



Debates Gobierno Urbano

Publicación seriada del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.

Número 30, (2022), ISSN 2248-7204 Bogotá D. C., Colombia.

**Descentralización fiscal en América Latina:
balance y perspectivas**

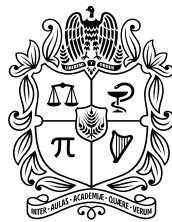


UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Debates Gobierno Urbano

Publicación seriada del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.

Número 30, (2022), ISSN 2248-7204 Bogotá D. C., Colombia.



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

**Universidad Nacional de Colombia–Sede Bogotá
Instituto de Estudios Urbanos (IEU)**

Debates de Gobierno Urbano

Primera edición: Núm. 1, (2011).

Esta edición: Núm. 30, (2022).

Título abreviado: Debates Gob. Urbano

ISSN-L: 2248-7204

Acceso en línea: <http://ie.u.unal.edu.co/centro-editorial/debates-gobierno-urbano>

Autores del número:

Yency Contreras Ortiz

Enrique Cabrero

Claudia Nancy Avellaneda

Pablo Sanabria-Pulido

Asistentes de investigación:

Martín Emiliano García

José A. Cubillos Espinosa

Laura Stella Moreno Rodríguez

Director Instituto de Estudios Urbanos IEU

Fabio Roberto Zambrano Pantoja

Magíster en Historia de América Latina de la Universidad de la Sorbona, París (Francia), profesor e investigador del Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.

Correo electrónico: frzambanop@unal.edu.co

Coordinadora Observatorio de Gobierno Urbano IEU

Yency Contreras Ortiz

Doctora en Estudios Urbanos y Ambientales del Colegio de México A. C., profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), Bogotá, Colombia.

Correo electrónico: ycontreraso@unal.edu.co

Contacto e información

Correos electrónicos: observaieu_bog@unal.edu.co

editorie_u_bog@unal.edu.co

Teléfono: (571) 3165000 Ext.: 10855

Dirección: Calle 44 n.º 45-67. Unidad Camilo Torres Bloque C. Módulo 6. Oficina 702. Bogotá, Colombia.

Centro Editorial IEU

Coordinadora: Ana Patricia Montoya Pino

Doctora en Arte y Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia, profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), Bogotá, Colombia.

Correo electrónico: apmontoyap@unal.edu.co

Editora: Solvey Castro Otálora

Apoyo editorial: Harold Madrigal Astudillo

Asistente de investigación: Jennifer Moreno Rojas

Equipo técnico Editorial UN

Coordinación editorial:

Laura Camila Acosta Uzeta

Corrección de estilo:

Omar Andrés Portillas Melo

Diagramación:

Nancy Patricia Cortés Cortés

Acceso abierto. *Debates de Gobierno Urbano* es una publicación seriada de boletines de acceso abierto resultado de los espacios de discusión presencial o mesas de expertos realizadas por el Observatorio de Gobierno Urbano del IEU. Su publicación está dirigida a la sociedad en general como instrumento de información para un debate público sobre asuntos del Gobierno Urbano.

Licencia de publicación. En los casos de que sea usada la presente obra se deben respetar los términos señalados en la siguiente licencia.



Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Texto legal de la licencia completa en: http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es_ES

Responsabilidad de los contenidos

El contenido de los artículos publicados en este boletín es responsabilidad de los autores y no compromete a la Universidad Nacional de Colombia.

Tabla de contenido

Acercamiento a la definición de descentralización fiscal	4
Olas de la descentralización fiscal en América Latina	6
Descentralización fiscal en Colombia	11
Aspectos centrales en el debate sobre la descentralización fiscal en América Latina y Colombia	13
Balance y perspectivas de la descentralización fiscal en América Latina. Los casos de México, Colombia y Chile	15
Entendiendo y fortaleciendo los gobiernos subnacionales. Un análisis desde las capacidades institucionales	24
Características de la descentralización en Colombia: una visión más allá de lo fiscal	28
Referencias	32

Acercamiento a la definición de descentralización fiscal

La descentralización es un proceso de transferencia o cesión de poder entre los diferentes niveles de gobierno. Entre las distintas definiciones del concepto pueden identificarse las siguientes:

- “La transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el Gobierno central y sus agencias a unidades territoriales.” (Rondinelli *et al.*, 1989 citado por Finot 2001, p. 34)
- “Es un proceso por el cual un nivel central de dirección transfiere poder, responsabilidad y decisión a una organización periférica, con el fin de generar un aumento de la eficiencia y eficacia en las funciones y crear una sincronía en la que la administración esté más cerca de las diferentes necesidades del espacio en particular.” (Gómez-Celi, 2021, p. 300)
- “Conjunto de políticas que transfiere responsabilidades, recursos y/o potestades del Gobierno central a los gobiernos subnacionales, [con las que intentan] acercar los gobiernos a los ciudadanos, una asignación de recursos más eficiente y una mayor transparencia.” (Eugino y Radics, 2018, p. 2)
- “La descentralización [...] se define como un proceso de transferencia organizada y ordenada del Gobierno nacional o central a otra autoridad o institución subnacional o local, con atribuciones gerenciales y capacidades para administrar recursos humanos, económicos y financieros regionales, departamentales o municipales, con el fin de mejorar la eficiencia del Estado en cuanto

a la redistribución social [y con el] propósito de lograr mayor gobernabilidad democrática.” (Jaramillo, 2010, p. 180)

- “La descentralización del Estado es la reforma por la cual se transfieren competencias y recursos a los niveles subnacionales de gobierno.” (Cámara de Comercio de Bogotá, 2015, p. 6)

Como se observa, dentro de los principales elementos de dicha definición se encuentran la posibilidad de elegir a los gobernantes en los distintos niveles territoriales, por medios democráticos. Ello abre la competencia política por el poder y supone la superación del centralismo (descentralización política); la transferencia de competencias y la atribución de conformar aparatos administrativos para la toma de decisiones de los asuntos propios de sus territorios con circuitos de responsabilidad locales (descentralización administrativa). Así también se crea la oportunidad de establecer rentas y hacerlas efectivas, para conformar la hacienda pública municipal y su distribución hacia asuntos definidos localmente (descentralización fiscal).

Sin duda, esto constituye una transferencia de poder hacia unidades territoriales más próximas a los ciudadanos (en este caso, los municipios) y supone una importante transformación de los sistemas políticos en América Latina. Así, Pinilla *et al.* (2015), junto a otros autores y el Banco Mundial, coinciden en señalar que la descentralización multiplica los centros de poder y reorganiza a la sociedad civil. De ese modo, se promueve el cambio de un Estado central autoritario por uno descentralizado más democrático, con aportes en materia de fortalecimiento de la legitimidad y la gobernabilidad.

En este número de *Debates de Gobierno Urbano* se hace especial énfasis en la “descentralización fiscal”, al considerar que las relaciones fiscales intergubernamentales son un aspecto clave, por sus implicaciones en términos de eficiencia y equidad del sector público, en la asignación y distribución de competencias y recursos dentro

de un Estado (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 1993).

Musgrave (1959, citado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Gobierno de Chile [Subdere], 2009) expresa que el Estado debe cumplir, principalmente, con tres funciones básicas que tienen que ver con la estabilización (política fiscal y monetaria), la distribución (redistribución del ingreso) y con la asignación (producción de bienes y servicios públicos). De acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Gobierno de Chile (Subdere, 2009), Oates (1972) complementa la idea anterior, sosteniendo que las dos primeras funciones del Estado son llevadas a cabo por el nivel central, mientras que la asignación se puede proponer como una competencia compartida entre distintos niveles de gobierno, con el fin de disminuir el efecto de las fallas del mercado, específicamente en lo que tiene que ver con déficit de información, economías de escala y externalidades.

En línea con la idea anterior, Junguito y coautores (1995) señalan que la función de proveer bienes y servicios públicos a la comunidad debe realizarse de manera descentralizada, porque las regiones y los entes subnacionales conocen más a detalle las necesidades de la comunidad y, supuestamente, deben estar en mejor capacidad de responder a la demanda de bienes y servicios públicos locales.

De acuerdo con lo señalado, Resk (1996) define la descentralización fiscal como un proceso que apunta a obtener los más altos niveles de eficiencia y equidad, tanto en la provisión de bienes públicos, como en la operación de políticas públicas. Por su parte, Pineda (1994) plantea la descentralización fiscal como la asignación y distribución de las cargas financieras de recaudo o del gasto público entre el Gobierno central y los gobiernos locales.

De otra parte, Valencia y Karam (2014) expresan que la descentralización fiscal se refiere a la autonomía

de las entidades territoriales para tomar decisiones en cuanto a sus finanzas, tanto en términos de ingresos como de asignación de gastos. También sostienen que la manifestación de esta descentralización se da en la transferencia de competencias a los municipios y a otras entidades territoriales, a través de leyes y decretos nacionales; en el financiamiento del desarrollo y la inversión territorial; y también en la creación de recursos propios por parte de municipios y otras entidades territoriales del orden subnacional.

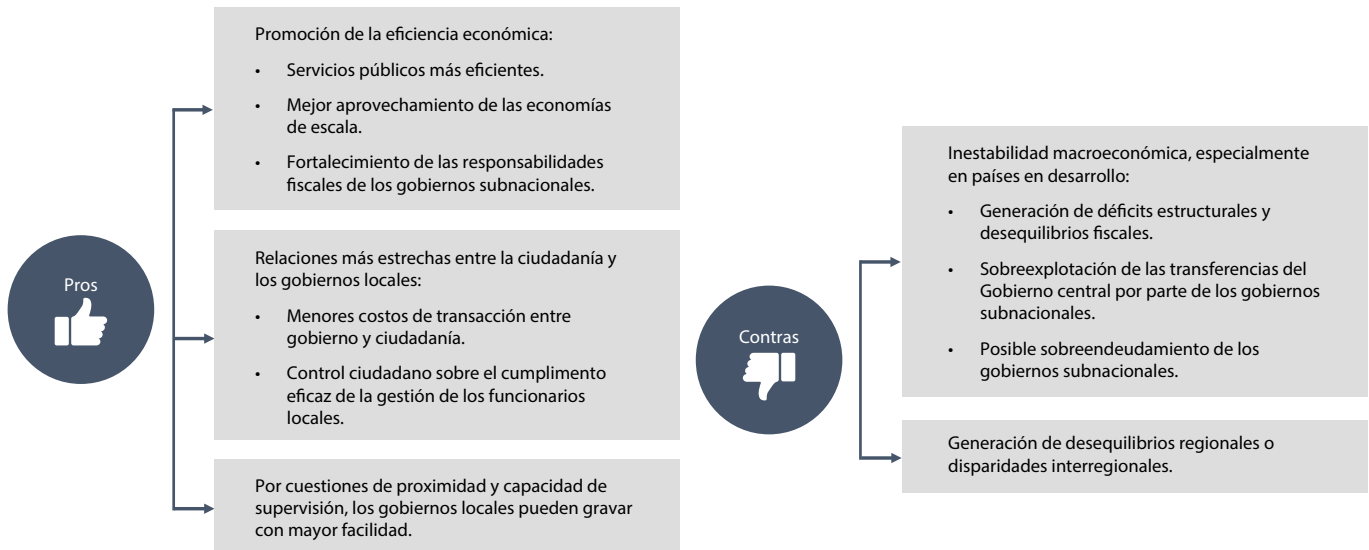
Por otra parte, autores como Finot (2007) se acercan al concepto y al debate en torno a la descentralización, exponiendo que la teoría de la descentralización, en términos generales, se refiere más a la provisión y no a la producción de bienes provistos desde el sector público. Para el caso latinoamericano, este autor sostiene que, además de una descentralización enfocada en decisiones acerca de qué, cuánto, dónde y con qué recursos proveer, también se han dado transferencias de competencias sobre cómo producir.

A lo anterior, se suma que Romo y Gómez (2016) sustentan que la descentralización fiscal se relaciona con la recaudación de ingresos propios por parte de entes territoriales subnacionales y con la autonomía en el gasto que estos efectúan, con el fin de proveer de mejor manera los servicios públicos en sus jurisdicciones.

En definitiva, la descentralización fiscal engloba la idea del desplazamiento de competencias fiscales. Es decir, las relacionadas con ingresos y gastos públicos, desde un nivel superior o central a uno inferior o subnacional (Cepal, 1993).

La discusión en torno al panorama de la descentralización fiscal en países latinoamericanos y los retos a los que deben hacer frente los gobiernos de la región merecen, como establece Cabrero (2006), una exploración de los argumentos a favor y en contra de la descentralización fiscal con base en una revisión de la literatura especializada (figura 1).

Figura 1. Pros y contras de la descentralización fiscal



Fuente: elaboración propia con base en Cabrero (2006).

Como establece Cabrero (2006), el debate en torno a la descentralización fiscal pone de presente que este tipo de procesos puede llegar a generar tanto oportunidades (desarrollo económico, eficiencia en la asignación de recursos y prestación de servicios, etc.) como limitaciones (inestabilidad económica o ineficiencias en la asignación de recursos y la prestación de servicios). Por ello, el autor reitera la necesidad de abordar la descentralización fiscal no como un proceso infalible, sino como un proceso complejo colmado de retos, donde la voluntad descentralizadora no es suficiente.

Hechas las anteriores precisiones, se presenta, ahora, una contextualización de la descentralización fiscal en América Latina, así como los hitos que han marcado su desarrollo en Colombia.

Olas de la descentralización fiscal en América Latina

De acuerdo con Pinilla *et al.* (2015), en América Latina, por lo menos desde la segunda mitad del

siglo xx, la descentralización fiscal ha estado precedida por la confluencia de factores como 1) el aumento de la urbanización entre 1960-1980; 2) la creciente demanda de servicios públicos urbanos; 3) la pérdida de eficiencia de los gobiernos locales para atender las necesidades cotidianas de sus habitantes; 4) el consenso político sobre la necesidad de descentralizar, a través de las transferencias de ingresos y competencias desde los gobiernos centrales; y 5) la liberalización política y económica, evidenciada en la propuesta de acudir al mercado para superar déficits fiscales e, incluso, en la aceptación de profundizar el enfoque democrático con la transformación de los sistemas políticos, de tal forma que se promoviera eficazmente la cercanía de los gobiernos con los ciudadanos y un efectivo control de la administración y gestión pública.

En el marco de lo anterior, Sanabria-Pulido (2019) destaca que, a diferencia de otros países de la región, el desarrollo urbano en Colombia se consolidó con la configuración de una red de ciudades intermedias y municipios, a los cuales debía presentarse más capacidad para la gestión pública en lo local.

Ahora bien, en América Latina, dicha descentralización se materializó mediante reformas legales. Varias de ellas consisten en modificaciones constitucionales, creando nuevas o ajustando la normatividad existente. Según Pinilla *et al.* (2015), “la mayoría de reformas cambiaron visiblemente la comprensión del término *unidad nacional*, que no se conseguiría ignorando las diferencias sino reconociéndolas. Esto indujo cambios sustanciales en los mecanismos de participación y organización política y territorial” (p. 136).

Cabe señalar, como destacan Valencia y Karam (2014), que la tendencia de descentralizar algo del poder de los gobiernos nacionales o federales en instituciones políticas locales y regionales coincide, en simultánea, con la crisis mundial del Estado-nación para responder con las demandas de poblaciones más diversas y en búsqueda del reconocimiento de intereses de minorías regionales y nacionales, como se presenta en las décadas de 1980 y 1990.

Así, es posible identificar en el contexto latinoamericano dos oleadas reformistas en materia de descentralización fiscal. La primera, comprendida entre los años 1980 y mediados de la década 1990, consiste en el establecimiento de sistemas de transferencias a los gobiernos subnacionales con la distribución de recursos y competencias, en sectores específicos en la prestación de servicios públicos.

En este primer periodo se comprendió la descentralización bajo la idea de que “un sistema de gobiernos locales era económica y políticamente más provechoso. Esta idea [...] convirtió a la descentralización en un fin en sí mismo y no en el medio que es realmente” (Pinilla *et al.*, 2015, p. 141). De esta manera, la autonomía local se obtendría con la transferencia de recursos fiscales del Gobierno central, poniendo el acento en las transferencias como principal instrumento de descentralización, acompañado de la cuantía de distribución, según factores como el nivel de pobreza, la desigualdad y el desarrollo local.

Según Pinilla *et al.* (2015), una de las consecuencias de la transferencia de grandes recursos desde el nivel central fue que no se establecieron los ingresos de transferencias en los gobiernos subnacionales a mayores responsabilidades. De modo que no se garantizó una relación adecuada con la prestación eficiente de servicios. Asimismo, se impulsó que los gobiernos locales o subnacionales ejecutaran recursos, pero no los recaudaran, conservando las fuentes de ingresos centralizadas. De esta manera, los gobiernos locales buscaban percibir más recursos, sin recibir más responsabilidades y el Gobierno central entregaba competencias, sin proporcionar autonomía tributaria.

Frente a las evidencias de este primer momento de las reformas, a fin de mitigar la dependencia de los gobiernos locales a las transferencias gubernamentales y buscar incentivos que promovieran la responsabilidad en la ejecución de recursos recibidos y la obtención de mejores niveles de participación ciudadana en los gobiernos locales, se presentó desde finales de la década de 1990 el inicio de una segunda etapa de reformas. Esta vez, conservando desde el Gobierno central “marcos regulatorios más estrictos a las finanzas intergubernamentales y sistemas de seguimiento y evaluación del desempeño fiscal de los entes subnacionales” (Pinilla *et al.*, 2015, p. 147).

Esta perspectiva más cautelosa de la descentralización fiscal se focalizó en los debates sobre el endeudamiento de los gobiernos locales, la distribución de funciones y fuentes financieras, lo que se tradujo en atribuciones comunes entre entes territoriales, sumadas a la débil capacidad institucional de los gobiernos subnacionales. Como resultado de estas problemáticas, se generaron acciones en vías a establecer mejores marcos regulatorios, compuestos por reglas fiscales y procesos presupuestales más jerárquicos. Otros esfuerzos se encaminaron a la creación de mecanismos de seguimiento, control y vigilancia de la gestión fiscal, a cargo de los gobiernos subnacionales. También se buscó como abordaje a la dependencia de transferencias su

asignación proporcional al recaudo local, la eficiencia y la equidad territorial (Pinilla *et al.*, 2015).

Otro balance de los procesos de descentralización fiscal en América Latina es el de Cabrero (2006). Este autor concluye que “han sido complejos y de una gran lentitud”; pues, si bien la descentralización ha mostrado mejores resultados en algunos Gobiernos del continente, no debe perderse de vista que los procesos descentralizadores, casi en todos los casos, “han significado rupturas, momentos de difícil gobernabilidad, desarticulación de acciones, y hasta crisis recurrentes en las finanzas públicas nacionales” (p. 1). Dentro de esta dinámica, este investigador señala que la descentralización fiscal se ha implementado de manera rezagada; si bien esta no debe concebirse como un fin en sí misma, su ejecución lenta puede afectar el fortalecimiento de la descentralización en su totalidad, además de obstaculizar la ejecución de los retos y metas de los gobiernos subnacionales.

Para 2006, América Latina presentaba casos con alto nivel de descentralización fiscal subnacional desde el gasto y el ingreso, como sucede en Argentina y Brasil; en contraste con países con alta centralización fiscal como Chile —centralización fiscal desde el gasto y el ingreso— y México —centralización fiscal desde el ingreso— (Cabrero, 2006). En relación con esto último, Cabrero (2006) constata que los avances de la descentralización fiscal en América Latina “privilegian más la descentralización del gasto, sobre todo, mediante transferencias, que la descentralización del ingreso mediante la ampliación de potestades recaudatorias” (p. 2).

El análisis de Cabrero (2006) sobre la evolución del gasto y el ingreso subnacional como proporción del gasto y el ingreso total en tres cortes de tiempo, permite entrever los desequilibrios verticales en cinco países de la región (tabla 1)¹.

1 De acuerdo con Fretes y Ter-Minassian (2016a), los desequilibrios verticales pueden variar dentro de los países por factores eco-

Estas cifras ponen de manifiesto los desequilibrios horizontales que los avances de la descentralización fiscal pueden producir. Sobre el caso mexicano, aunque Cabrero (2006) constata la existencia de estados ganadores, no evidencia “que el proceso de descentralización fiscal en México haya generado una mayor concentración de recursos fiscales en estados ricos que en estados pobres” (p. 12). Al respecto, este autor resalta el rol que los gobiernos deben ejercer en la formulación de *políticas públicas asimétricas*, las cuales permitirán responder a las situaciones particulares de los gobiernos subnacionales y contrarrestar sus marcadas diferencias fiscales.

En ese mismo sentido, Fretes y Ter-Minassian (2016a) muestran que la diferencia entre el gasto de los gobiernos subnacionales y sus ingresos propios conlleva a un desequilibrio fiscal en la región (desequilibrio vertical). La consecuencia de esto se refleja en la alta dependencia de los gobiernos subnacionales a las transferencias del Gobierno central (equivalente a dos tercios de los ingresos de los gobiernos subnacionales) y la vulnerabilidad de las finanzas públicas subnacionales.

De acuerdo con estos autores, a medida que la descentralización avanzaba en el continente, el gasto de los gobiernos subnacionales como porcentaje del gasto público total se incrementó (de 20 % en 1985 pasó a 30 % en 2010). Entretanto, los ingresos propios de los gobiernos no evidenciaron cambios (10 % del total nacional) (Fretes y Ter-Minassian, 2016a). En suma, los autores destacan que América Latina, en general, se encuentra rezagada en materia de descentralización de ingresos, contrario al rápido avance de la descentralización de gastos “bajo las presiones de la democratización y la urbanización” (p. 38).

nómicos y sociales (nivel y composición sectorial del PIB subnacional, incidencia de pobreza, grado de urbanización y estructura demográfica, etc.). Además, diversos factores institucionales y políticos pueden afectar la recaudación de los ingresos de los gobiernos subnacionales.

Tabla 1. Evolución del gasto y el ingreso subnacional como proporción del gasto y el ingreso total en cinco países latinoamericanos

País	Evolución del gasto subnacional como proporción del gasto total			Evolución del ingreso subnacional como proporción del ingreso total		
	1987-1993	1995	1998-2003	1987-1993	1995	1998-2003
Argentina	45.8	43.3	43.2	40.6	40.8	43.5
Bolivia	16.3	21.2	25.8	16.3	22.5	23.3
Brasil	37.2	36.5	41.7	18.7	28.9	31.2
Chile	7.2	7.9	7.5	6.4	6.9	7.9
México	25.2	31.5	38.6	7.5	7.9	8

Fuente: adaptado de Cabrero (2006).

Complementando lo anterior, Fretes y Ter-Minassian (2016a) reiteran que “la región de América Latina es heterogénea en su nivel de gasto y la descentralización de los ingresos” (p. 18). Y exponen los siguientes ejemplos de ello:

1. En Estados unitarios que han descentralizado menos responsabilidades de gasto, como Chile, El Salvador, Panamá o Uruguay, los ingresos propios subnacionales llegan a cubrir una parte significativa del gasto local.
2. En Estados unitarios que han avanzado en el gasto de la descentralización, se evidencian desequilibrios verticales altos. Tales son los casos de Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú.
3. En los Estados federales, donde el gasto se ha descentralizado, los ingresos propios pueden llegar a ser relativamente altos, como sucede en Brasil, o bajos, como en México y Perú.

Así, entre los desafíos que los Gobiernos del continente deben enfrentar en materia fiscal se destacan: 1) el fortalecimiento de la capacidad tributaria y su uso por los gobiernos locales; y 2) el aumento de la eficiencia y la calidad de los servicios y el gasto público, entre otros (Fretes y Ter-Minassian, 2016a). Para Cabrero (2006), la capacidad institucional y administrativa de

los gobiernos subnacionales se consolida como un elemento clave para determinar el éxito o no de la descentralización fiscal.

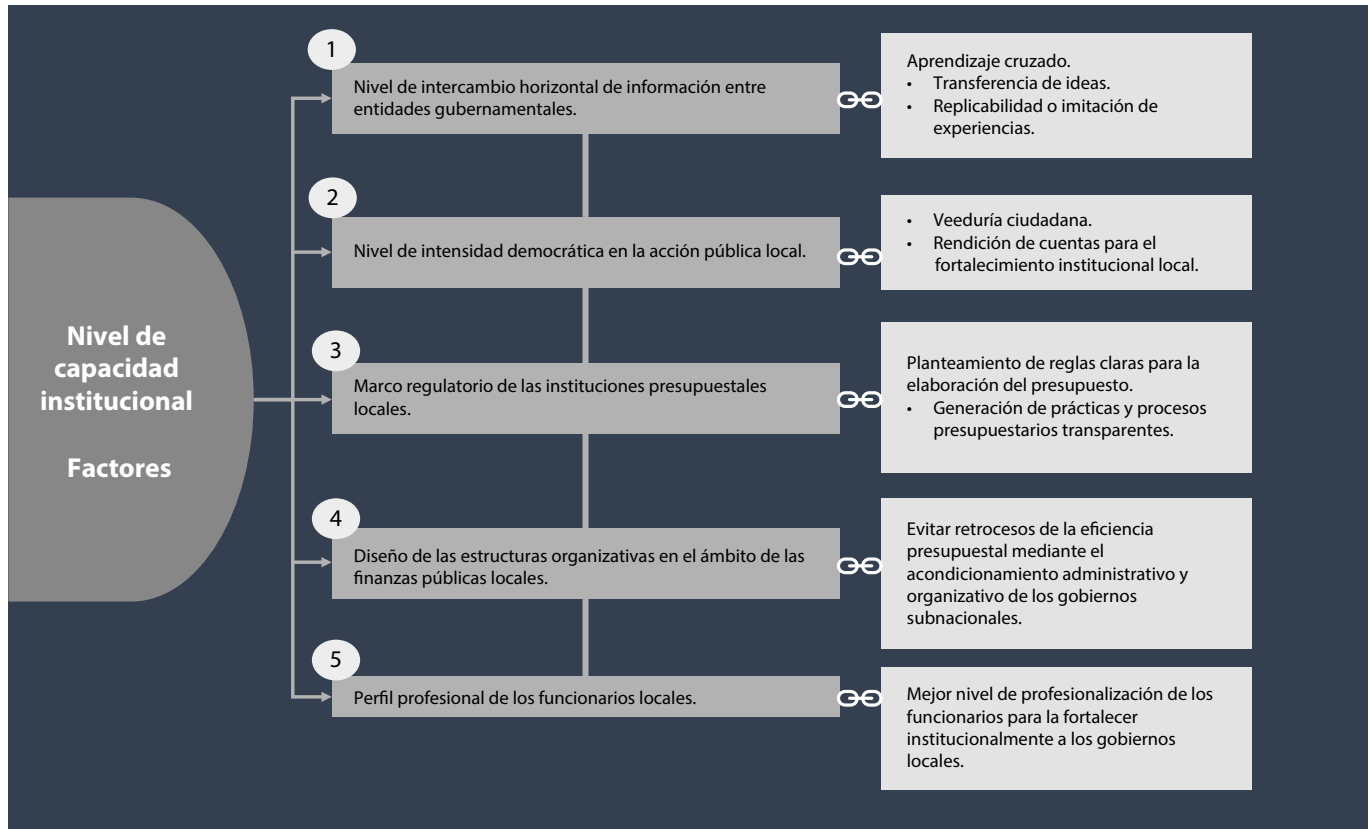
Con base en lo propuesto por el autor, la figura 2 detalla los factores que median el nivel de la capacidad institucional de los gobiernos locales.

Para complementar lo anterior, Avellaneda (2009) enfatiza en cómo, en un contexto de descentralización fiscal, las municipalidades ejercen una función protagónica dentro del equilibrio fiscal nacional, señalando a su vez la poca atención de la literatura especializada al tema de las finanzas públicas subnacionales. Así bien, la autora aborda el impacto que tiene la cualificación o perfil (*mayoral quality*) de los alcaldes dentro de las finanzas públicas locales. Particularmente, Avellaneda (2009) evalúa la manera como el bagaje educativo, la experiencia laboral o la ideología del Gobierno median en los procesos de recaudación de impuestos a la propiedad y el gasto social per cápita (inversión en programas sociales)².

En efecto, la autora da cuenta de la relación positiva entre el perfil del funcionario y los dos indicadores

2 El estudio de Avellaneda (2009) analiza el desempeño de los alcaldes en cuarenta municipios colombianos en el periodo 2000-2004.

Figura 2. Factores que miden la capacidad institucional de los gobiernos locales



Fuente: elaboración propia con base en Cabrero (2006).

financieros locales evaluados (impuestos a la propiedad y el gasto social per cápita). Resalta, así, la importancia de elegir alcaldes cualificados, dado que la descentralización *per se* no implica la mejoría de las finanzas públicas locales. De igual forma, la autora enfatiza en las restricciones externas que impactan la calidad del desempeño de los alcaldes —como la presencia de grupos armados ilegales en el caso colombiano—, o bien restricciones relacionadas con conflictos étnicos, raciales, procesos migratorios o desastres naturales, entre otros³.

Ahora bien, en términos de acción pública, especialmente en espacios urbanos, Cabrero (2005) da cuenta de la desarticulación social y la ingobernabilidad,

producto de la desarticulación de la acción pública en los municipios urbanos latinoamericanos. Aun así, destaca que la configuración de una “acción pública endógena”, como posible solución a los problemas planteados, ha tomado forma desde una nueva ola descentralizadora, impulsada desde los gobiernos locales urbanos, cuyas dinámicas participativas y de gobierno abierto han roto con “las tradiciones de gobiernos cerrados y verticales que predominaban en la gestión territorial” (p. 84).

En este contexto, según indica Cabrero (2005), surgen instrumentos de rendición de cuentas inéditos como el referéndum, el plebiscito, las consultas ciudadanas etc., así como nuevos mecanismos de interacción entre actores gubernamentales y no gubernamentales (interacción horizontal). En este aspecto, Cabrero *et al.* (2005) resaltan el papel del espacio municipal como

³ Restricciones que ocurren, más comúnmente, en otras regiones del globo, como Europa o Estados Unidos.

lugar de generación del desarrollo local, donde las prácticas cooperativas y alianzas entre distintos actores culminan, frecuentemente, “en resultados exitosos y ampliación de los niveles de desarrollo económico, social y humano” (p. 32).

Pese a lo anterior, los autores reconocen que un desarrollo local efectivo debe sortear distintas debilidades institucionales. Para el caso puntual de México, los autores indican la necesidad de que los gobiernos municipales fortalezcan sus instrumentos de gestión, su capacidad administrativa, recursos fiscales, mecanismos para dar continuidad a la acción municipal y “promover con fuerza una cultura democrática de la acción pública local” (Cabrero *et al.*, 2005, p. 33). De igual forma, Petrovsky y Avellaneda (2014) enfatizan en la necesidad de abordar y analizar el rol de las capacidades locales y los factores que los favorecen, como el desarrollo humano, organizacional e institucional (recursos humanos, estructura organizacional y sistemas administrativos, etc.).

Fretes y Ter-Minassian (2016a) mencionan que la descentralización fiscal en América Latina es un proceso dinámico, con avances importantes en la “devolución de las nuevas responsabilidades que incluyen el medio ambiente y la lucha contra la pobreza, y en el aumento de los gastos descentralizados de educación, salud y otros servicios” (p. 21). Sumados a progresos menores como la devolución de fuentes de ingresos propios, la falta de claridad en cuanto a la asignación de responsabilidades de gasto a los gobiernos subnacionales y, en general, las competencias de los diferentes niveles de gobierno.

Adicionalmente, estos autores ponen de manifiesto que un imperativo de los países del continente debe enfocarse en 1) revisar las asignaciones de ingresos a nivel subnacional, a fin de ofrecer mejores escenarios de administración y recaudación de ingresos propios; 2) generar incentivos para explotar el potencial recaudatorio de los gobiernos subnacionales; y 3) mejorar

los sistemas de transferencias para equiparar la capacidad recaudatoria con la necesidad de gasto, entre otros (Fretes y Ter-Minassian, 2016b).

Descentralización fiscal en Colombia

En cuanto a la descentralización en Colombia, autores como Sanabria-Pulido (2019) señalan que se ha llevado a cabo tras esfuerzos de largo aliento, centrados principalmente en tres objetivos. El primero es la consolidación de una idea integrada de Estado nación, a partir de las regiones. El segundo se orienta a la satisfacción de demandas por mayor autonomía de las regiones, como respuesta al centralismo dictado por la Constitución de 1886. Finalmente, el tercer objetivo es la construcción de capacidad institucional, altamente demandada por las expectativas de autogestión en materia política y administrativa.

A esta perspectiva se agrega lo expuesto por Valencia y Karam (2014). Para ellas, la descentralización buscaba responder a una crisis en el Estado desarrollista, el cual “centralizaba en el poder ejecutivo las decisiones sobre el desarrollo territorial”; así también “centralizaba la prestación de los servicios públicos básicos, sin tener en cuenta las grandes diferencias existentes entre los territorios y las poblaciones” (p. 178). Otro elemento que se sumó lo constituyen las presiones fiscales para la administración de los gobiernos locales de su propio presupuesto, según las necesidades identificadas desde la escala local.

Por otro lado, de acuerdo con el *Informe final* de la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial (Comisión ESTT, 2020), en Colombia, el proceso de la descentralización fiscal puede reconocerse como un ciclo de avances y limitaciones. El país en un contexto histórico e institucional ha contado con etapas como su periodo federalista durante el siglo XIX.

Posteriormente, con la Constitución de 1886, inicia y evoluciona de forma sostenida hasta 1910 la centralización política, militar, legislativa y judicial, con la dirección de una clase dirigente ligada al comercio exterior.

Este proceso de centralización potenció el capitalismo moderno en el país, al tiempo que hizo concesiones a los gobiernos territoriales, especialmente los regionales, las cuales se materializaron en autonomía y poder fiscal. A pesar de lo anterior, en la década de 1920, dichas atribuciones en los gobiernos regionales se redujeron a un proceso de concentración de ingresos tributarios en el Gobierno central y el manejo de la administración pública, luego de la Segunda Guerra Mundial.

Además, como describe Sanabria-Pulido (2019), la manifestación de fenómenos sociales como la violencia política, presente durante el siglo xx con expresiones regionales, acompañó la demanda de mayor presencia y capacidad en la gestión pública. De manera que el modelo de débil capacidad y presencia estatal, caracterizado por la reducida capacidad administrativa de un Estado mínimo, llevó a las élites gubernamentales, desde inicios de la segunda mitad del siglo xx, a realizar políticas y reformas que atendieran la administración pública.

De ese modo, se manifiesta el enfoque reformista del Frente Nacional que en los gobiernos liberales promovió la creación de “organizaciones y entidades públicas especializadas en temas en los que anteriormente el Estado no tenía mayor injerencia”. Ejemplo de esta especialización son los temas de “planeación nacional, salud, educación, agricultura y alimentación, deportes, estadísticas y bienestar familiar, entre otras” (Sanabria-Pulido, 2019, p. 3).

Una medida que vale la pena destacar, por su impulso tanto a la descentralización como a los primeros elementos que denotan las características de estos esfuerzos en un contexto como el colombiano, fue la creación del situado fiscal en 1968. En este caso,

se instituyeron agencias territoriales, las cuales, en respuesta al Gobierno central, administraban recursos, puesto que los gobiernos locales receptores no contaban con autonomía suficiente para orientar el gasto (Comisión ESTT, 2020).

Posteriormente, con las reformas promovidas en 1980-1990, se avanzó hacia la consolidación de la organización político-administrativa actual. Según los miembros de la Comisión ESTT (2020):

Los esfuerzos de los años [1980] respondieron al debilitamiento del Estado en las regiones y la falta de efectividad de las políticas de prestación de servicios públicos, aunados a la necesidad de ajuste fiscal [...]. Estas estuvieron enfocadas en garantizar la provisión de infraestructura para la oferta de bienes públicos. (p. 24)

Otro aspecto importante de la década de 1980, de acuerdo con Sanabria-Pulido (2019), además de los fenómenos sociales que requieren atenderse de manera diferente desde una gestión pública local, es el ascenso de los economistas como profesión clave de la administración pública. Con la profesionalización de los economistas, “los conceptos del federalismo fiscal y la descentralización aparecen en la agenda y empiezan a surgir cambios incrementales” (p. 4), por ejemplo, un nuevo ordenamiento de las finanzas públicas territoriales con autonomía subnacional y esfuerzos fiscales territoriales (Ley 14 de 1983).

Con lo anterior, se concentraron esfuerzos en consolidar funciones y recursos a nivel municipal, dejando a los departamentos con el rol de asistencia técnica, planeación y coordinación de su territorio ante el Gobierno nacional. Como resultado de esta perspectiva con énfasis en lo municipal, en 1986 se aprobó la elección popular de alcaldes. Mientras que la elección de gobernadores se impulsó años más tarde, reglamentada con la Constitución de 1991.

Esta constitución, definió al municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa del

Estado, al cual corresponde prestar servicios públicos, construir obras, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (art. 311). De manera complementaria a estas atribuciones, con las Leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012, se otorgaron otras responsabilidades específicas para las administraciones, por ejemplo, elaborar planes de desarrollo municipal, prestar servicios públicos locales, atender necesidades básicas insatisfechas de su jurisdicción, formular, ajustar y adoptar planes de ordenamiento territorial; así como ejecutar el programa de alimentación escolar (PAE).

En lo que respecta a los departamentos, el artículo constitucional 298 los definió como entidades que ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de servicios, dado que su función principal es coordinar y articular políticas, según el nivel municipal o nacional. De acuerdo con la Comisión ESTT (2020), “en lo que respecta a la provisión de bienes públicos las funciones de los departamentos no están definidas de forma explícita e independiente como en el caso de los municipios” (p. 28).

Según la misma comisión y Bonet *et al.* (2014), una segunda ola de reformas descentralizadoras puede identificarse a partir de 1994, cuando se buscó el reconocimiento y la incorporación de territorios diversos, como municipios más pequeños, con apoyo en el manejo y la promoción de servicios públicos. En esta línea, se promovió la Ley 136 de 1994, con la cual se definieron las categorías municipales, de modo que la asignación se daría según corresponda a estas responsabilidades.

A fin de aproximarse al desarrollo de la descentralización fiscal en Colombia, la figura 3 presenta los hitos de este proceso en el país.

Como establecen Contreras *et al.* (2022), el análisis de las fuentes de financiación municipal demuestra que, aunque la descentralización fiscal tenía como

uno de sus objetivos generar capacidad fiscal a partir de la generación de ingresos municipales, el Sistema General de Participaciones (SGP) sigue teniendo un peso importante como soporte de los presupuestos municipales, sobre todo, de los municipios medianos y pequeños. De acuerdo con Contreras *et al.* (2022), el análisis de Muñoz *et al.* (2017) sobre la distribución de ingresos fiscales por tipo de transferencia para el conjunto de los municipios colombianos, muestra que el aumento de los ingresos fiscales municipales por habitante se debe en mayor parte a las transferencias intergubernamentales, es decir, el SGP.

Asimismo, el informe de la Comisión ESTT (2020) muestra que casi el 45 % de los ingresos totales de los gobiernos municipales en 2019 provino de las transferencias, mientras que el 28 % fue por ingresos tributarios y otros ingresos que incluyeron las regalías. El informe referido también señala que estas transferencias han aumentado significativamente en los últimos años, pues pasaron de 18 % del total de ingresos en 1985 a 45 % en 2019.

Este breve acercamiento pone de presente la necesaria reflexión sobre el proceso de descentralización fiscal, a nivel latinoamericano y, específicamente, en Colombia. A partir de este contexto el Instituto de Estudios Urbanos (IEU) busca promover la discusión con expertos investigadores en la materia, con el fin de complementar un balance de dicho proceso para finales del siglo xx e inicios del siglo xxi.

Aspectos centrales en el debate sobre la descentralización fiscal en América Latina y Colombia

La primera mesa de expertos de 2022, denominada “Descentralización fiscal en América Latina. Balance y perspectivas”, abordó preguntas relacionadas con los siguientes temas:

Figura 3. Hitos de descentralización fiscal en Colombia (1960-2016)



Fuente: elaboración propia con base en Bonet *et al.*, (2014); Comisión ESTT (2020) y Sanabria-Pulido (2019).

1. Las características institucionales del proceso de descentralización fiscal en América Latina y especialmente en el país de estudio.
2. El balance de las experiencias de descentralización fiscal en América Latina después de más de tres décadas de implementación.
3. Las oportunidades y restricciones del proceso de descentralización fiscal para los gobiernos nacionales y subnacionales.
4. El impacto del proceso de descentralización fiscal del país en la autonomía de los gobiernos subnacionales.
5. Reflexiones en torno a los desafíos del proceso de descentralización fiscal.

Para debatir sobre estos interrogantes, se contó con la participación de Claudia Nancy Avellaneda, doctora en Ciencia Política y profesora asociada de la Escuela O'Neill de Asuntos Públicos y Ambientales de la Universidad de Indiana, Estados Unidos; Enrique Cabrero, doctor en Ciencias de Gestión y profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México; y Pablo Sanabria Pulido, economista, director de posgrados y profesor asociado de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes, Colombia, en la sesión virtual del 07 de abril de 2022⁴.

⁴ Las principales reflexiones de los expertos en la sesión virtual pueden ser consultadas en https://www.youtube.com/watch?v=CDcxp_hjKrk

Balance y perspectivas de la descentralización fiscal en América Latina. Los casos de México, Colombia y Chile⁵

Enrique Cabrero

El contenido del presente aparte se centra en los siguientes cuatro puntos: 1) las ventajas y desventajas de la descentralización fiscal; 2) el panorama internacional, diferencias entre países federales y países unitarios; 3) el panorama latinoamericano y 4) la descentralización en Colombia, Chile y México.

Sobre el primer punto, es decir, las ventajas y desventajas, existe un debate permanente que viene dándose desde hace ya varios años, que puede resumirse como muestra la figura 4.

Ahora bien, con respecto a los argumentos sobre las capacidades institucionales prevalecen dos posturas. La primera engloba las virtudes relacionadas con que los gobiernos subnacionales cuenten con mayores recursos. Sin embargo, existen otras corrientes de pensamiento, vinculadas a los ministerios nacionales de hacienda y economía, que insisten en que los gobiernos subnacionales no tienen la capacidad para desarrollar su recaudo ni su gasto.

En relación con lo anterior, ambas propuestas son extremas pues no todos los gobiernos estatales, provinciales, departamentales o municipales están preparados para recibir una descentralización rápida de recursos.

Pero tampoco es cierto que todos se encuentren en una situación de rezago. Lo que se observa, fundamentalmente, en los países de América Latina es una desigualdad, donde se evidencian gobiernos regionales y gobiernos locales con altas capacidades para

su desempeño; y otros que, en efecto, requieren de un periodo para adecuarse mejor a este proceso de descentralización.

Adicionalmente, vale destacar al menos cinco capacidades que los gobiernos subnacionales deberían tener presentes para garantizar un proceso de descentralización fiscal legítimo, eficiente y sostenible (figura 5).

El análisis de estas capacidades deja ver que los gobiernos subnacionales de América Latina cumplen de manera restringida con dichas condiciones.

Por otro lado, con base en datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se posibilita entrever el panorama internacional del gasto público y con ello el alcance de los procesos de descentralización en distintos tipos de estado. De modo que puede observarse que existe una fuerte descentralización del gasto, en distintos países⁶.

Por ejemplo, Canadá, Dinamarca y Suiza son países muy descentralizados en el gasto. Respectivamente, para 2019 en estos países los gobiernos subnacionales ejercen más del 67 %, el 64 % y el 57 % del gasto público total. En ese análisis, se demuestra que, dentro de este conjunto de países de la OCDE, México tiene un comportamiento aceptable, puesto que los gobiernos subnacionales ejercen alrededor del 40 % del gasto (figura 6). En este sentido, México tiene un comportamiento relativamente adecuado al de otros países, con respecto a su nivel de descentralización del gasto.

En este orden de ideas, en México, el gasto público por nivel de gobierno en los últimos veinticinco años ha tenido una evolución, donde se evidencia un nivel de gasto de creciente descentralización. Con respecto al ingreso, la teoría sostiene que la situación no debería variar de manera notable, es decir, en un país, los gobiernos

5 El autor agradece a Pablo de los Cobos su apoyo en la integración de la información para este análisis.

6 Canadá, Dinamarca, Suiza, Suecia, Estados Unidos, Bélgica, España, Australia, Finlandia, México, Alemania, Noruega, Polonia, Austria, Países Bajos, República Checa, Italia, Reino Unido, Francia, Portugal, Israel y Nueva Zelanda.

Figura 4. Ventajas y desventajas de la descentralización fiscal



Fuente: elaboración propia.

Figura 5. Capacidades de los gobiernos subnacionales para una descentralización fiscal eficiente



Fuente: elaboración propia.

subnacionales deberían tener relativamente el mismo nivel el gasto y el mismo nivel de ingresos generados. Sin embargo, en este punto se observan distorsiones.

Por ejemplo, en México, el Gobierno central recauda y los gobiernos subnacionales ejercen buena parte del gasto, sin tener una obligación tan fuerte en recaudación. Entonces, mientras que en los países federales comúnmente las curvas del gasto subnacional y la recaudación se encuentran cercanas, puede apreciarse que México parece un país federal en términos de gasto, pero unitario en términos de recaudación.

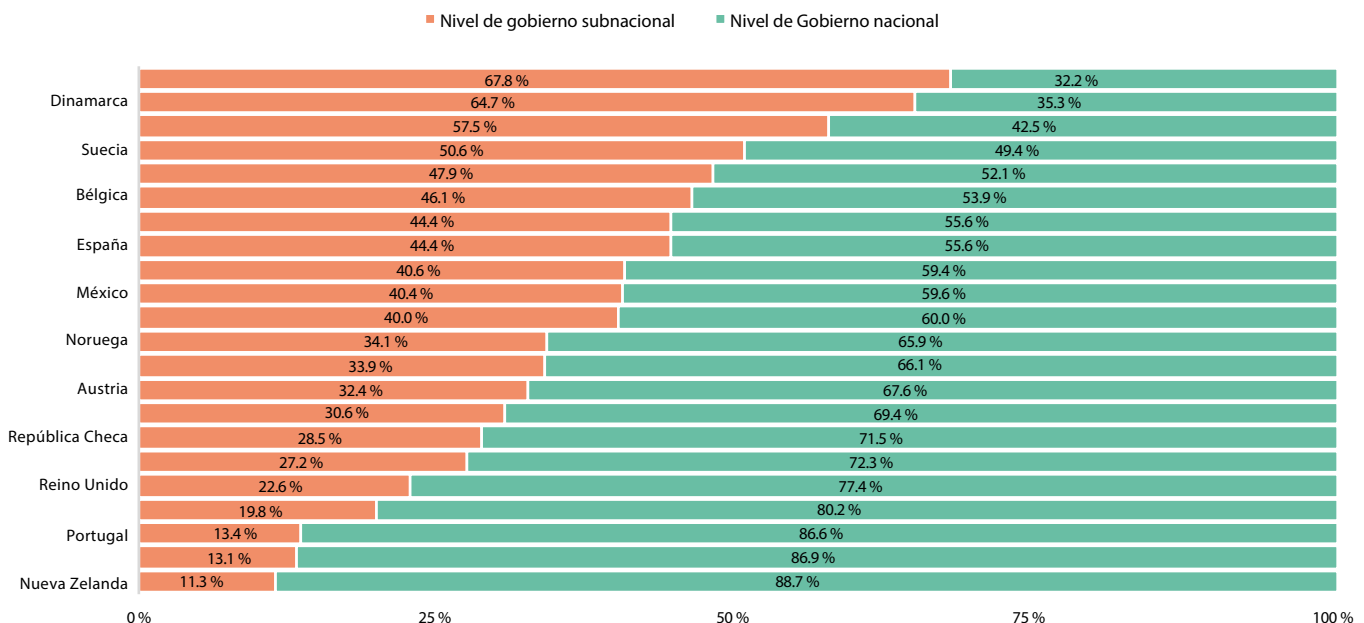
Sobre las diferencias que puede haber entre los países federales y unitarios, puede señalarse que, en teoría, los países federales tienden a ser más descentralizados. Lo anterior, bajo la idea de que en el federalismo los gobiernos subnacionales son autónomos y que dicha autonomía puede ejercerse a partir de la generación de ingresos y gastos propios. Si bien esto no es tan evidente en los gobiernos unitarios, siempre hay excepciones

que merecen ser detalladas, tales son los casos de México y Colombia.

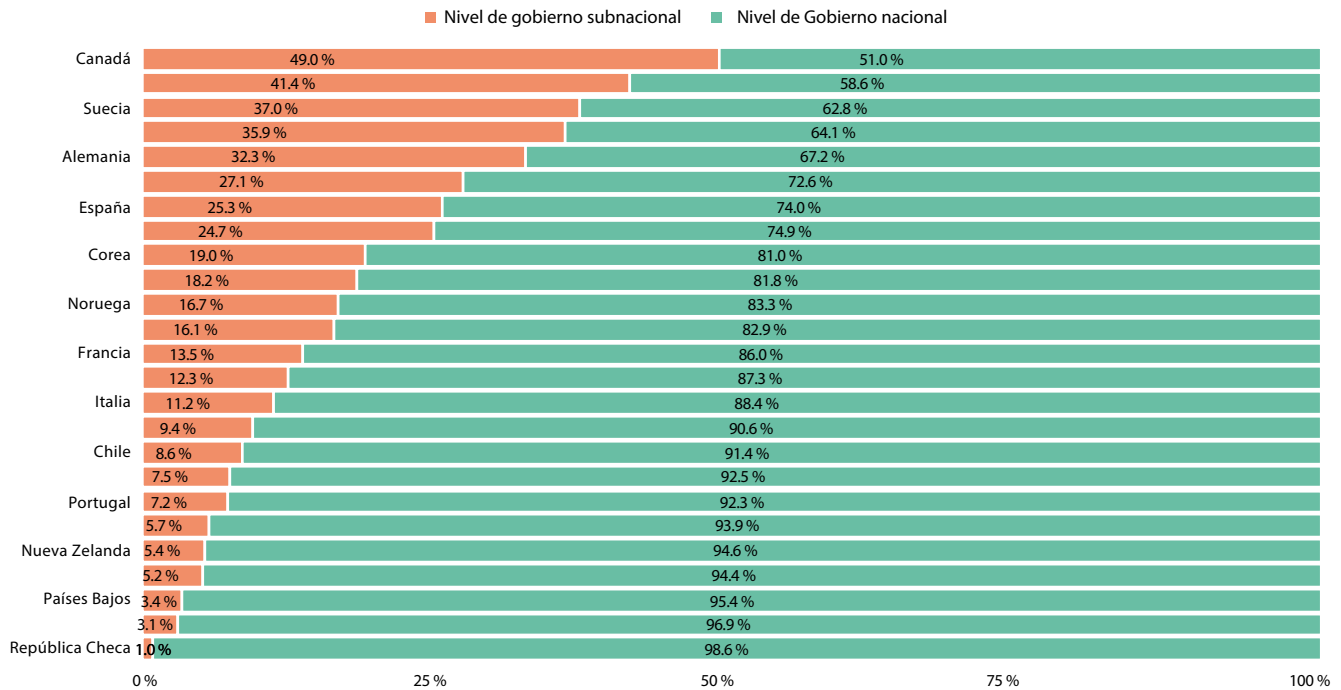
En relación con los impuestos recaudados por los gobiernos subnacionales (cifras para 2020), Colombia, pese a ser un país unitario, tiene un alto nivel de descentralización en recaudación (18.2% de los impuestos es recaudado por gobiernos subnacionales); incluso Chile (8.6%) tiene un mejor nivel de recaudación que el presentado por México (5.4%), aunque este es un país federal. Ello supone la manifestación de distorsiones que implican ciertas complicaciones, cuando se habla de federalismo fiscal (figura 7).

Sumado a lo anterior, cuando se desagrega a los gobiernos subnacionales en “estatales-departamentales” y “locales-municipales”, se observa que, en Colombia, los gobiernos locales generan una alta recaudación de impuestos (13.3%), mientras que, en México, la recaudación de los gobiernos municipales es muy baja (1.5%). La figura 8 ilustra lo explicado.

Figura 6. Gasto público en la OCDE por nivel de gobierno con respecto al total del país, 2019



Fuente: elaboración propia con base en OCDE (2022a).

Figura 7. Impuestos recaudados en la OCDE por nivel de gobierno con respecto al total del país, 2020

Fuente: elaboración propia con base en OCDE (2022a).

Si bien esto evidencia un sistema en desequilibrio, no hay que descartar los esfuerzos por avanzar en términos de la descentralización fiscal. Así las cosas, es de resaltar que, en Colombia, Chile, Costa Rica y México, la brecha de recaudación entre gobiernos nacionales y subnacionales ha venido cerrándose con el paso del tiempo.

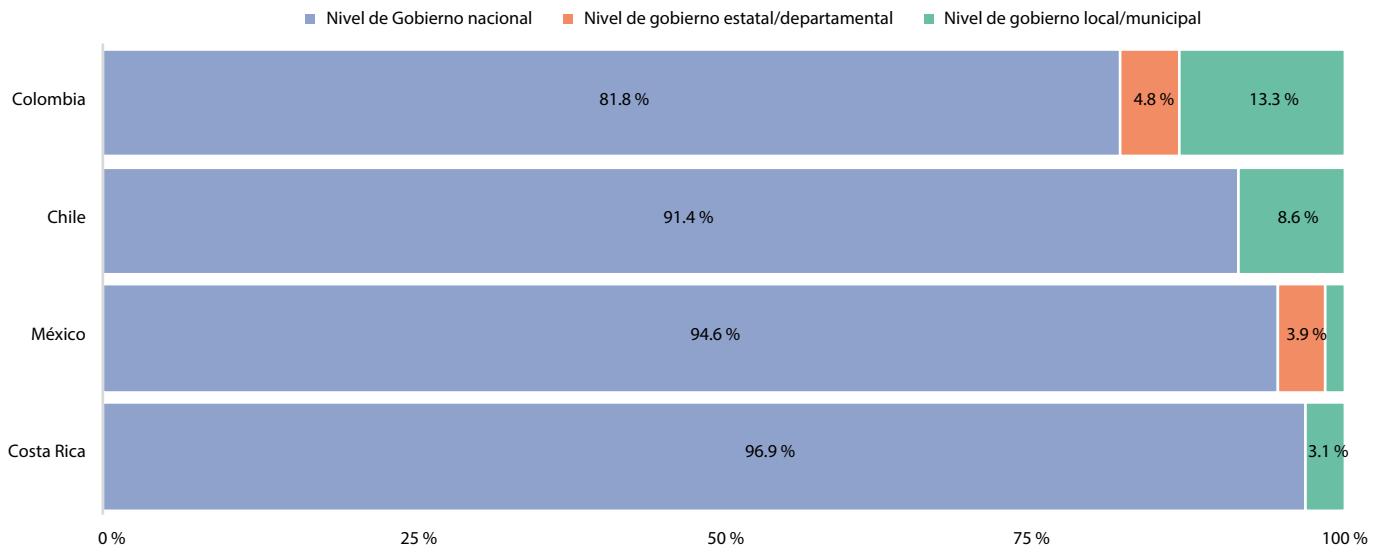
Al evaluar otros países de América Latina, cabe destacar que aún son pocos los estados en los que los gobiernos subnacionales ejercen una función importante en el recaudo de impuestos. Destacan los gobiernos estatales de Brasil y Argentina y los gobiernos locales en Colombia. Para 2018, se evidencia mayor descentralización en la recaudación subnacional, con datos del 40% en Brasil (8.2% a nivel local y 32.8% a nivel estatal), 23.3% en Argentina y 19.1% en Colombia (13.6% a nivel municipal y 5.5% a nivel departamental). Para el caso de México, se reitera la muy baja capacidad de recaudación de

los gobiernos subnacionales (1.9% a nivel local y 4.7% a nivel estatal). La figura 9 detalla lo expuesto.

La última sección del presente aparte aborda algunas comparaciones entre Colombia, México y Chile. Al respecto, resulta relevante mencionar que los casos de descentralización en Colombia y México han tenido similitudes, pues en ambos países se desarrollaron debates entre federalistas y centralistas desde su independencia, y ya hacia las décadas de 1970-1980 comenzaron las reformas en ambos países para la descentralización administrativa, fiscal y política. En cuanto a las diferencias, la descentralización en Colombia es impulsada desde el Gobierno central, mientras que en México las entidades federativas son las que tienen facultades en la descentralización. Aun así, es difícil pensar que esto significó una descentralización de abajo hacia arriba, puesto que se trató de una concesión desde el Gobierno central.

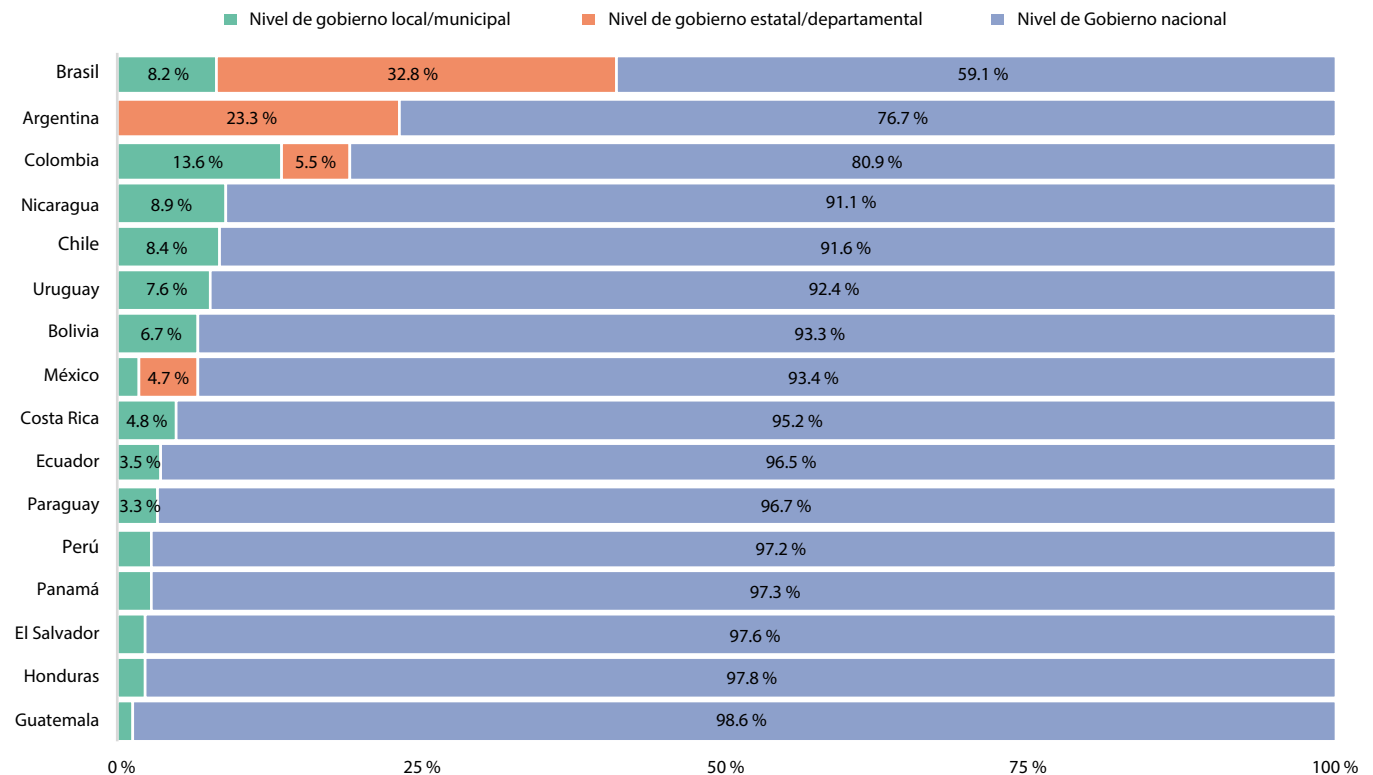
En cuanto a Chile, sus municipios presentan una menor dependencia fiscal en comparación con los colombianos

Figura 8. Impuestos recaudados en países latinoamericanos por nivel de gobierno con respecto al total del país, 2020



Fuente: elaboración propia con base en OCDE (2022a).

Figura 9. Impuestos recaudados en América Latina por nivel de gobierno, con respecto al total del país, 2018



Fuente: elaboración propia con base en OCDE (2022b).

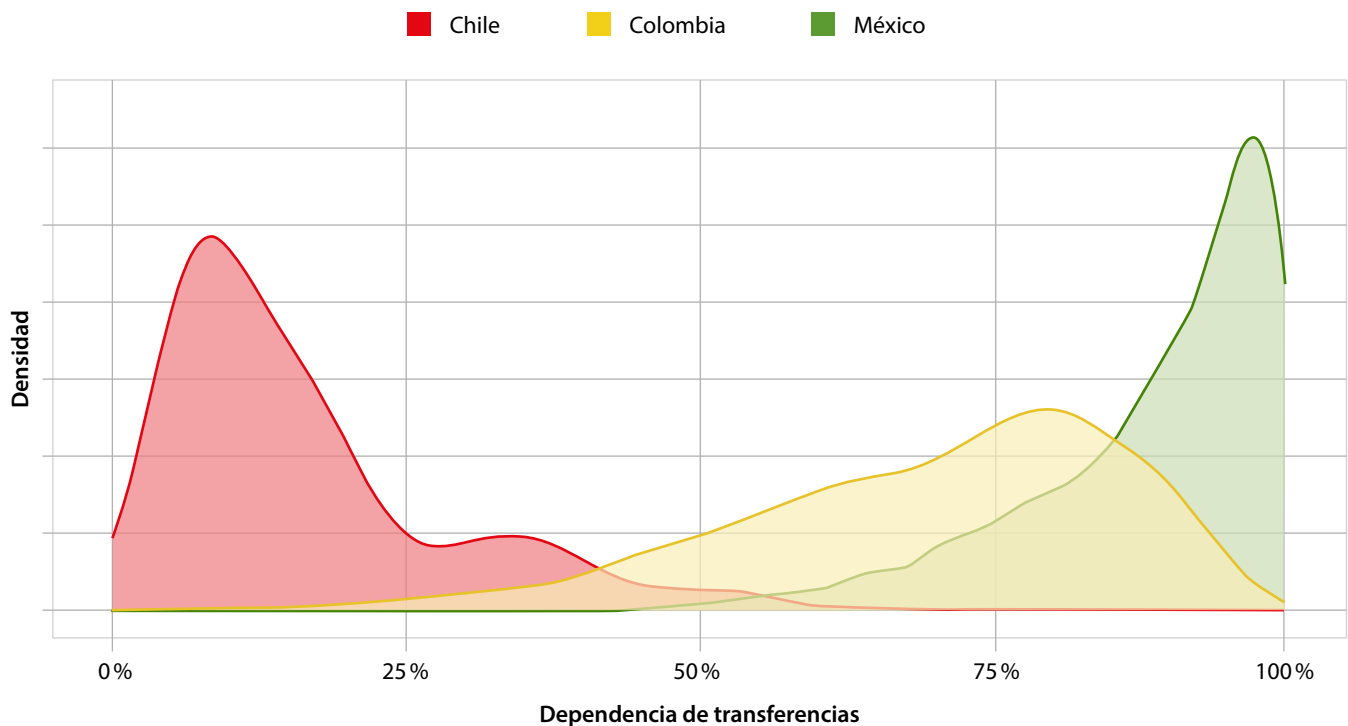
y los mexicanos. Con base en cifras de 2019, se advierte que la mayor parte de los municipios chilenos depende en un 25 % de los recursos que les transfiere el Gobierno central, lo que significa que el 75 % restante lo resuelven con su propia recaudación. Por otro lado, pese a que los municipios colombianos son buenos recaudadores, alrededor del 75 % depende de las transferencias del Gobierno central. El caso mexicano resulta inquietante, pues la gran mayoría de los gobiernos municipales depende en el 95 % de las transferencias del Gobierno central (figura 10).

Frente a la inquietud en cuanto a, si en los últimos diez años, ha mejorado la situación en términos de descentralización fiscal, debe señalarse que en 2009-2019 los niveles de dependencia de las transferencias del Gobierno central en Chile y Colombia han disminuido, lo

que demuestra un avance en la descentralización y la autonomía de los gobiernos municipales. En contraste con estos dos casos, en México esta dependencia se ha incrementado ligeramente, lo que evidencia una situación de menor descentralización a la presenciada hace diez años (figura 11). Esto discurre en un desequilibrio que viene agudizándose y que está disparándose con el gobierno actual.

Una comparación entre gobiernos subnacionales de Colombia y México (departamentos y estados, para 2019) muestra que, entre las veinte entidades o departamentos con menor dependencia de transferencias del Gobierno central, pertenecen en su mayoría a entidades colombianas. Destacan los departamentos del Valle del Cauca, Antioquia, Atlántico y Cundinamarca, con niveles de dependencia de las transferencias que

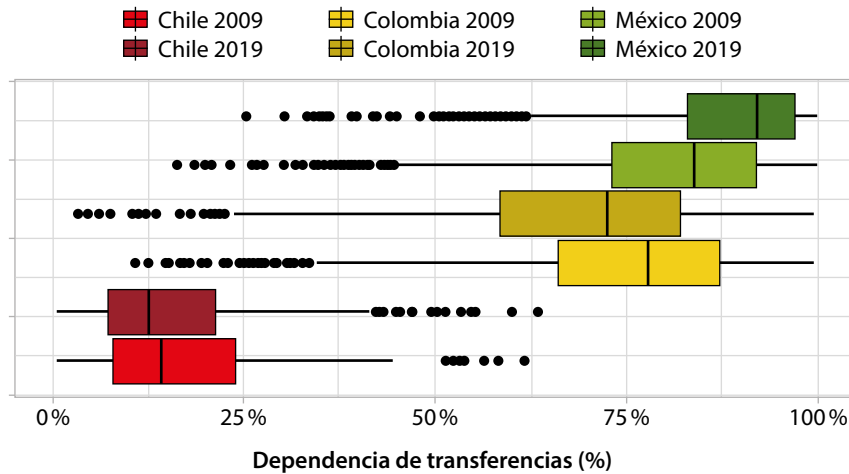
Figura 10. Dependencia municipal de transferencias, Chile, Colombia y México, 2019



Nota. En el caso de Inegi, la información es para 2018.

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Información Municipal (Sinim), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).

Figura 11. Dependencia municipal de transferencias. Evolución 2009-2019. Chile, Colombia y México



Fuente: elaboración propia con datos del Sinim, el DNP y el Inegi.

oscilan entre 29 y 37%. Por otro lado, son cuatro las entidades federativas mexicanas dentro del top veinte (Ciudad de México, con el 41.8%; Sonora, con el 47.1%; Estado de México, con el 59.4%; y Nuevo León, con el 61%). La figura 12 muestra estos datos de manera más detallada.

Finalmente, en términos de ciudades, resaltan Osorno y Santiago (Chile), junto con Bogotá y Medellín (Colombia) como ciudades con muy baja dependencia a las transferencias del ente central (a 2019, el porcentaje de dependencia de las transferencias del Gobierno central en estas ciudades fue de 6.4% en Osorno; 7.5% en Santiago; 22.1% en Bogotá; y 27.9% en Medellín).

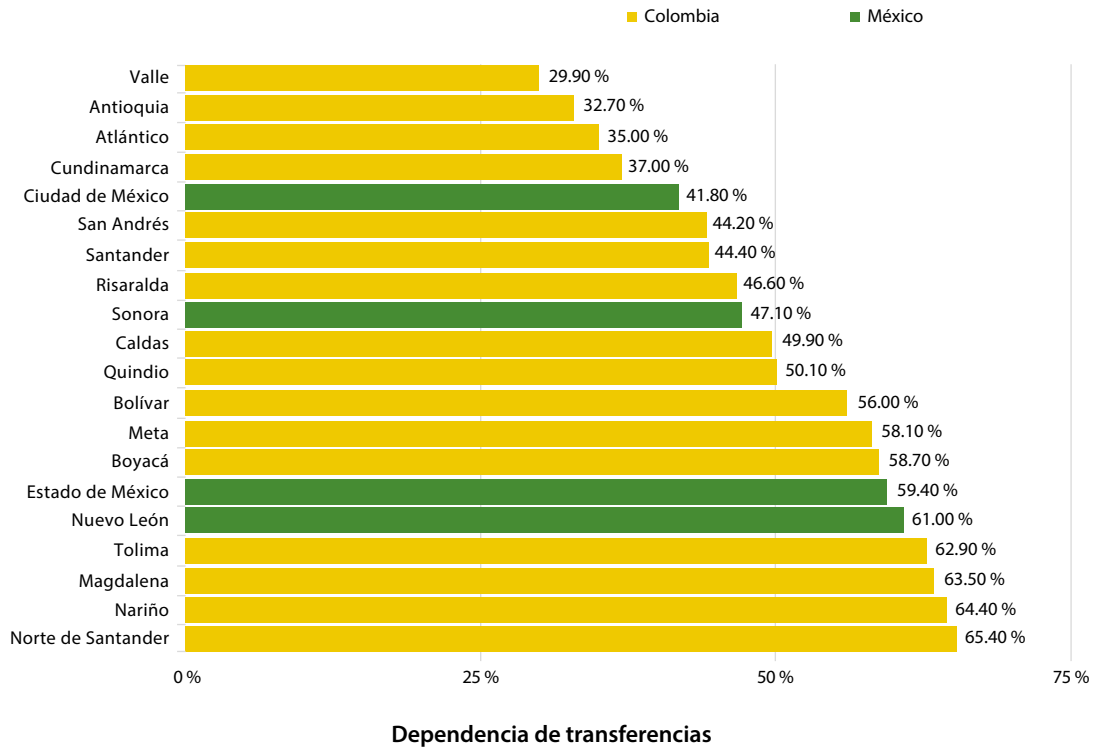
Para ese mismo año, aparecen ciudades mexicanas como Querétaro (ciudad con mejor autonomía fiscal del país con una dependencia de las transferencias del 30.2%), seguida de Valparaíso (35.1%), Cali (41.1%) y otras cuatro ciudades mexicanas: Monterrey (54%), Guadalajara (59.6%), Aguascalientes (60.7%) y Puebla (65.6%), como se ilustra con la figura 13.

Los departamentos y municipios colombianos, así como los chilenos, presentan menor dependencia fiscal que los municipios y las entidades mexicanas.

Finalmente, las ciudades en América Latina han crecido paulatinamente en su autosuficiencia fiscal, incluido México, aunque de manera gradual en este último país. De todas formas, uno de los problemas estructurales del desarrollo de los gobiernos locales y de las ciudades en América Latina es la necesidad de un mayor nivel de descentralización fiscal.

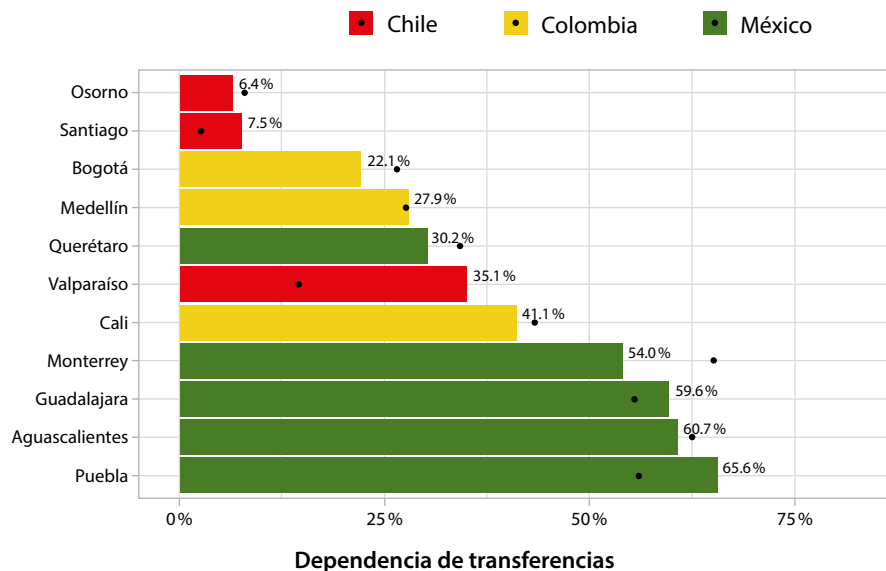
En conclusión, en las últimas décadas se evidencia un crecimiento de la descentralización fiscal a nivel internacional, especialmente en los países de la OCDE. Bien sea la nueva economía del mundo, las nuevas formas de producción, las nuevas formas de gobierno o los sistemas democráticos, estos han empujado hacia una mayor descentralización. Sin embargo, aunque en América Latina han tenido lugar avances significativos, el paso a una descentralización fiscal se ha dado de manera más gradual.

En relación con las preguntas formuladas en el panel con respecto al caso mexicano, cabe resaltar que, en los sectores donde ha habido periodos de transferencias condicionadas, la situación ha mejorado. Estas se definen como la transferencia del Gobierno central a un gobierno subnacional para el desempeño de las

Figura 12. Top veinte de entidades y departamentos de México y Colombia con menor dependencia a transferencias, 2019

Nota. En el caso de Inegi, la información es para 2018.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del DNP y el Inegi.

Figura 13. Dependencia de las ciudades, relativas a las transferencias, 2019

Nota. El punto indica el valor en 2009. En el caso de Inegi, la información es para 2018.

Fuente: elaboración propia con datos del Sinim, el DNP y el Inegi.

actividades de estos últimos con destinaciones específicas que, puntualmente, se han realizado en los sectores de educación, salud e, incluso, en programas de lucha contra la pobreza.

Estos resultados han asignado una serie de condiciones al gobierno subnacional, no solo en el ejercicio del gasto, sino también en la integración de un equipo profesional para ejercerlo. En esa medida, como los gobiernos subnacionales tienen interés en recibir esa transferencia, se genera el incentivo de construir estructuras organizacionales óptimas con funcionarios con niveles de profesionalización y experiencia interesantes.

Si bien esto no implica una descentralización completa, debido a que el gobierno subnacional tiene que sujetarse a las pautas del Gobierno central, ha venido generándose un proceso de aprendizaje y creación de estructuras organizacionales, de normatividad y de profesionalización de los funcionarios locales, hecho que, sin duda, dejará huella en los gobiernos subnacionales. El riesgo es reproducir esta situación de manera permanente, puesto que no se hablaría de una descentralización, sino de una desconcentración de actividades que no evidencia ningún margen de autonomía.

Esta etapa de transferencias condicionadas en México fortaleció algunas áreas de política pública, además de robustecer a los gobiernos subnacionales. El problema radica en que no se ha avanzado en el siguiente paso, más bien, con el gobierno actual se han presentado retrocesos. Aun así, pensar en transferencias condicionadas por unos años es un buen método para generar los aprendizajes locales y dar el paso a una mayor descentralización donde la responsabilidad de los gobiernos locales sea plena.

Adicionalmente, se identifica el populismo fiscal como un riesgo latente en los procesos de descentralización

fiscal. En México, por ejemplo, hay una permanente discusión encabezada principalmente por los gobernadores de los estados federales (quienes son electos y tienen soberanía sobre su gobierno), los cuales sistemáticamente han presionado al gobierno federal (Gobierno central) para que haya una mayor descentralización. Hace más de una década se les otorgó a estos actores una nueva potestad fiscal para que cobraran un impuesto sobre la nómina con la idea de fortalecer la infraestructura para el desarrollo económico.

A pesar del buen recibimiento de esta medida, que establecía que se podía llegar hasta un 2 o un 3 % de la nómina como un nuevo tributo fiscal, años después se evidenció que pocos estados lo estaban, pues muchos de ellos se habían quedado en el 1 % y otros apenas se encontraban a punto de instalarlo. Lo mencionado es una muestra de que en ocasiones gana el tema del populismo fiscal en los gobiernos subnacionales, puesto que finalmente los empresarios no están dispuestos a pagar el 2-3 % adicional de la nómina que ya pagan en sus empresas. Así pues, con la idea de no perder popularidad frente a los grupos empresariales, los gobernadores no mostraron avances en este nuevo tributo.

De igual forma, la situación anterior sucede frecuentemente a nivel municipal con el impuesto predial. El predial es un impuesto complicado de cobrar, particularmente en México. Investigaciones previas evidencian el caso de un municipio mexicano donde más del 50 % de los ciudadanos buscaba descuentos del pago del predial, directamente con el alcalde. En definitiva, el populismo fiscal empuja a una mayor centralización, al tiempo que abre una discusión fundamentalmente política, donde la misma sociedad, además de exigir resultados, debe asumir parte de su responsabilidad y una contribución plena.

Entendiendo y fortaleciendo los gobiernos subnacionales. Un análisis desde las capacidades institucionales

Claudia Nancy Avellaneda

Resulta importante abordar la descentralización no solo desde la cuestión fiscal, sino también desde la dimensión política. La descentralización es una herramienta y no el producto final de un proceso como muchos académicos lo han sugerido. Por ello, es clave entender que no es la solución a los problemas que enfrentan los gobiernos nacionales, sino que simplemente es un medio gubernamental que existe para ejecutar otras labores, que depende del contexto, los actores y los factores institucionales que orquestan la descentralización tanto fiscal como política y administrativa.

Lo anterior es importante, en la medida en que ayuda a entender por qué hay tantas variaciones, no solamente a través de los países, sino a través de los gobiernos subnacionales. Por ello, es pertinente centrarse en cuatro indicadores de distinta naturaleza, cuando se quiere evaluar la descentralización fiscal (figura 14).

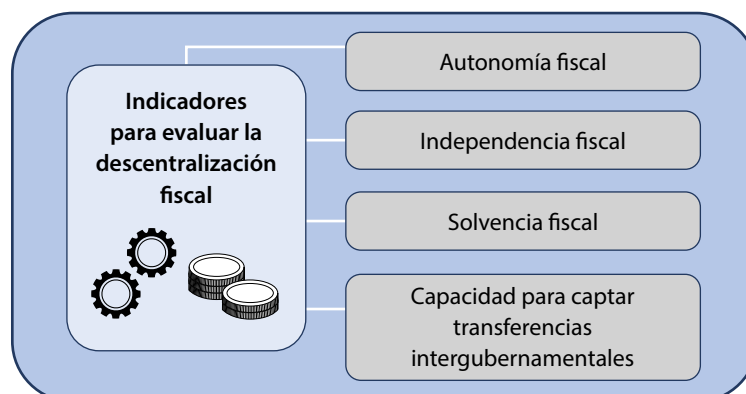
El primero remite al nivel de autonomía de los gobiernos subnacionales para recaudar sus propios recursos, sea a través de la captación de impuestos o desde de

la obtención de otros recursos por medio de diversas fuentes. No obstante, lo que incluye la autonomía fiscal no necesariamente puede influir en la independencia fiscal o la solvencia fiscal, por lo que es necesario desglosar estos cuatro indicadores para entender la descentralización.

La independencia fiscal, por su parte, es la condición que más se busca enfatizar en los gobiernos subnacionales, pues está orientada a que estos sean independientes en términos fiscales, por distintas vías. Por otro lado, la solvencia fiscal evalúa qué tan solvente es un gobierno para cubrir todos sus gastos. Estos pueden ser autónomos e independientes fiscalmente, pero puede que no sean solventes en términos fiscales. Por tal razón, esos tres indicadores deben estar unidos para analizar el alcance de la descentralización fiscal.

Finalmente, la capacidad de los gobiernos nacionales está asociada a las posibilidades de las entidades territoriales para captar más transferencias. Ello está ligado a antecedentes y factores políticos (como el alineamiento ideológico de partidos entre alcaldes, gobernadores y presidentes), que influyen de manera significativa en esta captación de transferencias. Aún es importante entender por qué ciertos gobiernos subnacionales reciben más transferencias, además de aquellas que son estipuladas por la ley, en comparación con otros gobiernos. Lo anterior es fundamental, porque esas transferencias

Figura 14. Indicadores para la evaluación la descentralización fiscal



Fuente: elaborado por Yency Contreras Ortiz con base en Avellaneda *et al.* (en prensa).

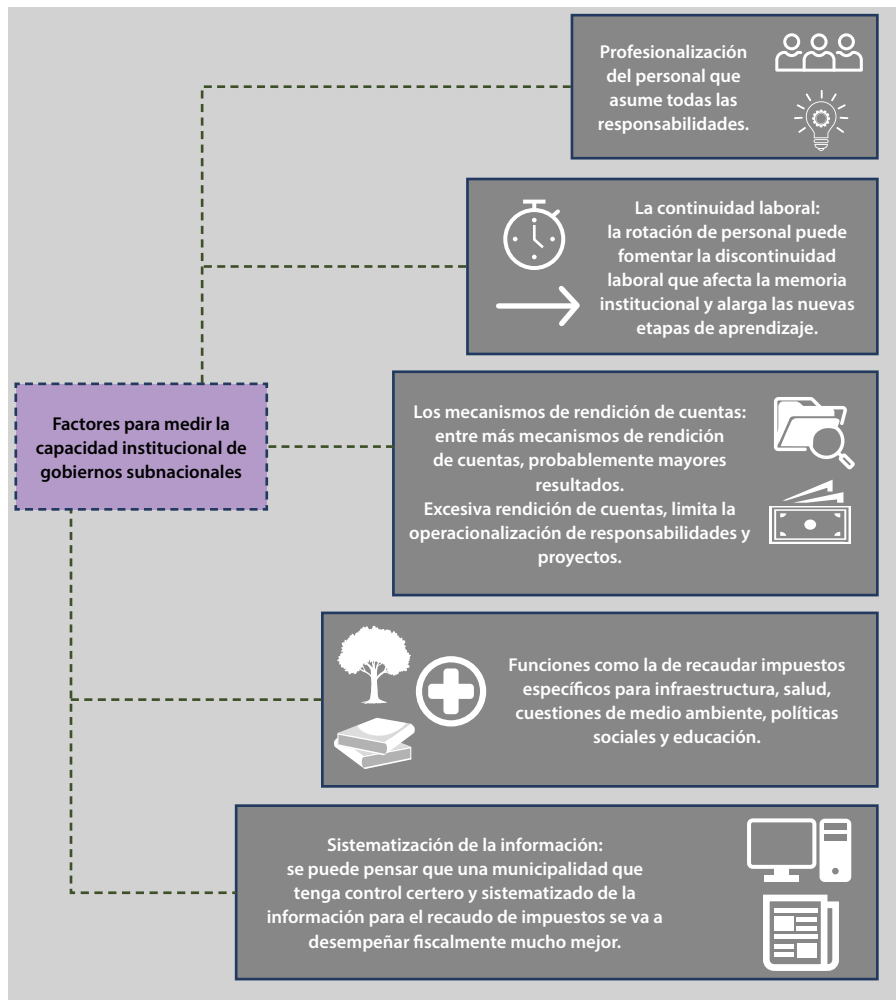
intergubernamentales también varían, ya no solo son dictadas a través de fórmulas específicas, sino que también por otros factores.

Algunos de los factores que pueden explicar la diversificación en los comportamientos de la descentralización fiscal en América Latina tienen que ver, particularmente, con la capacidad orgánica. Según esto, se asignan muchas responsabilidades a los gobiernos subnacionales, asumiendo que todos tienen la capacidad organizacional para cumplirlas. Sin embargo, existe alta variación de los gobiernos subnacionales en dicha capacidad organizacional, que puede medirse con diversos indicadores (figura 15).

Así, no solo es importante analizar las diferencias entre los gobiernos subnacionales y las cuestiones de política fiscal de la descentralización, sino también otras áreas de política, ya que ello permite examinar las diferentes variaciones que existen dentro de un mismo país y entender si esa variación puede ser explicada a nivel organizacional o a nivel jurisdiccional.

De acuerdo con lo anterior, es clave enfocarse en los ingresos y no solamente en los gastos. Por ejemplo, las tendencias en las aplicaciones por subsidios intergubernamentales y en la capacidad para asegurar esos subsidios en las regiones de Chile muestra diferencias entre la región número 11 y la región número 5 de ese

Figura 15. Indicadores para medir la capacidad organizacional de los gobiernos subnacionales



Fuente: elaborado por Yency Contreras Ortiz.

país (Avellaneda y Pina, en prensa). Se parte del hecho de que todas tienen la oportunidad/posibilidad de aplicar por subsidios ante el Gobierno central, pero no todas toman las mismas oportunidades.

En términos de aplicaciones, la región número 11 tiene un alto porcentaje de aplicaciones. No obstante, en 2013 solo el 10% de esas aplicaciones fue exitoso para obtener subsidios del Gobierno central. Entretanto, la región número 5 aplicó en un 60% por subsidios y tuvo un porcentaje de aceptabilidad o efectividad en obtener subsidios en 30%.

Considerando este fenómeno, cabe la siguiente pregunta: ¿cómo se explica la alta variación entre una región y la otra, en términos de captar y de asegurar esos subsidios por los cuales aplicaron? El éxito o el fracaso se explican por la capacidad organizacional de los municipios y las regiones. Las regiones que en el pasado han sido más exitosas en captar más subsidios tienen mayor experiencia en cómo presentar esas aplicaciones. Por lo que, en el futuro, van a obtener más aplicaciones, puesto que ya cuentan con aprendizajes de cómo aplicar (Avellaneda y Pina, en prensa).

Otro ejemplo está relacionado con el éxito de las matrículas en educación secundaria de los estados mexicanos (Avellaneda *et al.*, 2020). A partir de datos de 1995-2010 puede notarse que, a pesar de que hay una tendencia a mejorar, aún hay variaciones entre todos los estados. Los estudios evidencian que existen estados en los cuales todavía esa asistencia no es tan notoria.

En el caso colombiano, los datos de la matrícula en educación secundaria en los departamentos en 2004-2013, destacan los casos de Bolívar, Valle del Cauca y Cundinamarca, por su dinamismo en este tema, y otros casos como el departamento de Vichada y Vaupés, que aún se mantienen estáticos.

Hechas estas aclaraciones, surgen, entonces, nuevas preguntas: ¿a qué se debe esa variación en los estados

mexicanos y colombianos?, ¿se debe a la capacidad organizacional?, ¿a falta de interés de los líderes políticos?, o ¿se debe a falta de cobertura y promoción de los programas que tienen?

Otro ejemplo en otras áreas de descentralización para dar respuesta a estas preguntas muestra la satisfacción del desempeño de los gobiernos, en términos de reducción de la tasa de mortalidad infantil en los departamentos colombianos. En Amazonas, se evidencia una alteración de un año a otro, lo cual implica una posible explicación a nivel organizacional. Otro caso es Sucre, que muestra que este departamento siempre se ha mantenido estático y el caso de Chocó revela bastante alteración entre un año y otro. La capacidad de las provincias ecuatorianas para obtener ayuda internacional es otro ejemplo y se relaciona con la capacidad de obtener ingresos.

Entonces, si en el marco de la descentralización fiscal no se quiere depender de las transferencias intergubernamentales, ¿cómo pueden generarse otros mecanismos u otras fuentes de ingreso de dinero a los gobiernos subnacionales? Al respecto, está el ejemplo de los gobiernos ecuatorianos, los cuales están promocionando fuertemente la ayuda internacional y creando diversos acuerdos de cooperación con organizaciones no gubernamentales internacionales (Zambrano y Avellaneda, 2021; 2022). Si bien estos mecanismos están permitiendo captar dineros, cabe aclarar que inicialmente estas alianzas estaban centralizadas y, a partir de 2013, el Gobierno ecuatoriano descentralizó esta captación.

Cuando el Gobierno decidió descentralizarla, la captación de dineros internacionales por parte de las provincias de Ecuador declinó significativamente, lo cual puede indicar que las provincias no tenían la capacidad organizacional para asumir esta responsabilidad. Así, en 2013 con la aprobación de la ley para descentralizar la captación de esta ayuda internacional, se evidenció la variación que todas estas provincias

ecuatorianas tuvieron en la captación de recursos de ayuda internacional. Algunas provincias, como Morona Santiago, declinaron notoriamente, mientras otras han resurgido. Este último es el caso de la provincia de Galápagos, cuyo éxito puede explicarse por temas relacionados a la ayuda medioambiental. Otras provincias como Pichincha no han logrado emerger, lo cual indica que es la capacidad de organización la que ha influido.

Es clave señalar que esta capacidad organizacional puede asociarse también con la capacidad de los líderes subnacionales. Por ejemplo, si se hace una comparación del nivel de educación entre los gobernadores de Colombia y México, se ve que en Colombia el 10% de los gobernadores tiene un nivel educativo inferior al universitario, mientras que en México este porcentaje es de 2.6%.

Sumado a lo anterior, el 66% de los gobernadores de México tiene título universitario mientras que, en Colombia, esta cifra es de 29% (Avellaneda *et al.*, 2020). Sin embargo, en Colombia el 60% de los gobernadores tienen título de maestría cuando son electos, comparado solamente con el 30% de los gobernadores de México. En este orden de ideas, resulta pertinente preguntarse si estos niveles de educación influyen en cómo se está usando la herramienta de la descentralización fiscal.

En términos de experiencia, el 32% de los gobernadores en Colombia llega al puesto con experiencia a nivel local, mientras que en México el 10% llega con ese nivel de experiencia. No obstante, en México un alto porcentaje de los gobernadores llega con importante experiencia de nivel federal (53%); mientras que en Colombia solo el 32% de los gobernadores ha tenido experiencia de nivel central, trabajando a nivel ministerial o en alguna agencia administrativa en la capital del país.

Por último, en cuanto a la experiencia de los gobernantes en el sector público en Colombia y en México, resalta que el 40% de los gobernadores de Colombia ha llegado

sin experiencia en el sector público, mientras que en México ha sido menos del 3% (Avellaneda *et al.*, 2020). Así pues, podría inferirse que muchos gobernantes en Colombia provienen del sector privado, lo que no quiere decir que no tengan experiencia.

Estas indagaciones y estudios sobre la capacidad organizacional de los gobiernos subnacionales deben seguir profundizándose para determinar si realmente estas diferencias son las que explican estas premisas del éxito o fracaso de los procesos de descentralización en América Latina.

En respuesta a las inquietudes planteadas en el panel, es importante señalar que una de las principales fuentes que permiten generar ingresos locales es el impuesto predial. Al respecto, dentro de los resultados de una investigación previa, se evidenciaron las limitaciones de las actualizaciones catastrales y las dificultades locales de los municipios colombianos para consolidar sus avalúos catastrales. Además, los estudios señalados muestran la baja capacidad humana y de tecnología, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi al momento apoyar a los alcaldes en sus funciones relacionadas con el asunto.

Por otra parte, es cierto que las transferencias condicionadas pueden ayudar a los municipios. Sin embargo, es necesario tener en cuenta la variación entre los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, en Ecuador se gestionó una ley que demarcaba los límites de deuda de todas las provincias en ese país. Al analizar lo que pasó después de esta medida y de ver cuáles de esas provincias y municipalidades habían cumplido con dichos límites, se encontró que en todos los casos dependió de la naturaleza de la jurisdicción.

Por un lado, las jurisdicciones o regiones que solamente tenían estructura urbana pudieron adaptarse a nuevos límites en la deuda, porque a lo mejor tienen menos responsabilidades fiscales o se les facilitaba más reducir el número de personal. Pero las municipalidades o jurisdicciones que tienen tanto estructura urbana como rural no pudieron reducir

la deuda; pues ya habían obtenido ciertos compromisos con sus parroquias (entidad territorial inferior a las provincias), los cuales no podían cancelarse abruptamente. En este sentido, es importante tener en cuenta cómo la configuración estructural de las jurisdicciones también influye en la descentralización fiscal, pues hay municipalidades atadas, porque ya están sujetas a ciertos compromisos fiscales, los cuales ellos no pueden derogar.

Por último, cabe expresar que, de acuerdo con investigaciones y entrevistas realizadas a alcaldes latinoamericanos acerca de las transferencias categóricas, que eran específicas, la respuesta generalizada señalaba que, en varios casos, podían evadirse los condicionamientos a través del gasto denominado “desarrollo institucional”, en el cual podían cubrir ciertos gastos que no tenían que ser especificados detalladamente. Así, es importante tener en cuenta que los gobiernos municipales pueden limitarse, pero siempre podrán manejar o mover estratégicamente ciertos recursos.

Características de la descentralización en Colombia: una visión más allá de lo fiscal

Pablo Sanabria-Pulido

El presente aparte se enfoca en un análisis de las brechas entre la descentralización fiscal y política, frente a la descentralización administrativa en el caso colombiano que se muestra bastante sui géneris en el contexto latinoamericano, por su modelo unitario descentralizado que ha buscado combinar aspectos del enfoque centralista con el federalismo. Un problema principal del modelo de descentralización colombiano ha sido la necesidad de gestionar tensiones entre los objetivos fiscales y políticos de la descentralización, lo cual en últimas ha conllevado un

cierto descuido de aspectos centrales del enfoque de administración pública. Esto ha implicado la omisión de aspectos fundamentales administrativos necesarios para materializar la descentralización en Colombia. A continuación, se revisan las implicaciones de la dimensión fiscal y su tensión con lo político, así como sus implicaciones desde lo administrativo, con una mirada optimista, pero analizando algunos elementos problemáticos del caso colombiano.

La descentralización colombiana, si bien inició con fuerza en 1988, con la elección popular de alcaldes, tiene antecedentes interesantes desde la década de 1970. Los gobiernos liberales, particularmente, empezaron a estudiar las reformas en el ámbito de las finanzas públicas a partir de la Misión Bird-Wiesner —y de la publicación de varios documentos del momento—, asociados con el enfoque de federalismo fiscal. Esto constituye un aspecto fundamental para el diseño institucional de lo que se construiría como la descentralización colombiana que tuvo su punto máximo en lo establecido en la Constitución Política de 1991, en respuesta a demandas regionales y a presiones de actores políticos.

En el modelo colombiano, lo fiscal se asumiría como un estándar normativo-formal de la descentralización, mientras lo político permanece como un aspecto permanente, más enfocado en entender las normas y los acuerdos informales sociales; y más que normativo en su enfoque es positivista: cómo generar gobernabilidad y mantener operando el aparato político, para alcanzar objetivos globales y de gobierno.

En este proceso de casi veinte años, se observa cierta obsesión de los principales actores de las reformas relacionadas con la descentralización y las relaciones intergubernamentales por tratar de compaginar y balancear; y hacer que coexistan lo político y lo fiscal en las reformas, asunto no menor, porque ha implicado choques fuertes de técnicos y políticos, así como de distintos actores regionales. Un balance de fuerzas en el que no siempre ganan los mismos.

Lo que ha pasado en los treinta años posteriores a la Constitución de 1991 es que Colombia asumió la tarea de implementar un ambicioso proyecto híbrido, que trata de combinar elementos del federalismo y del estado centralista, pues plantea un modelo relativamente único en América Latina (unitario-descentralizado); con avances que dejan ver altos niveles de autonomía a nivel municipal, superando en diferentes indicadores a países federales de la región.

Cabe mencionar que acaba de concluirse el estudio internacional *Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990-2020* (Comisión Europea, 2022), hecho para la Unión Europea con participación de investigadores de México, Argentina y España⁷. En él, a partir de los niveles de autonomía a nivel municipal en diferentes países de la OCDE, se observa claramente que Colombia está en unos niveles que superan a la mayoría de países federales de América Latina y que, incluso, compiten con algunos sistemas de autonomía media alta en el contexto europeo o norteamericano.

Adicionalmente, con base en estos hallazgos, se evidencia que después de treinta años se ha consolidado un sistema relativamente coordinado de relaciones gubernamentales con cierta conflictividad esporádica. Un ejemplo de ello fue lo sucedido durante la pandemia del Covid-19. A través de un trabajo conjunto entre Bello y Sanabria-Pulido (2021), de la Texas Tech University, se evidenció que en esos momentos de conflictividad el sistema se ajustó relativamente rápido y el sistema de relaciones intergubernamentales parece haber conducido a acuerdos relativamente rápidos entre diferentes niveles de gobierno.

No obstante, el proceso de implementación del modelo colombiano, con ese enfoque dual de objetivos entre el alcance de la salud fiscal y el mantenimiento de la gobernabilidad política, no ha estado exento de

retos. La puesta en marcha del modelo unitario descentralizado ha conllevado una serie de contradicciones de la inercia centralista de más de cien años de una Constitución de 1886, que tenía una mirada cerrada en lo central y que se enfocó después, en la Constitución de 1991, a un nivel extremadamente municipalista y que explica muchos de los resultados que se presentaron en el panel acerca de ¿por qué en Colombia el fenómeno municipalista es más fuerte?

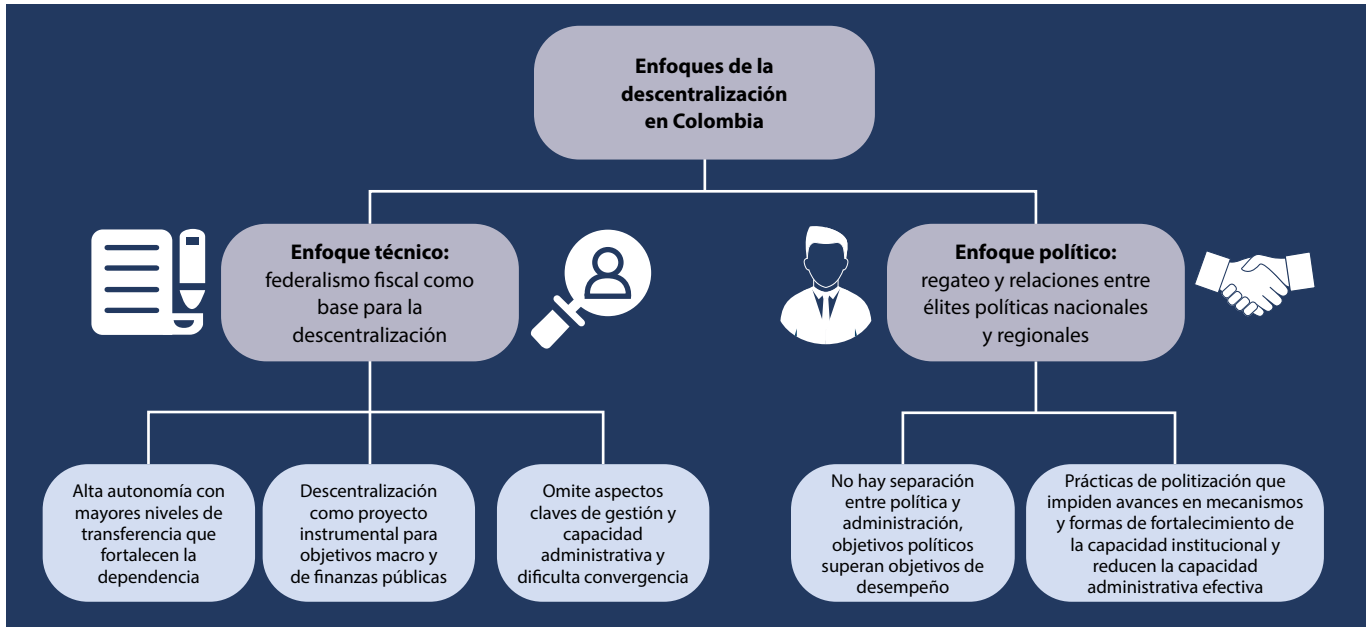
La respuesta a esta pregunta ha implicado entender la manera como han sido dichos enfoques desde lo fiscal y lo político, frente a lo administrativo en el caso colombiano (figura 16). Por ejemplo, a partir de una mirada crítica de los académicos de la administración pública, Sanabria-Pulido y Leyva (2022) explican que la descentralización colombiana ha tendido a descuidar aspectos clave de lo administrativo, lo cual es evidente en los temas de descentralización y relaciones intergubernamentales.

El intenso enfoque técnico del federalismo fiscal como base de inspiración para la descentralización colombiana, de diversas maneras, permitió avances importantes en la capacidad municipal, por ejemplo, para que algunos municipios recauden más; y también para que otros (la mayoría) dependan más de las transferencias del nivel central. Entonces, no sorprende que, a pesar de las heterogeneidades en capacidad institucional, muchos municipios siguen arraigados a bajos niveles de esfuerzo fiscal y alta dependencia del nivel central. El arreglo de incentivos de alguna forma ha desincentivado la diversificación de fuentes de recaudo por parte de los municipios y, por ende, sus capacidades administrativas y de gasto e inversión.

Otro punto central, es que la descentralización en algunos casos en Colombia se ha convertido en un proyecto instrumental para lograr objetivos macro y de finanzas públicas. Pero no *per se* para una construcción de capacidad institucional o capacidad administrativa. El enfoque fuerte en lo fiscal ha tenido énfasis en la

7 Con la colaboración del profesor Sanabria-Pulido.

Figura 16. Enfoques de la descentralización en Colombia



Fuente: elaborado por Yency Contreras Ortiz.

austeridad y la racionalización del gasto, lo que ha chocado, con frecuencia, con aspectos claves de gestión y la capacidad administrativa, al limitar o hacer recortes que afectan la capacidad institucional y administrativa de las unidades subnacionales.

Esto, a su vez, ha dificultado la convergencia y ha estallado la dispersión en capacidad institucional y de administración pública que caracteriza a los municipios y los departamentos colombianos. Ante las contradicciones anteriores, no sorprende que buena parte de las unidades subnacionales que mejor se defienden y qué más independientes son, en este contexto de descentralización fiscal, son las más grandes, Antioquia, Cundinamarca, Valle del Cauca, Atlántico y el Distrito Capital de Bogotá.

Desde el otro enfoque, el alcance de los arreglos con actores regionales y políticos claves, los procesos de decisión y administración en el caso colombiano están caracterizados por el “regateo”, que está asociado a los distintos procesos de negociación permanente entre las élites políticas nacionales y regionales y entre actores

de diferentes movimientos y bancadas regionales. Ello ha permitido los grandes avances o los grandes bloqueos en el contexto político colombiano.

Este fenómeno ha implicado, a su vez, que no hay una separación entre la política y la administración, lo que genera que los objetivos políticos superen los de desempeño y, al mismo tiempo, se omitan los aspectos administrativos de esa discusión. Así, lo que mantiene en el tiempo son las prácticas de politización que claramente bloquean y reducen la capacidad administrativa e impiden el fortalecimiento de la capacidad institucional por la forma en que se dan dichos arreglos.

Las principales implicaciones de este proceso evidencian que lo político y lo fiscal han estado en permanente contradicción en el proceso de descentralización colombiano, con objetivos que, por lo general, avanzan en direcciones opuestas. Además, usualmente en los momentos de tensión el resultado muestra una tendencia a que los objetivos de los actores políticos se sobrepongan, en detrimento de los fiscales/técnicos.

Las reformas del periodo 2000-2007 reflejan esos acuerdos políticos en contradicción con el enfoque centrado en lo fiscal, a pesar de tener todo un diseño institucional sofisticado. La llegada de estas crisis promovió momentos de efervescencia técnica, cuando los técnicos revisaron la autonomía que probablemente estaría generando problemas en el nivel macro. Sobre este tema, algunos autores han reflexionado en torno a fenómenos como la recentralización, pero en realidad lo que se evidencia más que una recentralización es una reafirmación de dichas formas de negociación entre lo nacional y lo subnacional que viene fuertemente alimentada desde nodos regionales con mayor capacidad política, administrativa y fiscal.

En síntesis, en este panorama, la obsesión entre lo político y lo administrativo ha implicado que Colombia ha puesto en marcha una descentralización sin administración pública, en la cual los aspectos clave de esta última —como la capacidad organizacional, la profesionalización del personal y la calidad de la gestión de las finanzas públicas— desaparecen y se omiten en múltiples acciones descentralizadoras claves por ese énfasis exacerbado entre político y lo fiscal.

De la misma manera, Colombia ha avanzado en su proyecto de ampliación de la autonomía municipal, pero ha descuidado elementos que afectan la calidad de las políticas públicas y que facilitan mayor homogeneidad y convergencia en los procesos de gestión pública e implementación. De esta manera, se observa como balance una autonomía sin mayor capacidad administrativa ni reconocimiento de la heterogeneidad, en el que desde el nivel nacional se esperan resultados similares de unidades subnacionales asimétricas y disímiles.

Adicionalmente, Sanabria-Pulido y Leyva (2022) destacan que las reformas a la administración pública en el caso colombiano omitieron durante décadas el avance hacia una burocracia profesional seleccionada por mérito, más evidente en el nivel subnacional, si

bien ha habido los avances importantes desde la Constitución de 1991. Ello se ha agravado por avances de prácticas de la Nueva Gestión Pública, como la contratación por prestación de servicios, que hacen que, en la actualidad, buena parte de las formas de vinculación al empleo público en los niveles municipales y departamentales se genere a través de este tipo de contratación, que es parcial y discontinua, y ha reactivado el clientelismo y las formas tradicionales de asignación de cargos. Por lo que limitan la continuidad de las políticas públicas y la gestión efectiva del conocimiento por parte de las organizaciones públicas.

Los contratos de prestación de servicios tienen una lógica que, en algunos casos, está justificada, pero que se vuelva la principal forma de vinculación afecta la capacidad institucional desde lo local. En varios municipios, los cambios de gobierno reviven los sucesos de las épocas de la violencia política, cuando una vez asumían los gobiernos de un partido, salían todos los funcionarios del anterior y así sucesivamente. Esta situación está pasando con los contratos de prestación de servicios, los cuales se volvieron un medio de cambio para los actores políticos.

Otro tema importante es el rol de los entes de control, pues la duplicidad de diferentes niveles y capas de control desde lo nacional, departamental y municipal tampoco facilita los procesos de gestión a nivel local, por lo que es un elemento que requiere mayor racionalidad. El papel de los entes de control tal vez afecta la descentralización, y pocos estudios se han detenido a revisar los detalles y elementos que, de alguna forma, reducen la capacidad institucional del nivel local y afectan sus cargas administrativas.

Finalmente, para avanzar los procesos de mejoramiento de la capacidad administrativa desde la gobernanza local, es fundamental identificar el rol de actores claves que pueden facilitar la gestión del conocimiento en los gobiernos subnacionales, pues hasta ahora se evidencia una falta de capacidad en

la generación de procesos de formación y de gestión del conocimiento en este nivel. En este escenario, entidades como la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), la Universidad Nacional de Colombia y las universidades de cada región tienen una responsabilidad importante en facilitar esos procesos.

Ante este panorama, es clara la necesidad, primero, de modificar el modelo que mantiene las deficiencias en las dimensiones desde lo administrativo y, segundo, pensar una descentralización escalonada y enfocada fuertemente en juntar los avances en la autonomía con la consolidación de las capacidades de la administración pública. En este contexto, se resalta el rol capital que puede jugarse desde la asociatividad interjurisdiccional y los esquemas asociativos territoriales, que traen cambios importantes en la gobernanza multinivel y en la capacidad de las administraciones públicas locales, al dotarlas de nuevas formas e instrumentos de política.

Al respecto, resulta fundamental entender esta asociatividad ligada a figuras como las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), las provincias, las asociaciones de municipios, más allá de la escala municipal. Aunque ha habido avances normativos con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial [Ley 1454 de 2011], la Ley de regiones [Ley 1962 de 2019] y de áreas metropolitanas [Ley 1625 de 2013], de alguna forma no se ha logrado materializar la asociatividad desde el mismo funcionamiento municipalista y departamentalista de la rama ejecutiva del nivel nacional. Por ello, la descentralización va por un lado y la asociatividad por otro. Como un punto central para la agenda futura de los temas de gobernanza local y descentralización en el país es fundamental y necesario lograr la conversación entre esos dos mundos.

En ese sentido, la transformación hacia lo metropolitano y lo interjurisdiccional permitiría repensar la forma en que funciona actualmente el proceso de

descentralización; por lo que la estructura del nivel nacional, especialmente de la rama ejecutiva, debe ajustarse y coordinarse para entender estas nuevas formas de funcionamiento de lo administrativo, más allá del nivel municipal.

Referencias

- Avellaneda, C. (2009). Mayoral quality and local public finance. *Public Administration Review*, 69(3), 469-486.
- Avellaneda, C., Bello, R. y Olvera, J. (2020). Explaining subnational governance: The role of governors' codified and uncoded knowledge. En J. Glückler, G. Herrigel y M. Handke (Eds.), *Knowledge for Governance*. Springer.
- Avellaneda, C., Bello, R. y Correa, R. (en prensa) *Municipal fiscal performance: mayors' gender and organizational human resources*.
- Avellaneda, C. y Pina, G. (en prensa). *Local government effectiveness. Assessing the role of organizational capacity*.
- Bello, R. y Sanabria-Pulido, P. (2021) The costs and benefits of duality: Colombia's decentralization and the response to the COVID-19 pandemic. *Brazilian Journal of Public Administration*, 55(1), 165-179.
- Bonet, J., Pérez, G. J. y Ayala, J. (2014). *Contexto y evolución del SGP en Colombia*. Banco de la República.
- Cabrero, E. (2005). Para estudiar la evolución de la acción pública local. Un marco teórico y metodológico para analizar los municipios urbanos. En E. Cabrero, *Acción pública y desarrollo local* (pp. 70-108). Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, E. (2006). *Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina*. Cide.
- Cabrero, E., López, L., Segura, F. y Silva, J. (2005). *Acción municipal y desarrollo local ¿Cuáles son las claves del éxito?* Cide.

- Cámara de Comercio de Bogotá. (2015). *El gobierno de las grandes ciudades. Tipología y análisis de los modelos de gestión en ciudades de América Latina*. Cámara de Comercio de Bogotá.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (1993). *Descentralización fiscal. Marco conceptual*. Cepal. <https://bit.ly/3RdTle7>
- Comisión Europea. (2022). *Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990-2020*. Publications Office of the European Union. <https://bit.ly/3AUQ97f>
- Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial (Comisión STT). (2020). *Informe Final*. Embajada de Suiza en Colombia-Aecom-Cede.
- Congreso de Colombia. (1983, 06 de julio). *Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones* [Ley 14 de 1983]. Diario Oficial 36 288. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=267>
- Congreso de Colombia. (1994, 02 de junio). *Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios* [Ley 136 de 1994]. Diario Oficial 41 377. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=329>
- Congreso de Colombia. (2011, 29 de junio). *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones* [Ley 1454 de 2011]. Diario Oficial 48 115. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html
- Congreso de Colombia. (2012, 06 de julio). *Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios* [Ley 1551 de 2012]. Diario Oficial 48 483. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html
- Congreso de Colombia. (2013, 29 de abril). *Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas* [Ley 1625 de 2013]. Diario Oficial 48 776. <https://bit.ly/3CAte2t>
- Congreso de Colombia, (2019, 28 de junio). *Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P.* [Ley 1962 de 2019]. <https://bit.ly/3ThldUO>
- Contreras, Y., Avellaneda, M., Calderón, Alejandro, S. y Buitrago, J. O. (2022). Instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia. Alcances de su implementación por los gobiernos municipales. *Gestión y Política Pública*, 31(1), 57-98. <http://doi.org/10.29265/gypp.v31i1.1013>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). *Indicadores y mediciones. Desempeño fiscal*. Consultado en 2022. <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-fiscal.aspx>
- Eugino, H., y Radics, Á. (2018). *Próximos pasos para la descentralización y gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina. Teoría y práctica*. Cepal.
- Finot, I. (2007). Los procesos de descentralización en América Latina. *Investigaciones Regionales*, (10), 173-205.
- Fretes, V. y Ter-Minassian, T. (2016a). Desempeño decepcionante: impuestos locales en América Latina. En *Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina. Por qué y cómo* (pp. 1-41). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fretes, V. y Ter-Minassian, T. (2016b). Prólogo. En *Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina. Por qué y cómo* (pp. xiii-xiv). Banco Interamericano de Desarrollo.

- Gómez-Celi, J. (2021). Descentralización fiscal y apertura económica en Colombia 1990-2010. *Ágora U.S.B.* 21(1), 299-321.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2018). *Finanzas públicas estatales y municipales*. Consultado en 2022. <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>
- Jaramillo, M. (2010). La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California. *Región y Sociedad*, 22(49), 177-200.
- Junguito, R., Melo, L. y Misas, M. (1995). *La descentralización fiscal y la política macroeconómica* (Borradores Semanales de Economía n.º 31). Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de la República de Colombia.
- Muñoz, A., Pineda, E. y Radics, A. (2017). *Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina: El potencial de las transferencias de igualación*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Musgrave, R. (1959). *The theory of public finance*. McGraw Hill.
- Oates, W. (1972). *Fiscal federalism*. Edward Elgar Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2022a). *Fiscal Decentralisation Database* [Base de datos]. <https://bit.ly/3CF0PYU>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2022b). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2022*. OCDE. <https://bit.ly/2XPOSrH>
- Petrovsky, N. y Avellaneda, C. (2014). Mayoral public sector work experience and tax collection performance in Colombian local governments. *International Public Management Journal*, 17(2), 145-173. <http://doi.org/10.1080/10967494.2014.905406>
- Pineda, N. (1994). *La descentralización fiscal en México*. El Colegio de México.
- Pinilla, D. E., Jiménez, J. D. D. y Montero, R. (2015). La descentralización fiscal en América Latina. Balance de un proceso. *Revista de economía institucional*, 17(33), 133-160.
- Resk, E. (1996). *Descentralización fiscal y estabilización. Aspectos conceptuales y experiencia Argentina*. Cepal.
- Romo de Vivar, M. y Gómez, R. (2016). Descentralización fiscal, capacidades administrativas y recaudación del impuesto predial en los municipios de México: una aproximación teórica. *Economía y Sociedad* 20(35), 155-170.
- Sanabria-Pulido, P. (2019). Las capacidades institucionales de los municipios colombianos. En E. Grin, A. Carrera-Hernández y F. Abrucio, *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos. Actualidad, brechas y perspectivas*. Fundação Getúlio Vargas.
- Sanabria-Pulido, P. y Leyva, S. (2022) A patchwork quilt of public administration models without early Weberianism? Public management reforms in Colombia since the 1980s. *Public Management Review*. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2054227>
- Sistema Nacional de Información Municipal (Sinim). (2019). *Clasificador presupuestario*. Consultado en 2022. http://datos.sinim.gov.cl/clasificador_presupuestario.php#
- Secretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Gobierno de Chile (Subdere). (2009). *Descentralización en América Latina. Un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina* (Documentos de Trabajo No. 3). Subdere.
- Valencia, D. y Karam, V. (2014). Antecedentes de la descentralización territorial en Colombia. *Dikaion*, 23(1), 171-194.
- Zambrano, J. y Avellaneda, C. (2021). The effect of regulatory burden on the effectiveness of intergovernmental collaborations. The case of subnational

partnerships for managing international cooperation. *Brazilian Journal of Public and International Policies*, 6(3), 22-49. <https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n3.61124>

Zambrano, J. y Avellaneda, C. (2022). The (un)intended effects of regulatory burden on policy effectiveness. The case of regulations targeting NGOs. *Journal of Policy Studies*, 37(1), 15-25. <https://doi.org/10.52372/jps37102>

Universidad Nacional de Colombia
Instituto de Estudios Urbanos.
Calle 44 n.º 55-67, Unidad Camilo Torres. Bloque C.
Módulo 6. Oficina 702
(57+) 3165000 Ext.: 10849, 10855, 10854, 10858
ieu_bog@unal.edu.co
www.ieu.unal.edu.co
@IEU_UN



Licencia de publicación

En los casos que sea usada la presente obra se deben respetar los términos señalados en la siguiente licencia.

Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Texto legal de la licencia completa en:
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es_ES