



Sistematización de la literatura académica sobre la descentralización en Colombia (1990-2010)

Simón Pérez Montoya

Trabajo de grado presentado para optar al título de Politólogo

Asesor

Carlos Andrés Olaya Mesa, Magíster (MSc) en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Eafit

Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Ciencia Política
Medellín, Antioquia, Colombia
2023

Cita	(Pérez Montoya, 2023)
Referencia	Pérez Montoya (2023). <i>Sistematización de la literatura académica sobre la descentralización en Colombia (1990-2010)</i> [Trabajo de grado profesional]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
Estilo APA 7 (2020)	



Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Dedicatoria

A todos los que me han ayudado.

Agradecimientos

A las personas que me han apoyado en este proceso.

Tabla de contenido

Resumen.....	4
Introducción	4
Tipos de descentralización en Colombia y su delimitación temporal:	8
Miradas académicas, políticas y de expertos sobre la descentralización en Colombia:	17
Conclusiones:	25
Referencias Bibliográficas	27

Resumen

Existe múltiple literatura académica sobre la descentralización en Colombia entre los años: 1990-2010, este artículo busca presentar los hallazgos encontrados y las distintas visiones documentadas, para dar una herramienta de consulta y de análisis a distintos académicos, expertos e investigadores que quieran abordar la temática y desarrollar o complementar futuros trabajos académicos.

Introducción

En Colombia existe una fragmentación y discontinuidad en la literatura sobre descentralización, la cual se encuentra en diversas áreas del saber cómo son: ciencias políticas, derecho administrativo, teoría del gobierno, sociología, entre otras. A su vez, existen autores académicos que han desarrollado la temática, y diversas revistas académicas que han publicado sobre sobre la descentralización en Colombia.

Sin embargo, no se tiene un lugar único donde se pueda indagar o avanzar en un proceso de investigación, y que permita acceder a la información en un documento donde se pueda evidenciar los desarrollos académicos y los trabajos de las investigaciones que se han desarrollado desde el año 1990 hasta el año 2010, con relación al tópico de la descentralización en Colombia.

Para este artículo se decide hacer una delimitación temporal del año 1990 al año 2010, la razón para hacer esta elección, es que permite evidenciar cómo fue el impacto que tuvo la Constitución

Política de 1991 en el proceso de descentralización en Colombia, desde sus postrimerías con la Asamblea Nacional Constituyente y con su desarrollo a lo largo de 29 años de vigencia y aplicación.

En Colombia no se tiene una continuidad y una categorización de la literatura académica que se ha creado sobre la descentralización, lo que implica que no se tengan insumos accesibles para la toma de decisiones gubernamentales en materia: política, social, jurídica, o de políticas públicas, que permita darle un seguimiento continuado al proceso de descentralización. Lo que ocurre en el país, es que se ha tenido una literatura fragmentada y con discontinuidad, no obstante, los estudios y avances iniciales que se realizaron a finales del siglo XX.

Es importante resaltar, que en Colombia la literatura sobre la descentralización no es muy amplia y, por tanto, se dificulta en mayor medida su estudio, clasificación, categorización, y que se pueda entender el proceso de descentralización en el país; lo cual se puede constatar en una cita del académico Gutiérrez (2010):

¿Qué sucedió? Seguramente se necesiten más estudios para comprender las secuencias y los mecanismos involucrados en el proceso¹, pero al menos algunos hitos centrales de él se pueden describir con relativa claridad. La descentralización (institucional) colombiana tuvo lugar porque había tradiciones y demandas endógenas en el país, pero también porque estuvo precedida de una descentralización de facto resultado de diseños institucionales previos y de la incorporación del país a un mercado global ilegal (p. 38).

Las causas del problema son variadas, entre las que se encuentran: una centralidad del poder político y administrativo, una dependencia fiscal de las regiones del poder central, lo que limita su capacidad económica y, por tanto, su oportunidad de desarrollar investigaciones y trabajos académicos que ahonden en el estudio de la descentralización en Colombia.

¹ Se refiere al proceso de descentralización en Colombia.

De igual manera, existen autores, investigadores, y científicos que se dedican a nivel académico a desarrollar la temática sobre la descentralización en Colombia, pero se requiere una sistematización y categorización de la bibliografía, que permita acceder al material académico de una forma ágil y eficiente, para que investigadores, académicos, científicos y políticos puedan acceder al mismo.

Existen revistas académicas especializadas sobre la descentralización en Colombia, lo que implica que las universidades y la comunidad académica han desarrollado espacios para publicar trabajos de investigación sobre la materia y de discusión científica, que permiten enriquecer el estudio de la dinámica sobre la descentralización en Colombia. Dentro de las revistas académicas que han publicado acerca de la descentralización en Colombia, se encuentra la Revista Foro, dentro de la cual autores académicos como Fernando Velásquez, han escrito sobre la temática como: “La agenda de la descentralización en Colombia”, que fue publicado en el año 2000.

De igual forma se han publicado artículos académicos en revistas como Opera, en donde autores como David Soto, han publicado textos como: “La descentralización en Colombia: Centralismo o Autonomía”, con publicación del año 2003.

Igualmente, existen foros académicos, de estudios comparados, y cátedras sobre descentralización en instituciones educativas Universitarias, lo que facilita la llegada de nuevos actores académicos e investigadores que pueden dar aportes a la discusión y que pueden generar nuevo material académico o producir una clasificación del ya existente, lo importante es que la información se centralice y sea accesible al trabajo de investigaciones presentes y futuras, existiendo una financiación de trabajos académicos por organismos y entidades internas o externas a Colombia.

Ahora bien, es importante responder dentro de la formulación de este artículo a la pregunta: ¿Qué es la descentralización?

El termino descentralización tiene un carácter difuso y, por tanto, para comprender su significado es preciso servirse de fuentes académicas que permitan clarificarlo, como es el caso del autor De la Torre (2017), quien señala que

La descentralización es más que un principio constitucional intangible de la institucionalidad colombiana. En los últimos treinta años ha sido el principal factor de transformación de las instituciones, de la gestión pública y de la manera de hacer política en el país. Resumiendo lo que se ha producido durante este periodo podríamos decir que la descentralización ha generado un proceso de atribución a los niveles de gobierno subnacionales (cuyos representantes son elegidos por el sufragio popular) del poder de decisión sobre la naturaleza, el contenido y la ejecución de buena parte de las políticas públicas que se implementan en los territorios, con base en un sistema más o menos consolidado de repartición o transferencia de competencias y recursos entre las autoridades públicas del Estado. (p.96).

La pregunta a la cual se busca dar una respuesta con este artículo académico es si: ¿Existe un balance en la literatura académica sobre los aspectos positivos y negativos que permitan tener una aproximación sistemática y ordenada de la descentralización en Colombia?

La hipótesis que se presenta es si la fragmentación y la discontinuidad en la producción de literatura sobre descentralización en Colombia, se encuentra relacionada con que ha sido un campo de estudio abordado desde el poder central, y por tanto no se ha desarrollado desde las regiones y la periferia, dificultando esto el acceso a distintos actores académicos, políticos y sociales que buscan ahondar sobre su discusión y generar aportes.

El objetivo general del presente trabajo académico es: sistematizar las posturas y argumentos más recurrentes en la literatura académica, sobre la evolución de la descentralización en Colombia, entre los años: 1990 a 2010.

Tipos de descentralización en Colombia y su delimitación temporal:

Dentro de los tres tipos de descentralización, las cuales son: fiscal, política y administrativa, que se pueden evidenciar a nivel temporal en las Tablas No.1,2,3 y en sus respectivas notas explicativas, las cuales se presentan a continuación:

Tabla No.1. Cuadro temporal de descentralización fiscal en Colombia

Fecha	Acontecimiento	Objeto
1983	Ley 14 de 1983	Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.
1986	Ley 12 de 1986	Por la cual se dictan normas sobre la cesión de impuestos a las ventas o impuesto al valor agregado (I.V.A.) y se reforma el Decreto 232 de 1983.
1991	Constitución Política de Colombia	Buscó darle mayor capacidad de recaudo a los entes territoriales.
2020	Ley 2056 de 2020	Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías.

Fuente: Elaboración propia

La descentralización fiscal en Colombia tiene su sustento normativo en varias Leyes, como es el caso de la Ley 14 de 1983, cuyo objeto es el fortalecimiento de los fiscos en las entidades territoriales. Esta norma ha sufrido modificaciones a lo largo del tiempo, como es el caso de la Ley 75 de 1986, del Decreto Nacional 2879 de 2001, y el Fallo del Consejo de Estado 16255 de 2008. La descentralización fiscal permite que los municipios puedan recaudar sus propios impuestos, los municipios a través de sus Concejos Municipales pueden regular las tarifas que van a cobrar por

concepto de impuesto predial, de valorización, de industria y comercio, esto sin salirse de los lineamientos que las normas nacionales les han dado.

La Ley 14 de 1983 al regular lo concerniente al impuesto de industria y comercio en Colombia², permite que se dé un claro ejemplo del proceso de descentralización, ya que esta norma consagra una prohibición expresa dirigida a los Concejos Municipales, para que no vayan a grabar con impuesto de industria y comercio a ciertas actividades, lo cual se encuentra establecido en el artículo 39 de la presente Ley, como es el caso de actividades de ganadería, de servicios educativos, de salud, entre otros, lo que determina que esa descentralización no confiera una potestad autonómica, tal y como se encuentra reglado en el artículo 1^{o3} de la Constitución Política de Colombia.

Tabla No.2. Cuadro temporal de descentralización política en Colombia

Fecha	Acontecimiento	Objeto
1977	Paros cívicos	Manifestación de ciudades intermedias, para prestación adecuada de servicios públicos.
1986	Acto legislativo 01 de 1986	Elección de alcaldes
1990	Séptima papeleta	Movimiento estudiantil que propicio el cambio de la Constitución Política de 1886.

² Se identifica la descentralización en materia fiscal, con la posibilidad que tienen los municipios de recaudar tributos en materia de industria y comercio, tal y como se encuentra consagrado en la Ley 14 de 1983:

ARTÍCULO 32.- El Impuesto de Industria y Comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos. El texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-121 de 2006

³ El artículo 1 de la Constitución Política de Colombia, consagra que Colombia es una Republica unitaria, con descentralización de sus entidades territoriales (Constitución Política de Colombia de 1991), lo que faculta a que se dé la descentralización dentro del esquema funcionamiento del Estado colombiano.

1991	Constitución Política de Colombia	Buscó generar mayores garantías y participación política.
------	-----------------------------------	---

Fuente: Elaboración propia

En materia de descentralización política, los paros cívicos de 1977 fueron la manifestación de una exigencia por parte de las ciudades intermedias del país, en donde las mismas, exigieron una prestación adecuada de los servicios públicos domiciliarios. Con posterioridad esto derivó en que, en el año de 1986, se permitió la elección popular de Alcaldes, y que el movimiento estudiantil de la Séptima Papeleta impulsara el cambio de la Constitución Política de 1886. Con la Constitución Política de 1991 se permitió la elección popular de Gobernadores.

Tabla No.3. Cuadro temporal de descentralización administrativa en Colombia:

Fecha	Acontecimiento	Objeto
1971	Decreto 410 de 1971	Creación de la Superintendencia de Sociedades
1973	Ley 2da de 1973	Creación de la Superintendencia de Industria y Comercio
1990	Ley 50 de 1990	Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.
1991	Constitución Política de Colombia	Buscó dar mayores facultades de orden administrativo a los entes territoriales.
1993	Ley 100 de 1993	Por medio del cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

Fuente: Elaboración propia

A nivel de la descentralización en materia administrativa, los hitos más importantes se encuentran en el año 1971, con el Decreto 410 y la creación de la Superintendencia de Sociedades. En el año 1973, se dio la creación de la Superintendencia de Industria y Comercio, en el año 1990, se dio la expedición la Ley 50 de 1990, por la cual se hace una reforma al Código Sustantivo del Trabajo, en el año 1991 se dio la expedición de la Constitución Política de 1991, en donde se avanzó en el proceso de descentralización en Colombia, y en el año 1993 se dio la expedición de la Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral.

Aproximación a trabajos académicos sobre la descentralización en Colombia:

Al llevar a cabo procesos para identificar la literatura que se ha desarrollado acerca de la descentralización en Colombia, entre el periodo de 1990 a 2010, se puede evidenciar que la misma se basa en un desarrollo anterior que surgió en la década de 1970 y de 1980, la cual permite entender la forma en que se desarrollaron los procesos de carácter académico y esto se puede observar, entre otros, con autores que se han sido tenidos en cuenta en el presente trabajo de investigación. De igual manera, esta aproximación inicial a los académicos en cuestión se hace de forma somera, ya que muchos de ellos tienen un amplio repertorio de artículos científicos, académicos trabajos de investigación y no es el objeto del presente acercamiento académico dar una visión reduccionista de sus trabajos, o cambiar lo señalado por ellos o adaptar sus planteamientos a las necesidades de los objetivos de este trabajo; sino dar un recorrido inicial, que permita a otros actores académicos conocer acerca de la existencia de estos desarrollos investigativos.

Para tener un acercamiento a los trabajos de autores con una mirada desde la descentralización en Colombia, es preciso analizar el trabajo de la profesora Falletti (2005), quien señala aspectos teóricos sobre la descentralización en América Latina, esto desde una mirada de análisis comparado con casos de estudio. Este trabajo permite tener una visión técnica y científica acerca de la descentralización y sus procesos en América Latina, ayudando a no centrar el estudio de la descentralización de Colombia, como una isla aparte, sino como parte de una esfera mayor a la cual confluye y de la que hace parte. A su vez este trabajo permite entender la descentralización

desde una mirada anglosajona, con el desarrollo que ha tenido en especial en un país como Estados Unidos y esto se puede constatar en la conceptualización misma y en la forma de no manejar conceptos dogmáticos, sino desde una perspectiva en mayor medida práctica, esto a través de la realización de comparaciones.

Al revisar la obra de Von Haldenwang (1990), se puede entender el proceso de la descentralización en clave política en Colombia, evidenciando una interrelación de esta con lo acaecido en América Latina. Esto desde el ámbito de una escuela europea, con la conceptualización y la lógica de análisis desde una mirada no crítica, y desde el punto de vista de quien desde lejos observa. Su proceso de análisis se dio desde una óptica de la estructura del Estado y no desde una mirada de la descentralización de gobierno⁴.

Del Seminario "20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro", el conferencista Rojas, F en el año 2006, habló sobre Descentralización en Colombia desde una perspectiva latinoamericana. Es de resaltar, que al señalar que se conmemoraban 20 años de la descentralización en Colombia, se dejó constancia que este proceso inicio con anterioridad y que como se desglosa en distintos espacios académicos, se constata que, en la vigencia de la Constitución Política de Colombia del año 1886, ya se había iniciado un proceso de búsqueda de la descentralización, con reformas a esa carta magna como la del año 1936. De igual manera, con este trabajo académico, se trató de mostrar cómo se puede entender la descentralización en Colombia, desde una perspectiva latinoamericana con las distintas aproximaciones que esto conlleva. Dentro de la ponencia, de igual forma se trataron aspectos sobre el presente y el futuro de la descentralización en América Latina, como los que a continuación se presentan:

- En lo expuesto en el Seminario por el conferencista peruano Carrión, F, en la ponencia Descentralización en Colombia en Perspectiva Latinoamericana: Interrogatorio a la descentralización Latinoamericana Carrión (2006). Se puede hacer una aproximación similar a lo señalado en el párrafo anterior, mirando la descentralización en Colombia desde una visión de este proceso en Latinoamérica y con la mirada de lo ocurrido en su país Perú.

⁴ Como es el caso de Colombia que tiene una estructura de Estado Unitario, centralista y no Federal.

- El académico Ivan Finot, igualmente participó del Seminario sobre la descentralización en Colombia en perspectiva latinoamericana, realizado en el año 2006. En su presentación desarrolla la línea temática de la Descentralización en América Latina: Evaluación y lineamientos para avanzar. Dando una perspectiva acerca de cómo se ha dado el proceso a lo largo del tiempo, e igualmente señalando los lineamientos requeridos para obtener un avance en materia de descentralización en un futuro.

Dentro de los autores referenciados en la presente investigación, que han desarrollado su trabajo académico desde una perspectiva de análisis centrado en el caso específico de Colombia, se encuentran los siguientes, con sus respectivas obras académicas y el año de publicación:

Tabla No.4. Descripción bibliográfica:

Autor	Año	Trabajo
Barón y Meisel, J, A	2003	La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990
García, A; Colmenares, J; Rolon, G	2014	La realidad de la descentralización en Colombia a partir de la constitución de 1991
Restrepo, D	2002	El futuro de la descentralización en Colombia
Gutiérrez, F.	2010	Instituciones y territorio: la Descentralización en Colombia. 25 años de la descentralización en Colombia

Garay, L.; Salcedo, E	2010	Crimen, Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado: Cuando la Descentralización No Contribuye a Profundizar la Democracia. 25 años de la descentralización en Colombia
Ordoñez Santo, M. L.	2012	Panorama de la descentralización administrativa en Colombia. Diálogos de Saberes
Molina, M. G., & Spurgeon, P.	2007	La descentralización del sector salud en Colombia: Una perspectiva desde múltiples ámbitos. Gestión y Política Pública.
Lozano, I., & Manuel Julio, J	2016	Descentralización fiscal y crecimiento económico en Colombia: evidencia de datos de panel a nivel regional.
De La Torre Sendoya, L. A.	2017	Descentralizar, Contractualizar: El Nuevo Marco De La Gobernanza Multiniveles. OPERA - Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de La Administración Pública

Parra, J. D.	2017	El reto de la descentralización educativa: reflexiones desde la mirada de actores nacionales y subnacionales en el caso del departamento del Atlántico. Papel Político
Maldonado, A.	2000	Resultados del proceso de descentralización territorial: muchos indicios y poca evidencia.

Fuente: Elaboración propia

A favor de la descentralización en Colombia se encuentran fuerzas políticas de distinta vertiente ideológica, y diversos actores sociales, lo que determina que todos, quieren darle contenido al proceso de descentralización para favorecer u obtener los objetivos que se han planteado de mayor beneficio para sus intereses.

El proceso de descentralización en Colombia, igualmente tiene dentro de su devenir una característica de propender por la regionalización, lo cual tiene implicaciones dentro de los procesos de paz⁵ en el país.

Dentro de las consecuencias que ha traído la descentralización en Colombia, se encuentra que se han generado numerosos caso de corrupción dentro de los entes municipales, esto por la mayor asignación y manejos de recursos previos y posteriores a la expedición de la Constitución Política de 1991.

La corrupción se puede generar de distintas maneras, esto se constata en González (2001):

Las causas que explican el fenómeno son múltiples. Causas y efectos van muy ligados: se retroalimentan en un proceso que es circular y que por lo general – cuando no hay medidas eficaces que ataquen el problema -, ocasiona cada vez mayor perversidad, des legitimidad en el sistema político en el que se presenta (p.12).

Para entender la corrupción es preciso señalar que frente al fenómeno se dan aproximaciones de índole moral, ético, desde lo legal, o sociológico, y desde una visión de índole política, y estructural de acuerdo a lo evidenciado en González (2001):

Las causas de la corrupción va en direcciones radicalmente opuestas, al igual que sucede con el análisis de la descentralización, dependiendo de los paradigmas o las preferencias ideológicas: La escuela neoliberal (que ha hecho una gran aportación al análisis del fenómeno) considera a la corrupción como una de las manifestaciones de los mercados negros originados por el exceso de intervencionismo estatal (p.12).

El proceso de descentralización en Colombia tuvo como fin, el buscar que se diera una lucha contra la corrupción⁶, no obstante, se dio lo contrario, en el sentido de que con la descentralización se acrecentaron procesos de corrupción a nivel municipal, como se detallaba anteriormente.

Con la descentralización se generó una fragmentación de los órganos de control⁷ a nivel central, lo que llevó a que se tuviera menos capacidad de controlar los actos de corrupción del orden territorial por parte del orden central.

⁷ Al darse la descentralización en Colombia se dio que la estructura burocrática que era tradicional a nivel central se fragmentara, lo que llevó a que los sistemas de control administrativo a nivel departamental y municipal no funcionaran de la misma forma que lo hacían a nivel central como el caso de la Contraloría que antes de la Constitución Política de 1991 tenía un sistema unificado, con reglas específicas. A su vez, las Contralorías a nivel departamental y municipal no se adaptaron de la misma manera y esto llevó a que se debilitara el control formal de recursos públicos y a que por tanto se dieran múltiples casos de corrupción acentuados

Miradas académicas, políticas y de expertos sobre la descentralización en Colombia:

Para efectos del presente trabajo académico se entrevistaron a una serie de académicos, políticos y expertos, indagándoles acerca de su visión de la descentralización en Colombia, para lo cual se llevó a cabo el siguiente cuestionario:

Tabla No.5. Cuestionario de entrevistas:

OBJETIVO GENERAL	TEMAS	PREGUNTAS PARA LOS EXPERTOS Y ACADÉMICOS
------------------	-------	--

en que los alcaldes y gobernadores tenían acceso a ingentes recursos públicos para la educación y la salud, lo que llevó a que se dieran mayores casos de corrupción en estas áreas (González 2001).

Según González (2011) con la descentralización de igual manera se dio la situación que se crearon distintos órganos de control quedaron agrupados en entidades distintas como el caso de la Contraloría General de la Nación, las Contralorías departamentales, las Contralorías municipales, la Procuraduría, la Fiscalía, todas estas entidades con sus propias políticas y órganos de dirección lo que ha llevado a un incremento en los niveles de impunidad en materia de sanción de delitos contra la administración pública, ya que se dan constantes vencimientos de términos, caducidad en los procesos, porque no se presentan las denuncias a tiempo, porque no se acopia adecuado material probatorio.

En materia de desarrollo normativo y jurídico se tiene un amplio marco normativo, el cual es muy sofisticado y completo, pero la situación es que frente al mismo no se tiene un cabal cumplimiento, lo que se ha dado por una falta de voluntad política, por aspectos de carácter procedimental y por una falta de conciencia ciudadana (González 2001).

<p>Sistematizar las posturas y argumentos más recurrentes en la literatura académica, sobre la evolución de la descentralización en Colombia, entre los años: 1990 a 2010.</p>	<p>Posturas</p>	<p>¿Qué es para usted la descentralización en Colombia para los años: 1990 a 2010?</p> <p>¿Con cuál tipo de descentralización se identifica: descentralización: administrativa, fiscal, política?</p> <p>¿Cuál es su postura sobre la descentralización en Colombia para los años: 1990 a 2010?</p>
	<p>Argumentos</p>	<p>¿Por qué se encuentra identificado con el tipo de descentralización que señala?</p>
	<p>Descentralización</p>	<p>¿Qué posturas y argumentos ha encontrado sobre la descentralización en Colombia en la literatura académica para los años: 1990 a 2010?</p>
	<p>Aspectos positivos</p>	<p>¿Qué aspectos positivos encontró en la literatura sobre la descentralización en Colombia entre los años: 1990 a 2010?</p> <p>¿Cómo se imaginaba usted que iba ser el proceso de descentralización en Colombia entre los años: 1990 a 2010? Y ¿Cómo es?</p>
	<p>Aspectos negativos</p>	<p>¿Cuáles cree que son los aspectos negativos que ha encontrado en la literatura sobre la descentralización en Colombia entre los años 1990 a 2010?</p>

	Resultados	¿Cómo evaluaría la literatura existente sobre el proceso de descentralización en Colombia entre los años 1990 a 2010?
		¿Sobre la literatura acerca del proceso de descentralización en Colombia entre los años 1990 a 2010 que recomendaciones daría?

Fuente: Elaboración propia

Al Profesor Santiago Leyva Botero⁸ se le realizó una entrevista (S. Leyva, comunicación personal, 9 de marzo de 2022), de la cual se constata su visión sobre la descentralización en Colombia, para los años 1990 al año 2010, en donde señala que:

Ese periodo representa un tipo de descentralización que se inspiró en el modelo de federalismo fiscal norteamericano, básicamente en Colombia se hizo la descentralización inspirada en el mismo modelo utilizado por Nixon y Ronald Reagan, que lo denominaba nuevo federalismo, esto consistía en liquidar entidades centrales de orden burocrático, en Colombia se liquidaron unas 70 entidades, durante el gobierno de Cesar Gaviria, Samper, y se creaban unos grandes fondos, hasta el año 2000, esos fondos eran el situado más una participación de los ingresos corrientes de la nación, desde el año 2000 se generaba el sistema general de participación, en el que se hacían traslados de dineros de forma automática y su ejecución era de los gobiernos locales.

⁸ Doctor en Administración (Gobernanza Pública) de la Universidad de Lancaster, Inglaterra. Magíster en Cambio Organizacional (sector público) de la Universidad de Lancaster, Inglaterra. Administrador de yNegocios de la Universidad EAFIT.

A finales de los años 70's, Colombia era muy centralizado en el gasto público, como uno de los países más centralizados de América Latina, pasando del año 1975 al año 2005, Colombia estaba entre los 5 países de más gasto subnacional, estaba en el tercer lugar detrás de Brasil y Argentina, ambos países federales.

Muchas personas piensan que Colombia es uno de los países más centralizados, y la realidad es que las cifras muestran que Colombia tiene uno de los gastos subnacionales más descentralizados de los países de la OCDE, y está en la mitad de la lista, e incluso estuvo entre los primeros de la lista, hasta que se dio la Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 del 2007, que lo que hicieron fue hacer disminuir el porcentaje de transferencias, y con eso, el gasto subnacional paso de estar en la línea alta con Estados Unidos o Canadá, (siendo estos Estados Federados), a estar en la línea media, y comparándose con un país como Chile. Esto lleva a que Colombia tenga mayor gasto subnacional, debido a que es 5 veces mayor al de Chile, que es un Estado centralista.

La descentralización es distinta a federalismo fiscal y político, y no es una transformación constitucional, porque Colombia siguió siendo un país unitario descentralizado, los resultados de la descentralización fiscal del periodo, fueron malas. Colombia tiene 150 municipios grandes, el 92% de los municipios de Colombia son de categoría 5 y 6, y la mayoría de esos municipios, el 50% son rurales o rurales dispersos, y una gran cantidad de estos municipios son extremadamente débiles y el federalismo fiscal se dio de forma municipalista, y se sospechaba de la burocracia, cualquier intervención burocrática iba ser siempre para los intereses de los burócratas, y no de los ciudadanos, con el federalismo fiscal se buscaba liquidar entidades centrales y llevar los recursos a los ciudadanos y que estos por medio del voto, llevaran a indicar sus intenciones programáticas.

En municipios tan débiles en una lógica de conflicto armado, se permitió la cooptación, con el narcotráfico, y llevó a la constitución de mafias.

El profesor Leyva propone que Colombia tenga una descentralización asimétrica, que se deleguen competencias de acuerdo a las capacidades, y esta requiere de un nivel central más fuerte, que cumpla las funciones en las gobernaciones o municipios que no tengan las capacidades.

La descentralización asimétrica, lleva a que la asimetría se pueda dar a cualquiera de las características, ya sea descentralización administrativa, fiscal o política, hace 30 años se creía que descentralizando todo iba a funcionar perfectamente, y que las regiones tenían todas las capacidades y que era todo perfecto, y que lo local es maravilloso, se hicieron las reformas, lo que se puede señalar, es que lo local no fue tan maravilloso. En lo local existen mafias, incapacidades administrativas, que llevan a que lo local no sea mejor que lo nacional, y se dan unas ineficiencias en términos de escala (S. Leyva, comunicación personal, 9 de marzo de 2022).

Es importante complementar la entrevista realizada al Profesor Santiago Leyva, con su obra académica, que lleva a reflexionar y darle una visión crítica y constructiva a la figura de la descentralización en Colombia, con un artículo académico en donde señaló:

Examinar el proceso descentralizador colombiano bajo el lente de la literatura de las Relaciones Intergubernamentales desde un enfoque institucionalista. En Colombia el proceso “descentralizador”, avanzado hasta el momento, ha dejado poco claro cuáles serían los mecanismos de coordinación intergubernamental en un marco de autonomías regionales. Este vacío creó oportunidades para que la coordinación de políticas públicas entre niveles territoriales fuera un terreno fértil para el oportunismo político. Así, la descentralización se debe leer no solo como una teoría sobre el mayor grado de autonomía de los gobiernos regionales sino, también, como un marco para explorar la coordinación intergubernamental. Leyva (2011).

El estudio del Profesor Leyva (2011), tiene un aporte importante al detallar que al no existir una coordinación intergubernamental, lleva a que se dé un terreno fértil para el denominado “oportunismo político”, lo que se evidencia en Colombia en que:

Incluso se podría sugerir que, en este orden de ideas, los grandes beneficiarios de la inexistencia de esquemas de coordinación eran los mismos políticos regionales que podían tener más libertad para gastar estos recursos sin criterios claros y con poca vigilancia de la nación. En este orden de ideas, el cambio que se ha dado en 2011 con las nuevas leyes de regalías y ordenamiento territorial, avanzan hacia la dirección de crear una mayor participación del centro en el proceso de coordinación. Por esto la reasignación de unos ocho billones anuales a partir de 2012 con la aprobación de la nueva Ley de Regalías y la creación de los fondos de inversión para financiar los grandes proyectos regionales, a partir de la Ley de Ordenamiento Territorial, se esbozan como elementos menos oportunistas y más centrados en la creación de un sistema de meta-coordinación más formal y con prioridades e indicadores más claros. En este sentido, desde el punto de la lectura institucional de las RIG, este proceso no debe ser interpretado exclusivamente como una “recentralización” (Castro, 2007; Restrepo 2007a), sino como una nueva tendencia para generar meta-coordinación desde el centro. Por eso no conviene seguir hablando en términos de centralización/descentralización sino, más bien, del análisis de las relaciones intergubernamentales en sus aspectos técnicos y políticos. (p.p.238-239).

Siguiendo con la línea de las entrevistas, es importante citar al Profesor Héctor Quintero Arredondo⁹ (H. Quintero, comunicación personal, 25 de mayo de 2022), quien ha mezclado durante

⁹ Héctor Quintero Arredondo es abogado con alta experiencia en el sector público, ha sido Senador y Representante a la Cámara, Embajador de Colombia ante el Perú, presidente de la Banca de Desarrollo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, asesor del Ministerio de Comercio y Secretario de Gobierno de la Gobernación de Antioquia.

su vida la faceta política y académica, teniendo amplios conocimientos en lo relacionado con el tema de la descentralización en Colombia.

La descentralización para él es una quimera, considera que no se ha descentralizado nada prácticamente, salvo un departamento como Antioquia, que ha tenido una descentralización en materia minera, considera que es la descentralización política la que debe ser buscada, y esta debe estar de la mano de una descentralización de carácter fiscal.

La postura que tiene de la descentralización en Colombia, es crítica y al estar en distintos gobiernos en épocas distintas, pudo ver que salvó la descentralización en materia de servicios públicos, no ha existido una descentralización y que las Superintendencias limitan la descentralización.

Considera que en Colombia debe existir una autonomía con un autogobierno, donde se obtenga el recurso, se tome la decisión y se respete.

En materia de la literatura académica, señala que lo que lo que ha ocurrido en Colombia no es una descentralización, sino una recentralización, con el situado fiscal, luego del sistema general de participación, se ha ido recortando y se ha ido limitando y los alcaldes y gobernadores tienen limitado su accionar. (H. Quintero, comunicación personal, 25 de mayo de 2022).

Es importante traer la entrevista del Abogado Rodrigo Sanín Bernal¹⁰, (R. Sanín, comunicación personal, 8 de marzo de 2022) quien señala lo siguiente:

¹⁰ Rodrigo Javier Sanín Posada es Profesional en Derecho y Ciencias Políticas UPB 1972-1977 con Especialización: en Relaciones Laborales UPB, fue Jefe de Relaciones Industriales, Jefe del Departamento Jurídico y Gerente Administrativo(e): Empresas Varias Municipales de Medellín; Secretario General de la Alcaldía de Medellín durante las administraciones de los alcaldes Juan Felipe Gaviria Gutiérrez y Pablo Peláez González, Director de Municipios Asociados del Valle de Aburrá- Masa- 1985-1988; Secretario de Servicios Administrativos de la Gobernación de Antioquia 1989-1990; Asesor Jurídico Comisiones Quinta Y Séptima Del Senado; Asesor jurídico externo del Departamento de Planeación Metropolitana en los proyectos estratégicos del alcalde Sergio Fajardo V. 2007-2008; Jefe de Unidad de Control Disciplinario de Empresas Públicas de Medellín 2008-2013.

La descentralización en Colombia del año 1991 tiene elementos autonómicos de la Ley Orgánica de 1977, que creó el sistema de autonomías en España, en la Constitución Política se tomaron elementos de España, como en el artículo 1, que habla de que Colombia es unitaria, con los artículos 306 y 307 que hablan de las áreas de planeación y áreas territoriales, y las regiones territoriales. Colombia se quedó corta en materia de descentralización, ya que en la constitución de 1886 se tenía una centralización política y una descentralización administrativa, pero esto no se dio, salvo la elección de alcaldes y de gobernadores en 1986 y 1987, las leyes se han quedado cortas, porque no han avanzado de la misma manera que lo que requieren las regiones, que necesitan manejar sus recursos fiscales, y que se tiene acumulado en el sector central, que la diferencia es de más de 300 billones de pesos colombianos para la nación, y de alrededor de 1 billón para los departamentos. (R. Sanín, comunicación personal, 8 de marzo de 2022).

En la entrevista con el Político Félix Alfazar González¹¹, (F. González, comunicación personal, 18 de febrero de 2022), frente a la pregunta de: ¿Qué posturas y argumentos ha encontrado sobre la descentralización en Colombia en la literatura académica para los años: 1990 a 2010?

La descentralización se siente mucho, cuando depende del gobernante nacional y departamental, los presidentes y gobernadores, son bastante definitivos sobre la buena gestión de los alcaldes elegidos popularmente, uno se encontraba que habían presidentes que no atendían a los gobernadores, porque no eran de su partido político. (F. González, comunicación personal, 18 de febrero de 2022).

¹¹ Es Ingeniero Agrónomo, con Postgrado en Alta Gerencia, Asesor presidencial para municipios y regiones 2002-2009, Asesor externo de la corporación para el río Magdalena -Cormagdalena- en materia de cooperación internacional, promoción ante municipios de su jurisdicción y temas ambientales. 2005-2006; Asesor de la Federación Colombiana de Municipios para asuntos legislativos, impuestos territoriales y promoción de sus programas. 2007-2008; Asesor externo, para la expansión territorial del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid; Asesor para el desarrollo territorial del Instituto para el desarrollo de Antioquia IDEA-. 1996-1997, Alcalde popular de Frontino; Alcalde por decreto de los municipios de Tarso y Ebéjico, Asistente del Plan Nacional de Rehabilitación para Antioquia; Director Operativo de la secretaria de Agricultura de Antioquia; Subsecretario de Agricultura de Antioquia.

Conclusiones:

En el desarrollo del presente artículo académico, se ha podido evidenciar que frente a la figura jurídica de la descentralización en Colombia, se han creado múltiples posiciones, ideas e imaginarios, dentro de los que se pueden destacar, entre otros:

- La descentralización es la solución para los distintos problemas que tiene Colombia.
- A mayor descentralización en Colombia, se tendrá un desarrollo superior en el ámbito económico, social, político, tributario.
- Colombia es un país centralista y esto lleva a que los distintos territorios fuera de la capital no tengan desarrollo y se encuentren en la pobreza.
- La descentralización genera mayor eficiencia en el funcionamiento del Estado, reduce burocracia, y soluciona los problemas de los ciudadanos.
- Con el proceso de descentralización han llegado mayores recursos económicos a las regiones impactadas.
- La descentralización en Colombia inicio con la Constitución Política de 1991.

Al avanzar en el trabajo del presente artículo académico, se observa que la descentralización no es la solución a todos los problemas que tiene Colombia, que el país presenta amplios niveles de descentralización, de manera comparativa con otros países de Latinoamérica, y en algunos casos se equipara con lo alcanzado por países que tienen un modelo de Estado Federal. A su vez, que los problemas estructurales de Colombia no se han solucionado con una mayor descentralización, sino que los mismos han persistido, no obstante, se ha avanzado en el proceso de descentralización. Dentro de los ejemplos que permiten constatar estas posiciones, se tiene que la problemática de la corrupción ha ido en aumento, a la par que los municipios han tenido mayores competencias y recursos para la ejecución de sus obras y programas.

Colombia es un país de regiones y entre las mismas existe una marcada diferencia, por lo cual, un proceso de descentralización como el que tradicionalmente se ha implementado en el país y por el que muchos académicos, políticos y expertos abogan, como es que se tenga una descentralización: fiscal, administrativa, y política. No ha tenido en cuenta la nueva tendencia tal y como lo señala el Profesor Santiago Leyva, que es hacia una descentralización de carácter asimétrica, en donde se tenga una diferenciación entre los distintos territorios, y donde cada uno de ellos pueda tener la

atención que requiere por parte del ente central, es decir, se requiere un Estado Central fuerte, para tener una descentralización que tenga un impacto adecuado en la solución de las necesidades de la población, y de la ciudadanía.

Durante el periodo de tiempo de 1990 a 2010, se dio un proceso de descentralización, que le dio un poder mayor a los municipios y al Estado central, y dejó a los departamentos sin las suficientes herramientas para mediar entre el poder nacional y el local. Lo que se evidencia en materia de prestación de servicios básicos, en la ejecución de obras públicas, entre otros. Lo anterior, propició que los municipios adquirieran mayores responsabilidades, sin la obtención de mayores ingresos; lo que se constata en la ejecución de la prestación de servicios de salud o de educación, en donde el Estado hace transferencias económicas, muchas veces insuficientes para las demandas de la población, y esto se traduce en que no se tenga mejor prestación de los servicios públicos, y que por ejemplo muchas EPS's locales, se hayan visto abocadas a problemas económicos o que los Centros Educativos no tengan las condiciones necesarias para la prestación de los servicios requeridos.

El aumento de la descentralización en Colombia, llevó a que los municipios no estuvieran preparados a nivel burocrático para atender las crecientes necesidades de la prestación de los servicios a nivel: educativo, de salud, entre otros, y que esto abriera espacio para la corrupción de grupos clientelistas locales, de mafias, grupos al margen de la Ley, lo que ha generado una creciente corrupción y un desprestigio institucional en entes de control territorial, como es el caso de las Contralorías territoriales y, en general, los entes de control local.

Frente a la literatura académica que se ha dado en el periodo 1990 a 2010, sobre la descentralización en Colombia, se evidencia que han existido múltiples trabajos académicos, pero que los aportes y las conclusiones que vienen de la academia no son similares a lo señalado por los políticos y los expertos. De igual manera, se evidencia un desconocimiento de las obras académicas que se han dado sobre la descentralización en Colombia en el periodo 1990 al año 2010. Debido a que, son múltiples trabajos académicos los que se han realizado, no obstante, muchos expertos y políticos no los conocen.

Referencias Bibliográficas

- Barón, J., & Meisel, E. (2003). La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990, *Revista Coyuntura Económica Fedesarrollo*, (pp.105-141) https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/935/Co_Eco_Septiembre_2003_Baron_y_Meisel.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Boisier, S. (1990). La descentralización: un tema difuso y confuso, NU. CEPAL. ILPES, Serie Ensayos - ILPES, No. 5, (p.16).
- Carrión, F. (2006). *Descentralización en Colombia en Perspectiva Latinoamericana*. Interrogatorio a la descentralización Latinoamericana. Memorias del seminario "20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro". Bogotá, Septiembre 20 y 21 de 2006. Ponente: Fernando Carrión, pp. 77-96.
- Comunidad Andina de Naciones. (2022). Perfil Héctor Quintero Arredondo. <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/colombiano-hector-quintero-arredondo-fue-elegido-secretario-general-de-la-comunidad-andina/>
- De la Torre Sendoya, L. A. (2017). Descentralizar, Contractualizar: El Nuevo Marco De La Gobernanza Multiniveles. OPERA - Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de La Administración Pública, 21, 95–112. <https://doi.org/10.18601/16578651.n21.06>
- Falleti, T. (2005). A Secuencial Theory of desentralization: Latin American cases in comparative perspective, *American Political Science Review*. Vol 99, (pp. 327-346).
- Finot, I. (2006). *Descentralización en Colombia en perspectiva latinoamericana*. Descentralización en América Latina: Evaluación y lineamientos para avanzar. Memorias del seminario "20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro". Bogotá, Septiembre 20 y 21 de 2006. Ponente: Ivan Finot, (pp. 97-112).
- Garay, L.; Salcedo, E. (2010). Crimen, Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado: Cuando la Descentralización No Contribuye a Profundizar la Democracia. 25 años de la descentralización en Colombia, (pp.89-138).
- García, A & Colmenares, J, & Rolon, G. (2014). La realidad de la descentralización en Colombia a partir de la Constitución de 1991, *Revista Hipótesis Libre*. Vol.9, pp. 1-17. https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/hipotesis_libre/article/view/3720/3114
- Gutiérrez, F. (2010). Instituciones y territorio: la Descentralización en Colombia. 25 años de la descentralización en Colombia, (pp.11-54). https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=46399884-9718-2b22-5e2e-f6aaaf99bdf3&groupId=287914

- Leyva, S. (2011). Descentralización política y participación ciudadana, Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional, *CS*, No. 8, 211 - 243, julio – diciembre 2011. Cali – Colombia ISSN 2011– 0324.
- Lozano, I., & Julio, J. (2016). Descentralización fiscal y crecimiento económico en Colombia: evidencia de datos de panel a nivel regional. *Revista de La CEPAL*, No. 119, (pp. 69–87), <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40403-descentralizacion-fiscal-crecimiento-economico-colombia-evidencia-datos-panel>
- Maldonado, A. (2000). Resultados del proceso de descentralización territorial: muchos indicios y poca evidencia. *Territorios: Revista de Estudios Regionales y Urbanos*, 4, (pp.83–103).
- Molina, M. G., & Spurgeon, P. (2007). La descentralización del sector salud en Colombia: Una perspectiva desde múltiples ámbitos. *Gestión y Política Pública*, Vol.16, No.1),
- Ordoñez Santo, M. L. (2012). Panorama de la descentralización administrativa en Colombia. *Diálogos De Saberes*, (37), (pp.129–144). <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/1843>
- Parra, J. D. (2017). El reto de la descentralización educativa: reflexiones desde la mirada de actores nacionales y subnacionales en el caso del departamento del Atlántico. *Papel Político*, 22 (2), (pp.339–367), <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo22-2.rder>
- Restrepo, D. (2002). El futuro de la descentralización en Colombia, (Agosto de 2002), <https://www.bivica.org/files/descentralizacion-futuro.pdf>
- Rojas, F. (2006). *Descentralización en Colombia en perspectiva latinoamericana*. Descentralización en Colombia en Perspectiva Latinoamericana. La coordinación: reto para la descentralización. Memorias del seminario "20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro". Bogotá, Septiembre 20 y 21 de 2006. Ponente: Fernando Rojas, (pp. 73-76).
- Universidad EAFIT. (2022). Perfil Santiago Leyva Botero. <https://www.eafit.edu.co/docentes-investigadores/Paginas/santiago-leyva-botero.aspx>
- Von Haldenwang, C. (1990). Hacia un concepto politológico de la Descentralización del estado en América Latina, *Revista Eure*. Vol 17, 50, (pp. 61-77).