCHEZ BERNAL, A. & ROSAS ARELLANO, J. (2015), “Los retos de los gobiernos locales para consolidar la innovación ante el proceso de recentralización en México”, *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 11: 91-113.
  - SANDOVAL, M. (2007), La recentralización en el Gobierno Uribe, Corporación Viva la Ciudadanía.
  - SIEW NOOI, P. (2008), “Decentralisation or Recentralisation? Trends in Local Government in Malaysia”, *Commonwealth Journal of Local Governance*, Issue 1: 127-132.
  - TYLER DICKOVICK, J. (2011), *Decentralization and Recentralization in the Developing World: Comparative Studies from Africa and Latin America*, State College: The Pennsylvania State University Press.
  - VALENCIA TELLO, D. & KARAM DE CHUEIRI, V. (2013), “Descentralización y recentralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la Nación y las entidades territoriales”, *Dikaion* 23(1):171-194.
  - VELÁSQUEZ, F. (2009), “La descentralización y sus enemigos”, Mayo. <http://razonpublica.com> Fecha de consulta: 14/07/2015.