



Revista CS
ISSN: 2011-0324
cs@icesi.edu.co
Universidad ICESI
Colombia

Leyva Botero, Santiago
Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis
intergubernamental desde una lectura institucional
Revista CS, núm. 8, julio-diciembre, 2011, pp. 211-243
Universidad ICESI
Cali, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=476348371007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Santiago Leyva Botero
Universidad EAFIT, Colombia
Sleyvabo@eafit.edu.co

Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional¹

*Towards a new debate over decentralization in Colombia: an
intergovernmental analysis from the institutional perspective*

*Rumo a um novo debate sobre a descentralização na
Colômbia: a análise intergovernamental a partir de uma
leitura institucional*

Artículo de investigación recibido el 08/06/11 y aprobado el 03/10/11

1 Artículo de investigación científica y tecnológica desarrollado en el marco del proyecto “Análisis de los mecanismos de coordinación intergubernamental en Colombia: una comparación entre los Concejos Comunales de la era Uribe y los Acuerdos Para la Prosperidad del gobierno de Santos”, financiado por la Universidad EAFIT, registro No. 297|000037 de la misma institución. En este proyecto colaboran los estudiantes: Lina Marcela Quiceno y Álvaro Pérez.

Resumen

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

Palabras Clave: Relaciones Intergubernamentales, Descentralización, Institucionalismo, Gobiernos locales

Abstract

The purpose of this paper is to examine the Colombian decentralization process by taking into account the literature on Intergovernmental Relations and from an institutionalist perspective. In Colombia, despite of certain advancement of decentralization process, there is a shortage of clarity with regards to the mechanisms of intergovernmental coordination within the framework of regional autonomy. This scarcity opened the doors for the scenarios in which the coordination of public policies between territorial entities becomes fertile soil for political opportunism. Hence, decentralization should be comprehended not only as a theory that deals with a higher level of autonomy of regional governments, but also as a framework to explore intergovernmental coordination.

Keywords: Intergovernmental Relations, Decentralization, Institutionalism, Local governments

Resumo

O propósito do artigo é examinar o processo de ‘descentralização’ política e administrativa na Colômbia sob a ótica da literatura sobre as relações intergovernamentais a partir de um enfoque institucionalista. No país, esse processo até agora esclarece pouco quais seriam os mecanismos de coordenação intergovernamental num marco de autonomias regionais, o que faz com que a coordenação de políticas públicas entre patamares territoriais seja terreno fértil para o oportunismo político. Assim, a descentralização deve ser interpretada não só como uma teoria sobre a ampliação da autonomia dos governos regionais, mas também como um marco para explorar a coordenação intergovernamental.

Palavras-chave: Relações intergovernamentais, Descentralização, Institucionalismo, Governos locais

Introducción

Este artículo busca situar, en perspectiva teórica, el problema de la des-re-centralización del Estado en Colombia, a través del análisis de las Relaciones Intergubernamentales (RIG) bajo un enfoque institucionalista. La literatura de RIG nació en los países con régimen federal con el propósito de analizar el surgimiento de una serie de mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. De esta manera autores como Elazar (1964) y Wright (1974, 1977) empezaron a superar la concepción clásica de los países federales como naciones donde existe una clara separación de funciones y poca necesidad de coordinación funcional y política. Este tipo de agenda investigativa se aplica hoy también a los regímenes unitarios descentralizados (Jordana, 2003, Abal Medina, 2009, Cabrero y Zabaleta, 2009), especialmente en los últimos años cuando estos países han empezado a avanzar una serie de reformas con el fin de resolver los fallos de la autonomía municipal y regional por medio de la creación de mecanismos de coordinación. En otras palabras, la validez de la agenda investigativa de las RIG en los países unitarios se da porque la misma descentralización creó un espacio para que su funcionamiento se deba entender hoy a través de la relación entre autonomía y coordinación, y no desde el marco normativo que propició las reformas en primera instancia.

Esto, en sí mismo, resulta importante desde la óptica colombiana, dado que en este país se ha entendido principalmente a la descentralización como modelo de separación del poder entre niveles de gobierno. Lo anterior sugiere que se ha pasado por alto la necesidad de examinar las RIG. Esto ha implicado que para la literatura colombiana en el área sea difícil ir más allá de las categorías de re/centralización y des/centralización como elementos explicativos para el proceso de reforma intergubernamental en Colombia. Así se hace muy difícil distinguir entre un esfuerzo por coordinar la descentralización de otro por deshacer a la descentralización (recentralizar), pues ambas tendencias apuntarían a activar el rol del centro.

En este sentido, el artículo propone que en Colombia se pasó inicialmente por un período de construcción de la descentralización a través de un proceso de *desvinculación del centro*, en el cual se pretendió brindarles mayor autonomía a los niveles de gobierno intermedio y local, otorgándoles una serie de competencias fiscales, administrativas y políticas por medio de reformas que iniciaron con la Ley 14 de 1983 y terminaron con la Ley 617 del 2000. Luego, surge un segundo momento a partir de las reformas de principios de la década del 2000, en especial la Ley 617 del 2000 y el Acto Legislativo 01 de 2001, en los que se dio un nuevo período de *revinculación con el centro*. Este segundo período requiere

de un marco explicativo que permita reflexionar sobre este nuevo momento sin asumir, previamente, que el único camino posible es el movimiento pendular entre centralización y descentralización. La descentralización vista desde las RIG, en este segundo momento, dejaría de ser una teoría para explicar las razones por las que era deseable, necesario, útil o predecible que se descentralizara, como era usual en las corrientes que dominaron las explicaciones sobre la descentralización en Colombia en la década de los noventa, entre ellas la neoconservadora (selección racional), desarrollista, *politicista* y neo-marxista. En este sentido, las RIG deberían pasar de analizar sólo el grado de separación –político, administrativo y fiscal–, a estudiar, también, las relaciones y mecanismos intergubernamentales de coordinación en esas áreas.

Es necesario, entonces, señalar que en este artículo no se hará una revisión detallada del estado del arte en la discusión sobre la descentralización en Colombia, pues el proyecto acá presentado es, más bien, el de ofrecer un punto de entrada diferente, con un nuevo vocabulario y unas categorías de investigación que tiene un giro de 180 grados, partiendo desde el problema de la autonomía para llegar al nuevo problema de la coordinación intergubernamental. Sin embargo, con las RIG se buscará ofrecer, para el momento actual, una explicación alternativa a la “re-centralización”, ya que esta última ha sido el común denominador, en los últimos años, en algunos autores muy reconocidos en el área en Colombia (Castro, 2007; Restrepo, 2007a y Gutiérrez 2010), dado que las nuevas reformas no pretenden necesariamente crear un control jerárquico tradicional y centralizado de la Nación sobre los departamentos y municipios sino que, más bien, se mueven sobre una serie de tensiones y opciones institucionales que posibilitan diferentes formas de acción estratégica.

Ésta va desde un nuevo activismo presidencial –a través de mecanismos como: los Consejos Comunales y nuevas formas panópticas para mantener bajo supervisión a los municipios, como los índices de desempeño fiscal e integral– hasta nuevos mecanismos de poder sustitutivo que le retiran competencias a los municipios por vía de la descertificación en educación y saneamiento. De esta manera se puede concebir, como se explicará más adelante, una posición dominante de la Presidencia de la República e, incluso, una remoción temporal de competencias locales sin, necesariamente, implicar que se está regresando a la lógica jerárquica y recentralizadora. La idea consistirá en explicar, entonces, las debilidades del marco institucional de relaciones intergubernamentales en Colombia y la manera como esta debilidad es aprovechada, políticamente, por diferentes actores para construir unas relaciones oportunistas y en clara competencia mutua.

Así que, si en Colombia la academia se preocupa por “defender” la descentralización, el reto no está en criticar todo proceso de manejo central (Hinestroza, 2007) sino, más bien, en entender los problemas en las reglas que configuran la autonomía local y, especialmente, en las relaciones intergubernamentales. En este sentido, el propósito de este artículo es llamar la atención sobre la importancia de las relaciones intergubernamentales y superar los análisis de descentralización con un análisis institucional de las RIG que vaya más allá de lo que Morata llama “el análisis en términos de centralización-descentralización, con base únicamente en la organización institucional” (Morata, 1991: 155).

Finalmente, es necesario anotar que el artículo está dividido en dos partes. La primera explora el marco teórico de las RIG desde un punto de entrada institucional. Esta parte construye el marco analítico y fija los énfasis para el estudio de la evolución de los mecanismos de RIG que se dan en la segunda parte. En este orden de ideas el artículo está estructurado al modo de un caso de análisis que ilustra cómo el análisis institucional de las RIG ayuda a impulsar el debate de la descentralización como metáfora de separación del poder. En esta dirección, la realización de un análisis de RIG en Colombia resulta fructífero para renovar las discusiones disciplinares y para pensar en nuevas categorías referenciales para estudiar a la descentralización.

La evolución de la teoría de las Relaciones Intergubernamentales y su llegada al institucionalismo

Para entender la importancia de los temas relacionados con la coordinación entre los niveles de gobierno resulta conveniente retomar, brevemente, a los estudios de federalismo, especialmente en los últimos cincuenta años, cuando éstos empezaron a poner en el centro de la agenda el tema de la coordinación intergubernamental. Partiendo del trabajo clásico de Elazar (1964), uno de los analistas canónicos del federalismo moderno, esta área de estudios empezó a explicar las razones por las que el federalismo había dejado de ser una teoría sobre la separación del poder entre los Estados y el gobierno federal, y había empezado a ser una teoría de los sistemas de cooperación entre los sistemas de gobierno. Este autor planteó que, a partir de los años treinta del siglo XX, surgió en los EE.UU. un nuevo sistema de relaciones intergubernamentales, generado por la mayor intervención del gobierno federal durante el período del “New Deal” (Elazar, 1964). Si se recuerda, esta política fue instituida para hacerle frente a la amenaza nacional que representaba la llamada Gran Depresión, creando así una nueva forma de activismo del gobierno federal que cambió para siempre el

viejo modelo de la “torta de capas”² (Elazar, 1964 y Wright, 1974). Por esto, para analizar el nuevo tipo de relaciones intergubernamentales que se empezaban a consolidar en los años cincuenta, se hizo necesario buscar en EE.UU. “[...] una teoría que tomara en cuenta la existencia continua de una cantidad de la colaboración intergubernamental igual o mucho mayor a la cantidad de separación (como tradicionalmente se define) en el sistema federal” (Elazar, 1964: 280)

Así, desde los estudios clásicos de Elazar (1964) y Wright (1974) se empieza a hablar de un federalismo donde los actores estatales, en distintos niveles, ya no se asumían independientes y donde, incluso, el centro –sin dejar atrás la división federal– presentaba un papel más activo por medio de relaciones cooperativas con los gobiernos estatales y locales. La teoría de las RIG fue dominada desde su nacimiento hasta los años ochenta por el enfoque conductista,³ estos estudios se caracterizaban por reflexionar sobre la transformación del federalismo dual –aquel cercano del modelo de la torta de capas– en el federalismo cooperativo. Sin embargo, estas reflexiones se destacaban también por la falta de un “tratamiento más sistemático del sistema político” que había generado esa transición (Rosenthal y Hoefler, 1989: 20). De alguna manera, se asumía que estas relaciones de cooperación eran el resultado de un interés natural de los diferentes niveles por concurrir entre sí, es decir que se asumía un mundo social y político “putativamente cooperativo” (Rosenthal y Hoefler, 1989: 21). Dado esto, el conductismo se enfocaba exclusivamente en demostrar la evidencia de esa cooperación por medio de métodos científicos, lo cual llevaba a realizar estudios empíricos que demostraban cómo esa nueva teoría coincidía con la evidencia empírica.⁴ A manera de ejemplo, resulta ilustrativo observar que si bien es cierto que en los trabajos del “federalismo no centralizado” de Elazar (1964) existe un tratamiento de aspectos estructurales importantes, la explicación sobre la crisis del modelo de federalismo dual termina cayendo sobre la regularidad de comportamientos específicos de los líderes nacionales, en particular sobre el jacobinismo y el gerencialismo de los gobernantes federales a partir de Roosevelt.

Dado lo anterior, en los años ochenta los autores del *Public Choice*⁵ plantean críticas importantes sobre la ineficacia de estos estudios inevitablemente descriptivos. Éstos proponen un modelo basado en una realidad social individualista,

2 Se conoce como “torta de capas” a un modelo de separación total de los diferentes niveles (federal, estatal y local).

3 A este enfoque también se le conoce como comportamentalismo, pues viene del término “behavioralism” en inglés.

4 Wright (1974) por ejemplo, se centró en mostrar la mayor importancia de las transferencias y cofinanciamientos en la construcción de políticas públicas.

5 Usualmente se le traduce como el método de la escogencia pública racional o de la elección racional.

en el que cada actor busca maximizar su propio beneficio. Estas ideas, aplicadas a las RIG, presentaban una visión del federalismo en la que “el conflicto y la negociación son vistas como las piezas claves que perpetúan el balance intergubernamental” (Rosenthal y Hoefler, 1989: 21). Adicionalmente, como señalan los mismos autores, esta teoría traía también la pregunta más abierta por “el papel de las reglas del sistema para explicar los patrones interpersonales e institucionales de interacción”. Así, esta teoría pretendía explicar “el tipo de resultado de políticas que los conductistas descriptivos sólo habían documentado (pero no explicado) por tres décadas” (Rosenthal y Hoefler, 1989: 21).

En este sentido, el *Public Choice* intentaba conciliar el estudio de un comportamiento de micro nivel con la influencia de los elementos macro-estructurales. El problema era que éste, al tomar de antemano una racionalidad individualista de naturaleza antropológica, asumía que la lógica de las RIG debía ser necesariamente competitiva. En este sentido, el gobierno federal y el estatal estarían en permanente competencia por acumular poder y suplantar a los otros niveles en sus funciones. Así, la influencia de los aspectos estructurales quedaba seriamente reducida a arreglos de equilibrios temporales, en una carrera competitiva de largo plazo.⁶ Adicionalmente, bajo el marco neo-conservador de esta teoría se asumía que el fraccionamiento era deseable en la medida que la competencia misma entre los gobiernos llevaba a crear un ciclo virtuoso de mejoramiento de políticas. Lo anterior implicaba limitaciones serias en la medida que la única forma de coordinación posible era la competencia y que los arreglos de otro tipo difícilmente podían ser explicados de manera convincente.

Dadas las limitaciones de este marco explicativo, se empezó a desarrollar en los años noventa el nuevo enfoque institucional. Un análisis que ilustra cómo el surgimiento del institucionalismo transforma la lectura de las RIG es el de Painter (1991). Este autor toma su marco analítico del trabajo de Ostrom (1986), a partir del cual explica que es necesario ir más allá de la tradicional dualidad entre competencia y cooperación del federalismo, haciendo posible explicar muchos otros tipos de relacionamientos posibles. En concreto, Painter (1991) señala que diferentes tipos de arreglos institucionales pueden producir diferentes formas de “acción estratégica”, dando lugar a relaciones confrontacionales, de negociación, de coalición, de solución conjunta de problemas y aislacionistas.⁷ En general, como señala Morata (1991), el marco institucional y en especial, la distribución de las competencias, conforman las “reglas del juego” en el que los

6 Igualmente, se descartaba cualquier posibilidad de definir principios de unión nacional que se antepongan a la misma separación, como el principio de redistribución y la búsqueda de la equidad.

7 Más adelante, se mostrará también que bajo marcos institucionales más similares al que existe en Colombia se pueden dar modelos oportunistas o clientelistas de RIG (Jordana 2003).

distintos actores, dotados de unos determinados recursos jurídicos, políticos, financieros y organizativos, intervienen con arreglo a sus propios objetivos, intereses y estrategias.

Al respecto, Painter (1991) sugiere que el papel de las instituciones en las RIG es importante debido a que éstas permiten: “la división y la distribución de poderes de manera particular, creando los mecanismos y canales para resolver las diferencias y llegar a acuerdos” (Painter, 1991: 269). Lo anterior ilustra que existen dos elementos claves para estudiar, el primero está relacionado con las reglas de división de los sistemas regionales o federales, y el segundo con los elementos que crean la forma de coordinación, sea esta competitiva, cooperativa, colaborativa, oportunista, u otra. El interés de este artículo está en explorar, precisamente, las relaciones de coordinación bajo el marco institucional, sin presuponer una lógica cooperativa o competitiva de antemano.

Para entender en términos institucionales la diferenciación entre la canasta de reglas y las relaciones de coordinación, un buen punto de partida es el conocido modelo de análisis institucional de siete puntos claves de Ostrom (1986), el cual es resumido y adaptado al análisis de RIG por Painter de la siguiente manera:

1. *Normas límite* que determinan quién es elegible para participar.
2. *Reglas de ámbito de aplicación* que especifican el rango de temas en que los actores pueden participar.
3. *Reglas de posición* que especifican las posiciones elegibles por los participantes.
4. *Normas de autoridad y de proceder* que prescriben la posición concreta que pueden tomar los actores.
5. *Reglas de información*, que determinan la información que deben dar los actores a los demás.
6. *Reglas de agregación* que prescriben cómo se tomarán las decisiones colectivas (por ejemplo, la mayoría de votos o el arbitraje) y
7. *Reglas de pago* que especifican los costos y los beneficios que se distribuirán por el resultado de una decisión (Painter, 1991: 271).

Examinando esta clasificación se puede ver claramente que las primeras cuatro reglas están relacionadas con la constitución misma del sistema intergubernamental. Estas reglas definen los actores, sus competencias y las posiciones que pueden tomar, así como el modelo de autoridad. Por esto el análisis de las relaciones intergubernamentales implica estudiar un entorno de reglas formales e informales que pueden modificar la agencia de los actores, creando incentivos o controles sobre estas relaciones (Jordana, 2003). Por otro lado, los últimos tres puntos del conocido método de Ostrom señalan un conjunto de normas que están más relacionadas con la misma coordinación del sistema intergubernamental. Se puede ver, así, que además de la canasta de reglas, un sistema intergubernamental debe incluir precisiones sobre *la información* que se debe comunicar entre diferentes niveles, las *reglas de agregación* que le señalan a los

actores cómo es posible trabajar en conjunto, y finalmente, las *reglas de pago* que determinan el modelo de distribución de recursos y que actúan como elemento coordinador clave.

En general, se puede señalar que el propósito de la canasta de reglas es crear un modelo de funcionamiento del Estado en el territorio “que introducen incentivos efectivos para que los distintos actores se orienten hacia (ciertos) comportamientos” (Jordana, 2003). Por otro lado, el objetivo de las instituciones de coordinación es “[...] el establecimiento de sistemas de conexión entre los distintos niveles de gobierno, tengan o no tengan estos sistemas un carácter institucionalizado [...]” (Jordana, 2003: 3). Estos sistemas de conexión son: el sistema de comunicación, el sistema de coordinación y el sistema de toma conjunta de decisiones (Jordana, 2003: 7). Ejemplificando lo anterior, Morata (1991) propone que para entender las RIG es necesario conocer la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, pero también las necesidades específicas de coordinación que tienen los actores y, especialmente, sus propios objetivos e intereses. De esta manera, se explica que el institucionalismo no sólo busca entender la canasta de reglas que explica la conformación del sistema de gobierno en múltiples niveles sino que busca, a la vez, explorar los sistemas de coordinación intergubernamental que hacen que el sistema opere.

Así, se puede señalar que el objeto de estudio de las RIG es precisamente el análisis de las relaciones de coordinación entre los niveles de gobierno, pues como se ha señalado desde el conductismo de los años sesenta y setenta, el nivel de interrelación es tan importante como el principio de autonomía de un régimen federal o descentralizado. De esta manera, la incorporación del institucionalismo a las RIG y, especialmente, a la descentralización, trae necesariamente al centro de la cuestión el tema de las relaciones entre niveles de gobierno, algo que sirve para complementar el análisis de la descentralización en Colombia. La descentralización, vista así, sirve para desarrollar una explicación más sofisticada del concepto de autonomía, que tenga en cuenta no sólo el grado de separación sino, también, la forma de interrelación.

La dimensión de coordinación en las relaciones intergubernamentales

El propósito de esta segunda sección teórica es mostrar cómo se transforma el problema de la descentralización al visibilizarse la dimensión de la coordinación. En este sentido, el profesor Rolla (2006) sugiere que “resultaría parcial describir el proceso de descentralización, subrayando sólo los institutos que valorizan el proceso de autonomía” (Rolla, 2006: 22), descuidando también el estudio detallado de la manera como el Estado descentralizado asegura “su unidad administrativa”

mediante su rol de coordinación. De esta manera, “el objetivo que se persigue a través de la coordinación no es otro que garantizar la funcionalidad del sistema entero, compatibilizando la autonomía de los niveles institucionales y la unidad del ordenamiento” (Rolla, 2006: 25). En este sentido, se visibiliza la importancia de que existan, entre los niveles de gobierno, mecanismos de comunicación, coordinación (vertical y horizontal), monitoreo, control e incentivos (premios y castigos). Como señala el mismo Rolla:

[...] la coordinación se propone integrar las actividades regionales con las normativas nacionales que disciplinan los diversos sectores materiales, para evitar contradicciones y volver armónicos y compatibles los diversos ordenamientos; además sirve para impedir el despedazamiento territorial de la actividad administrativa, para preservar un ponderado equilibrio entre el desarrollo de la autonomía y el mantenimiento de la unidad del sistema (Rolla, 2006: 22).

La paradoja está, precisamente, en que a mayor autonomía, más se requiere de una serie de capacidades institucionales centrales para asegurar el funcionamiento y la co-evolución de las actividades regionales con los objetivos de la unidad nacional. Como señala Abal (2009: 7), en “los procesos de descentralización suelen hacer necesaria la configuración de ámbitos de coordinación de políticas”, en este sentido la coordinación intergubernamental es entendida como “el conjunto de acciones intencionales orientadas a la armonización de expectativas divergentes y a la maximización de la complementariedad entre acciones contingentes de múltiples actores autónomos en un sistema de relaciones interdependientes” (Cingolani, 2005: 7). La coordinación se entiende, entonces, como mecanismos formales e informales que van más allá de los marcos normativos. Según Cabrero y Zabaleta (2009) éstos permiten la disminución de redundancias en procesos y tareas administrativas, y ayudan a eliminar los riesgos de incoherencia en la acción entre múltiples niveles. Estos mecanismos en ambos casos,

[...] persiguen los mismos objetivos: el intercambio de información y el establecimiento de políticas comunes con el consiguiente reparto de los costes financieros o a través de subvenciones. Las modalidades concretas varían de país a país, dependiendo de la estructura constitucional, la tradición cultural y las actitudes políticas y burocráticas (Cabrero y Zabaleta, 2009: 4).

En este punto, resulta importante ejemplificar formas concretas para que se pueda entender debidamente el tema en cuestión. Por ejemplo, García, Montilla y Arbós, (2006) identificaron, para el caso español, que los modelos principales de colaboración intergubernamental son: las conferencias sectoriales que, en su mayoría, se encuentran reguladas por las normas nacionales y la conferencia

presidencial que no está regulada. Igualmente, existen en este país convenios de colaboración verticales –muy poco regulados, pero de gran utilización–, y convenios horizontales –mucho más regulados pero poco usados. Rolla identifica, para el caso italiano, “a las conferencias Estado-regiones y a las conferencias Estado-ciudad” (Rolla, 2006: 29): Ambas consisten en espacios institucionalizados de colaboración multilateral “que proporcionan una sede única de acuerdo y un único foro de debate”. Este tipo de colaboración se basa en la existencia de “mesas de discusión y deliberación entre niveles de gobierno por ámbito de política” (Hernández, 2006: 44). Estos espacios, en la medida que definen procedimientos claros, permiten agilizar los tiempos de respuesta, simplificar trámites, crear precedentes y mejorar las políticas públicas.

Igualmente, es importante anotar que, en algunos países, no se ha avanzado por el camino de los espacios multilaterales institucionalizados, sino por el camino bilateral de establecer acuerdos y procedimientos estables de cooperación, lo que le garantiza al nivel nacional tener mayor vigilancia y control sobre los resultados y las aplicaciones.⁸ En ambos casos, “la atención se dirige hacia la integración procedimental” (Rolla, 2006:27) que asegura cierto nivel de eficacia del sistema.

Finalmente, es necesario establecer algunas diferencias conceptuales que están relacionadas con la manera como se institucionalizan las relaciones intergubernamentales. En este sentido, resulta ilustrativo iniciar con un escenario en el que no existen mecanismos formales de cooperación, lo cual lleva a la consolidación de un modo de “explotación oportunista”, en el que un nivel de gobierno explota “las debilidades de otros niveles para beneficio propio, sin tener en cuenta los efectos conjuntos de tales comportamientos” (Jordana, 2003: 2).⁹ En un escenario un poco menos competitivo, se puede suponer que la nación sigue asumiendo una posición de superioridad frente a las comunidades territoriales, lo cual lleva a construir “una relación coordinada”, pero claramente desigual. Finalmente, si se da “una relación de tipo paritario, vendría a configurarse una relación de cooperación” con aportes y ajustes mutuos (Rolla, 2006). Es claro que todas las relaciones anteriores asumen que existe cierta forma institucionalizada de coordinación, pero debería también considerarse que podría darse el caso de que la inexistencia de relaciones formales no alcanza a ser subsanada por relaciones informales y oportunistas. En este último caso, se puede llegar a un escenario

8 En algunos casos se trata de acuerdos procedimentales y programáticos, en otros se puede tratar de mecanismos de cofinanciación. Sobre estos últimos, Agranoff (1992) advierte que deberían explorar elementos como “el análisis de las subvenciones, su reglamentación y las prácticas fiscales” en la medida que estas son claves para propiciar la coordinación.

9 Adicionalmente, es importante que cuando se piensa en reglas y en aspectos institucionales, se tengan en cuenta las “reglas en uso” que pueden incluir las instituciones informales (Ostrom, 2005).

de “incoherencias y enfrentamientos continuos, –en el que– se puede producir un mayor déficit de eficiencia y eficacia de las políticas sociales, conllevando su deslegitimación con respecto a la situación previa” (Jordana, 2003: 2).

Adicionalmente, en un escenario de mayor deslegitimación de la descentralización, se podría dar el caso de que se empiecen a privilegiar los mecanismos sustitutivos sobre los cooperativos. Éstos se basan en el “mecanismo del poder sustitutivo” (Rolla, 2006: 25), un principio que ha sido utilizado en los sistemas descentralizados o federalizados para evitar la fragmentación.¹⁰ Según Rolla este mecanismo nació inicialmente como una forma de control “para remover omisiones o retardos en la adopción de actos obligatorios, y ha terminado por ser un instrumento al cual se recurre para llevar a cabo tareas de empuje y garantía de la funcionalidad total del sistema de las autonomías” (Rolla, 2006: 25). La función de estos mecanismos es remover competencias por vía administrativa en los niveles inferiores, esto si se llegare a demostrar el mal funcionamiento de dichos niveles. En este sentido, este mecanismo no es necesariamente recentralizador, pues puede ser adelantado para cumplir la función de contener los fallos que se presentan en la descentralización para asegurar la coherencia del sistema intergubernamental.

Finalmente, es necesario delimitar el aporte teórico que le puede dar el análisis de las RIG al tema de la descentralización. Para esto es necesario recordar que ésta no sólo consistía en una modernización administrativa del Estado para lograr una mayor eficiencia, sino que involucraba todo un proyecto político para reencauzar la movilización ciudadana alrededor de un nuevo marco institucional local. Se trataba, entonces, de un proyecto modernizador que buscaba relegitimar al Estado y empoderar nuevos actores locales. En este sentido se puede señalar que el enfoque de RIG no logra examinar los problemas de la descentralización en los dos ámbitos, pues claramente está planteado en un plano claramente intergubernamental.¹¹ Así es evidente que existe en el análisis de RIG una relativa ausencia de variables relacionadas con la gobernabilidad de los territorios y, especialmente, con el concepto más amplio de gobernanza local. En este sentido, la teoría de las RIG se podría acusar de ignorar que el Estado opera en un marco socio-político más amplio y que éste no se puede analizar totalmente en autonomía de la sociedad. Para corregir este problema ha surgido la Teoría

10 Aunque estos mecanismos se explorarán con mayor detalle en la segunda parte del trabajo, es conveniente aclarar que en Colombia éstos se han desarrollado bajo las formas de las certificaciones municipales creadas por la Ley 60 de 1993 para la Salud, la Ley 715 del 2001 para la Educación, y la Ley 1176 de 2007 para el saneamiento.

11 Aun si en algunos autores se señala la importancia de los partidos políticos, estos se ven limitados en el análisis de RIG al papel de actores que pueden jugar un rol coordinador importante (ver Jordana, 2003: 7).

de la Gobernanza Multinivel (Bache y Flinders, 2004)¹² que podría ayudar a reflexionar en el contexto colombiano sobre los problemas de coordinación en un contexto de conflicto armado y de narcotráfico, lo cual será claramente objeto de un trabajo posterior. No obstante, las RIG, como han sido expuestas aquí, sirven para poner el problema intergubernamental en la agenda académica ayudando, así, a orientar el debate sobre la descentralización.

El intervencionismo del centro en Colombia. ¿Fin de la descentralización o nueva forma de relaciones intergubernamentales?

El primer período de la descentralización inició formalmente con la Ley 14 de 1983, pero necesariamente habría que vincularlo con el cambio de época que intentaron construir las reformas fallidas de López Michelsen a través de la Asamblea Nacional Constituyente de 1976, la Misión de Finanzas Intergubernamentales de 1981, y el fallido acto legislativo de Álvaro Gómez de 1983. Todas estas reformas buscaban, como señalaba Jaime Castro, modernizar el Estado en un plano regional, dado que “la reforma administrativa de 1968 no trascendió administrativamente a los departamentos y municipios –lo que creó– un aparato administrativo teóricamente moderno en el orden nacional, pero arcaico y nada funcional en la región y la pequeña comunidad” (Castro, 1984: 179). Pero, igualmente buscaban “renovar el tradicional esquema de poder, modernizar los partidos políticos, transformar el clientelismo, encuadrar los paros cívicos [...] y ampliar considerablemente la participación ciudadana” (Gaitán, 1988: 115). Incluso, en un plano de coordinación, buscaban cambiar las relaciones intergubernamentales dado que se señalaba, por ejemplo, que el clientelismo aparecía como “alternativa informal de comunicación de la provincia con el poder central” (Castro, 1984: 179), así como transformar –incluso abolir– el rol intermediador que jugaban las gobernaciones (Santamaría y Silva, 1984).

En este sentido, destaca que el debate de los años noventa sobre la descentralización se fue volviendo gradualmente más técnico y fue olvidando los aspectos políticos (Castro, 2007). Así, ante la imposibilidad cada vez más evidente de promulgar una ley orgánica de ordenamiento territorial, se olvidaron temas relacionados con la reforma del rol de los departamentos, con la consolidación de nuevos mecanismos de coordinación, y con los nuevos mecanismos intergubernamentales. Así, en la segunda década de la descentralización, los avances dejaron atrás el campo político y se concentraron en crear una canasta de reglas técnicas que pretendían clarificar las funciones de cada nivel de gobierno. Se recuerda, por

12 Esta según Bache y Flinders (2004) consiste en un sistema de continuas negociaciones de varios gobiernos con una creciente interdependencia con la sociedad civil y el accionar de diferentes actores.

ejemplo, cómo la Ley 60 de 1993 y otras leyes posteriores, fueron fijando tanto las competencias de los municipios, como los porcentajes de gasto que podían ser asignados a diferentes rubros como educación, salud, saneamiento y otros gastos. Incluso, se puede ver que, para final de la década de los noventa, también se empezaron a especificar los montos que podían destinarse por los municipios y gobernaciones a gastos administrativos y de deuda. Paradójicamente, si estos aspectos se fueron haciendo más claros, cada vez se fue perdiendo más, en el tiempo, el propósito inicial de realizar grandes cambios políticos y administrativos para acabar con el rol intermediador del clientelismo o para asegurarse de que existiera más coherencia en las capacidades nacionales y las locales.

Al revisar el Artículo 288 de la Constitución se puede observar que toda la importancia se fija sobre la distribución de competencias, dejando la coordinación, la concurrencia y la subsidiariedad como simples principios orientadores.¹³ Así, la Constitución señalaba una voluntad expresa, pero un poco difusa para que paralelamente a la definición de las competencias, se incorporaran estos principios en el marco legal. Como se sabe, la ley orgánica tardó veinte años en ser formulada, por lo que fue remplazada inicialmente en la fijación de competencias por la Ley 60 de 1993, entre otras. Sin embargo, esta última –la más clave en los noventa– no hizo mayor mención del asunto de la coordinación, más allá de siete menciones puntuales, cuatro de ellas relacionadas con la coordinación interministerial a nivel de la nación y las restantes con el rol muy vago de los departamentos como “instancia de intermediación entre la Nación y los municipios” (Ley 60 de 1993, Artículo 3). De esta manera se perdía, en el tiempo, la vieja intención de los años setenta y ochenta por redefinir las relaciones de poder entre los niveles de la administración pública.

Por otro lado, la Ley 152 de 1994 –siendo fundamental a la hora de definir los planes de desarrollo– no avanzó mucho en reglamentar los mecanismos de coordinación entre los planes nacionales, los departamentales y los municipales, siendo hoy común que los planes de desarrollo, incluso en un mismo departamento, utilicen nombres diferentes para sus líneas y no cuenten con coordinación alguna entre los proyectos, sus costos y sus indicadores de seguimiento. Se puede recordar también que al Ministerio de Gobierno se le cambió el nombre por el de Ministerio del Interior en 1995 por la Ley 199 de ese año, dándole a éste funciones sobre “el ordenamiento y la autonomía territorial; las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales en materia de la política de descentralización y el desarrollo institucional” (Ministerio del Interior, 2011), funciones

13 El Artículo dice así: “La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales [...] conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad” (Artículo 288).

que. Como se indicará más adelante, nunca han sido plenamente asumidas por el mismo ministerio.

Igualmente, se subestimó el rol coordinador de los partidos políticos pues las reglas creadas por la Constitución de 1991 precisamente apuntaban a darle mucha más importancia a la participación ciudadana directa que a la representación política. Así, los años noventa se caracterizaron por el fraccionamiento del sistema de partidos (Gutiérrez, 2006; Pizarro, 2002) dado el relajamiento del umbral electoral que trajo la nueva constitución. De esta manera, a finales de los años noventa Colombia llegó a tener más de setenta partidos (Giraldo, 2007), algunos de ellos exclusivamente regionales y claramente personalistas. Todo esto implicó que, si en la descentralización se dieron vacíos en las responsabilidades de la coordinación éstas no fueron suplidas por los partidos de una manera formal, pues los mismos estaban reducidos a una serie de micro-empresas políticas que no tenían la capacidad de asumir la tarea de coordinar políticas (Pizarro, 2002). Así las cosas, “no importó quienes iban a ser los protagonistas de la nueva realidad” (Castro, 2007: 119), por lo que las reformas descentralizadoras tampoco contemplaron cuáles eran los actores políticos que iban a gobernar la descentralización, ni posibilitaron una renovación o un mejoramiento de los actores políticos regionales (Losada, 2005; Escobar 2002). Incluso, se puede señalar que facilitaron la cooptación de los gobiernos regionales por grupos que actuaba por fuera de la ley (Sánchez y Chacón, 2005), en medio de la opacidad con la que se manejó el proceso.

En estas circunstancias, el DNP inicia desde mediados de los noventa un par de evaluaciones sobre los avances de la descentralización (DNP, 1995 y 1998), señalando en la segunda de ellas, que se requerían “ajustes institucionales y fiscales para garantizar una mayor eficiencia” de los gobiernos regionales (DNP, 1998: 228). En cuanto a los temas institucionales, se sugiere entonces que la ausencia de una ley orgánica de ordenamiento territorial imposibilitó el desarrollo pleno del concepto de autonomía. De esta manera el estudio señalaba que una ley ordinaria –como la Ley 60 de 1993– “terminó por apropiarse del tema de distribución de competencias –que era– propio de una ley orgánica de ordenamiento territorial” (DNP, 1998: 229). Entonces al DNP le preocupaba principalmente la “mala” repartición de las competencias dada la ausencia de “principios de heterogeneidad, gradualidad y diversidad” (DNP, 1998: 229), lo que desde su posición oficial impedía diferenciar entre entidades fuertes y débiles. Así se puede señalar que el tema de la coordinación intergubernamental se ve opacado de nuevo por el de la distribución de competencias, asumiendo

la fijación de una buena canasta de reglas era una condición suficiente para garantizar que cada actor se dedicara a lo suyo.

En esta medida, el DNP expresa un gran interés en “el fortalecimiento de los ingresos y la racionalización de los gastos” (DNP, 1998: 231), dado que en sus análisis se identifica un gran problema en la “separación de las decisiones de gasto, de las decisiones sobre impuestos” (DNP, 1998: 231), señalando que el problema era también de esfuerzo fiscal local. Esto muestra que empieza a aparecer dentro del DNP una visión crítica de la manera como se venía desarrollando la descentralización, la cual estaba limitada a aspectos económicos e ignoraba asuntos relacionados con la gestión pública y la parte política. En esta nueva visión crítica del DNP se puede reconocer la influencia del famoso artículo de Prud’homme (1996) que fue diseminado por el Banco Mundial para iniciar la revisión de las reformas descentralizadoras a mediados de los noventa en América Latina. En términos generales, la línea del artículo y la del DNP empieza a ser la de crear límites y controles fiscales para racionalizar el proceso.

En términos generales, se puede señalar que este nuevo discurso de los “riesgos de la descentralización” lleva, al cabo de unos pocos años, a la promulgación de las Leyes 617 de 2000 y 715 de 2001. Este cambio la canasta de reglas técnicas de la descentralización se facilita por la grave crisis fiscal que vive la nación entre 1998 y 2001, y por la manera como los déficits regionales contribuyen al proceso. Dado este interés renovado en ejercerle un “control” a la descentralización, surge una nueva agenda de regulación, vigilancia y control por parte del DNP, como señala el mismo DNP:

Las capacidades de monitoreo y evaluación por parte del Gobierno nacional, se han venido desarrollando en unas seis etapas. La primera se refiere a la comparación de los porcentajes de inversión sectorial ejecutados por los municipios con respecto a lo ordenado por la Ley 60 de 1993 y a efectuar una evaluación de tipo financiero. La segunda corresponde a la evaluación de la descentralización municipal en Colombia para la década de los 1990s, llevada a cabo en 2001. La tercera atañe a la evaluación del desempeño fiscal de municipios y departamentos, efectuada desde 2001. La cuarta etapa se refiere a la medición y análisis del desempeño integral de los municipios, la cual se viene aplicando desde 2004. La quinta está orientada a evaluar el desempeño integral de los departamentos, para lo cual, se está actualmente diseñando una metodología. Por último, la etapa seis apunta a evaluar el papel del Gobierno nacional en el proceso de descentralización (DNP, 2005: 9-10).

Es por esto que se debe resaltar que el papel mucho más activo del DNP en las RIG colombianas inicia en el 2000 con la formulación del índice de desempeño

fiscal. Esta agenda surge de la evaluación de la descentralización que se realizó a principios del 2000, que quedó plasmada en un importante documento del 2001 llamado: “Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década” (DNP, 2001). Este trabajo concluyó que, a finales de los noventa, sólo un “4% –de los municipios– obtuvo un resultado aceptable; y sólo el 1% se ubicó en la categoría alto” (DNP, 2005: 11), señalando así los graves problemas del proceso. Dado esto el DNP propuso que era necesario realizar un monitoreo más estrecho, que pretendía llamar la atención sobre aquellos municipios que no realizaban un esfuerzo fiscal propio y no tenían buenos indicadores de gastos sobre ingresos.

En 2005, para responder a este llamado, surge el Índice de Desempeño Integral, como un nuevo paso para medir, principalmente la eficacia y la eficiencia de los gobiernos locales. El primero para medir “el grado de cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en los planes de desarrollo” (DNP, 2005: 5), y el segundo para medir “la relación entre insumos o recursos utilizados en la producción de bienes y servicios públicos” (DNP, 2005: 5). El índice medía también aspectos como el cumplimiento de los requisitos legales, la eficacia administrativa, y la eficiencia en el cumplimiento de metas. En términos generales, el DNP reconocía que la descentralización sin regulación, control e información había sido superada a partir de las reformas del 2000 y 2001, y que los controles que posibilitaba el índice conformaban un paso más en esta dirección:

La experiencia colombiana señala que la regulación y el control han sido esenciales para la estructura del proceso de descentralización. En el campo fiscal, la crisis financiera de los gobiernos territoriales evidenciada desde mediados de los 1990s, fue sorteada mediante el cumplimiento obligatorio de límites al endeudamiento y al gasto de funcionamiento en función de su capacidad para pagarlos (DNP, 2005: 9).

Esto deja claro que el objetivo privilegiado en el 2000 fue el de refinar la canasta de reglas técnicas. Igualmente, es importante recordar que otro principio de coordinación que existió desde la Ley 10 de 1990 –salud– y la Ley 60 de 1993 –salud y educación– era el de la certificación de los municipios. En principio, la distribución de las transferencias y competencias que ordenaba la descentralización no sería efectuada si los entes territoriales no contaban con unos requisitos mínimos, los cuales no pasaban de ser una serie de ajustes menores para poder alojar las nuevas responsabilidades. Esta situación cambió después de la crisis fiscal de finales de los noventa con la aparición del mecanismo del poder sustitutivo. Tal y como en otros países, este mecanismo nació inicialmente como una herramienta de control para evitar omisiones o retardos en la adopción

del marco de la Ley 60. Sin embargo, éste se transformó a partir de 2001 en “[...] un instrumento al cual se recurría para llevar a cabo tareas de empuje y garantía de la funcionalidad total del sistema de las autonomías” (Rolla, 2006: 25), especialmente con la creación de la figura de la descertificación municipal en áreas de educación (Ley 715 de 2001, Artículos 7 y 8), saneamiento básico (Ley 1176 de 2007).

Otro paso importante en la consolidación de una agenda de coordinación unilateral –y fundamentalmente fiscalista– inició cuando la Comisión Independiente del Gasto Público señaló, entre otras cosas, que era necesario “[...] presentar una reforma constitucional que permita la intervención temporal del Gobierno Central en entidades territoriales insolventes, que hayan incumplido los programas de reestructuración de sus pasivos y sus obligaciones sociales” (Comisión Independiente del Gasto Público, 2007: 8). Fue así como en 2007 el Congreso pasó el Acto Legislativo 04 de 2007 que transformó el Artículo 356 de la Constitución de 1991. En esta reforma el legislador señaló en el Artículo 30 que:

El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.

En este orden de ideas, esta Ley “le otorgó al gobierno nacional la competencia [para] crear una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al uso que hacen las entidades territoriales de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)” (DNP, 2010: 6). Inicialmente, esta labor es asumida por el DNP, pero en 2009 estas funciones pasaron al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). Con el fin de llevar a cabo estas metas, el MHCP creó la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF). Esta división “tiene la misión de prestar asesoría y acompañamiento a los Departamentos, Distritos y Municipios colombianos en temas financieros, tributarios y fiscales territoriales” (Villa, 2010: 1). Aunque su principal objetivo es proveer asesoría de ajuste fiscal para que los municipios cumplan con los propósitos de la Ley 617 del 2000, se destaca que también apoyan a los municipios en “la elaboración de programas de fortalecimiento de ingresos”, así como en “programas de fortalecimiento institucional” que incluyen la revisión de procesos y el diseño de sistemas de información (Villa, 2010: 2).

Este esquema ha dado pie para que el propio MHCP pueda realizar desde la remoción temporal de las competencias territoriales (los casos de la educación en Chocó y Putumayo son ilustrativos en este punto), hasta “planes de desempeño” que consisten en un acuerdo de mejoramiento de las entidades territoriales con metas específicas bajo la amenaza del retiro de competencias –casos de Cúcuta, Tumaco, Corozal y Ciénaga. Según el plan estratégico a 2011 del MHCP los principales objetivos del DAF son: (i) “crear un sistema de alertas tempranas” que a la fecha han permitido identificar 17 eventos de riesgo sobre los cuales se han realizado visitas de inspección para monitorear los riesgos fiscales de las entidades territoriales; (ii) “contribuir a la construcción de un programa de fortalecimiento institucional para las entidades territoriales”; (iii) consolidar la estrategia de monitoreo y control del SGP; y (iv) consolidar el “Formulario Único Territorial” como la herramienta principal del Monitoreo (MHCP, 2011: 17).

Antes de empezar a proveer un análisis más general, también conviene mirar el papel de los departamentos en la coordinación intergubernamental, el cual es reglamentado por la Constitución en su Título XI (Capítulo II). Entre otras cosas, ésta señala que los departamentos “ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los Municipios” (Artículo, 298), dándoles una clara función coordinadora. El gobernador mismo es también “agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que, mediante convenios la Nación, acuerde con el Departamento” (Artículo 303). Sin embargo, a pesar de todas estas atribuciones no existen espacios de coordinación institucionalizados entre la Nación y los departamentos, y entre estos últimos y los municipios. Así, todo se reduce a una serie de acuerdos bilaterales y normas débiles de control, como la posibilidad que tienen los gobernadores de “revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez” (Artículo 305).

Se puede ver, entonces, que a los departamentos se les da pocos incentivos para que creen esquemas colaborativos con los municipios y con la nación. Esto crea el marco institucional para que el Gobernador, más que como aliado de los municipios, se comporte como un competidor potencial de los alcaldes y el presidente. Además, el efecto institucional de la descertificación ahonda esta tendencia, pues la descertificación de un municipio significa un mayor poder político –y de recursos– para el gobernador. Sin embargo, las capacidades reales de las gobernaciones para ejercer una relación competitiva fuerte son bastante

limitadas, pues su posición tiene uno de los niveles de ingresos más inelásticos frente al crecimiento del presupuesto nacional. Lo anterior implica que en algunas ocasiones la intermediación de representantes a la cámara o senadores puede resultar más fructífera para traer recursos frescos a un municipio que la de la misma gobernación, creando así una competencia entre políticos por la asignación de recursos y por lo tanto un espacio perfecto para el oportunismo político de unos u otros.

Como se ve, todas estas reformas aumentan el peso relativo de la nación sobre los municipios y consolidan el mecanismo del poder sustitutivo, sin lograr avanzar en la constitución de un sistema de coordinación y comunicación intergubernamental. En otras palabras, se trata de medidas punitivas, que disminuyen de facto las competencias de los municipios y, por lo tanto, no apuntan a la prevención y el fortalecimiento. Lo que resulta curioso es que este marco, que a primera vista mostraría una nación que se viene fortaleciendo en mecanismos de coordinación unilaterales, se vuelve mucho más difuso cuando se observan las debilidades propias del centro para ejercer su control. Por ejemplo, la capacidad de monitoreo del DNP depende en gran medida de la colaboración con los municipios, pues éste tiene una capacidad débil para evaluar a través de visitas directas. Así, el mismo DNP señala que: “la responsabilidad del Departamento Nacional de Planeación reside en la elaboración objetiva de la evaluación con base en la información suministrada por los municipios y los informes preparados previamente por las Gobernaciones” (DNP, 2005: 7), lo cual les deja un campo muy amplio para maniobrar a las entidades territoriales.

Por otro lado, para ilustrar esta debilidad del nivel nacional de interacción con el nivel local conviene retomar también el papel que juega en todo este esquema el Ministerio del Interior. Existe, es cierto, la Dirección de Gobernabilidad Territorial, cuya función según se expresa en su página web es:

[...] impulsar el fortalecimiento de las administraciones departamentales y municipales para la formulación de políticas que faciliten a las autoridades locales liderar estrategias que promuevan la profundización de la descentralización, el control social de la gestión pública; la convivencia y seguridad ciudadana y el mejoramiento administrativo y presupuestal para la atención al fenómeno del desplazamiento y de la trata de personas en el país (Ministerio del Interior, 2011).

Esta dirección, más que adelantar programas amplios de coordinación, se ha dedicado a temas bastante puntuales como el apoyo a los municipios en la atención de la población desplazada, la constitución de un grupo de apoyo a la seguridad territorial para la formulación de Planes Integrales de Seguridad en

48 municipios del país, la promoción de la creación de salas de vigilancia por CCTV en algunos municipios, la asesoría en temas jurídicos por solicitud de los municipios y temas de derechos humanos (Ministerio del Interior, 2011). Se puede concluir, entonces, que esta es una división pequeña y que, por lo tanto, está muy centrada en estas labores puntuales de apoyo a la agenda del ministro.

Finalmente, es necesario hablar de las regalías, pues éstas tienen, cada vez, un mayor peso en los recursos regionales y, por lo tanto, en la configuración de las relaciones intergubernamentales. Las regalías estaban hasta 2011 organizadas por la Ley 141 de 1994 en dos grandes fondos. El primero de ellos de asignación directa a municipios y departamentos y el segundo a través de un esquema de cooperación entre el DNP y los municipios operado por el Fondo Nacional de Regalías. En total, según Carrillo (2009) las regalías entre 2002 y 2008 llegaron a los \$23.8 billones de pesos, de los cuales \$19.6 fueron para el primer esquema y \$4.2 billones para el segundo. Esto implica que el fondo de asignación directa—sin relación de coordinación alguna entre nación y municipios—tiene casi cinco veces el tamaño del segundo.¹⁴

Sin embargo, como ya se señaló, el 80% de los recursos eran entregados de manera directa a los departamentos—48%— y a los municipios—24%. Esto implicaba que estos recursos de las regalías entraban a las entidades regionales sin tener ningún tipo de coordinación con la nación. En este sentido, sólo las Leyes 141 de 1994 y 1151 de 2007 obligaban a los municipios a concentrar el 75% y a los departamentos el 70% de sus inversiones en salud, educación, agua potable, alcantarillado y mortalidad infantil hasta que éstos no alcanzaran cubrimiento total de estas áreas. En este orden de ideas el 80% de los recursos de las regalías funcionaban como una extensión del SGP, pero sin la gran cantidad de estipulaciones y controles al crecimiento que tenía este último sistema.¹⁵ Incluso, al igual que con el SGP, se definió una canasta de reglas muy básica que no incluyó mandatos sobre los mecanismos de comunicación y coordinación política. Esta pobre concepción, no solamente ocasionó que, con el boom petrolero y minero, se produjera un gran desbalance en el esquema de asignación entre las diferentes regiones, sino que creó un marco institucional débil que facilitó el surgimiento de actores políticos oportunistas que terminaron fijando sus propias reglas.

14 Este último aunque más pequeño, tiene un mayor efecto en las relaciones intergubernamentales. Por ejemplo, sólo en 2009 el FNR alcanzó a repartir \$0.9 billones en 27 departamentos generando dinámica en las asignaciones regionales. En total entre junio de 2008 y septiembre de 2009 se ejecutaron 472 proyectos en 30 departamentos en las áreas de transporte, saneamiento, mejoramiento de la oferta de energía y gas, y vivienda, lo cual constituye un elemento importante de las RIG que se encuentra fuera de las leyes de descentralización.

15 Esto se evidenció en departamentos como Casanare, Meta, Guajira y Huila que terminaron recibiendo más del 50% del total de los \$19,6 billones repartidos entre 2002 y 2008.

Dado lo anterior, se puede concluir que la coordinación intergubernamental en Colombia está ausente de mecanismos fuertes e institucionalizados. Como se señalaba arriba, un espacio así contribuye a que la labor de coordinación ocurra bajo un esquema de “oportunismo político”, dominado por representantes a la cámara y senadores, que ven un campo políticamente rentable en la labor de intermediación entre los municipios y los ministerios. Adicionalmente, en el 2000 se le debe adicionar a este marco el nuevo rol protagónico de la Presidencia de la República en las RIG. Es por esto que para analizar las RIG en Colombia también es importante entender la función desarrollada por mecanismos como los Consejos Comunes (2002-2010).

Los Consejos Comunes se inauguran desde inicios del gobierno de Álvaro Uribe en 2002, quien lleva a cabo, hasta agosto de 2010, un total de 306 consejos. Para autores como Restrepo (2007b) éstos se debían entender como “mecanismos de gastos paralelos” a nivel local, desarrollados directamente por la Presidencia de la República. Así, el mismo Restrepo (2007b) señalaba que llevaban a que “[...] el sistema político termine haciendo fila para ser beneficiario de una repartición de subsidios, recursos y políticas públicas” presidenciales. En este sentido a los Consejos Comunes se les acusaba reiteradamente, y con mucha razón, de ser mecanismos muy informales y discrecionales que consolidan el poder del centro. Sin embargo, esto no implica que se pueda hablar de recentralización, en la medida que en ellos el Presidente no actuaba bajo principios jerárquicos, sino como coordinador supremo de las relaciones. En este sentido, se ve que los Consejos Comunes establecieron un marco de coordinación –no colaboración– unilateral, discontinua y relativamente desinstitucionalizada, pero que, indudablemente, produjo cierta mejoría frente a la situación fragmentada que existía anteriormente. En este sentido llenaron parcialmente –y con muchos problemas– un vacío en la coordinación intergubernamental, pero, también, sirvieron para explotar una oportunidad política que ayudó a incrementar el poder presidencial a partir de relaciones competitivas con la periferia.

Este mayor activismo presidencial, como mecanismo de coordinador intergubernamental, se debe analizar también en términos institucionales. Pues, sería fácil señalar –bajo un marco conductista– que las RIG cambiaron dada la personalidad extremadamente activa, paternalista y personalista del Presidente de entonces. En este sentido, se debe señalar que este tipo de relaciones políticas de activismo presidencial fueron posibles gracias a los recursos de libre disposición en manos del Presidente otorgados por el Acto Legislativo 01 de 2001. Como se recuerda, la Ley 60 de 1993 señalaba que el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que se descentralizaban debía pasar del 14% en 1993 al

22% en 2002, siguiendo el mandato constitucional del Artículo 357. Este mandato original llevó a que las “transferencias totales a los gobiernos subnacionales –departamentos y municipios– pasaran del 38% del ingreso nacional en 1991 al 52% en 1997” (Vargas y Sarmiento, 1997, citado en Falleti, 2005: 339). Sin embargo, con la llegada de la crisis fiscal, el gobierno del presidente Pastrana logra pasar el Acto Legislativo 01 de 2001, el cual le pone un freno al Sistema General de Participaciones. La ley, entonces señala en un Parágrafo Transitorio sobre el Artículo 357 de la Constitución que:

[...] durante los años 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 el monto total de las apropiaciones [...] al Sistema General de Participaciones y a otras transferencias que señale la ley, no podrá incrementarse de un año a otro, en un porcentaje superior al de la tasa de inflación causada para cada uno de ellos, más el uno punto cinco por ciento (1.5%).

El efecto del Acto Legislativo 01 de 2001, fue precisamente que mientras el Sistema General de Participaciones aumentó en el período 2002-2006 un 40.3%, los ingresos corrientes de la nación se incrementaron en 68.1% (Federación Colombiana de Gobernaciones, 2006). En otras palabras, mientras que el crecimiento en pesos reales de los ingresos de la nación estuvo cercano al 8% anual entre 2002 y 2008, el SGP sólo aumentó en términos reales un poco más del 2% (Federación de Gobernaciones 2006: 8). Esto implicó un incremento sustancial en las posibilidades de la nación para intervenir directamente, dándole al poder presidencial recursos para tomar un rol mucho más activo.

Uno de los mejores ejemplos de este cambio, pero no el único, ha sido la consolidación de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social. Esta agencia tiene la función de “movilizar a Colombia para superar la pobreza extrema, avanzar en la reconciliación y liderar la agenda de cooperación internacional del país” (Acción Social, 2011a). Esta entidad, a diferencia del DNP o del Ministerio del Interior, tiene oficinas en 36 ciudades de Colombia, así como intermediarios en muchas de las administraciones municipales. En otras palabras, Acción Social, hoy por hoy, tiene una capacidad para realizar políticas en el territorio que no tienen el DNP o el Ministerio del Interior.¹⁶ En total, el presupuesto de 2010 fue de \$3.6 billones (Acción Social, 2011b: 7), lo cual puede parecer poco si se compara con el presupuesto total de la nación para ese año de 148 billones de pesos (MHCP, 2009), pero resulta ser un monto equivalente al 15% de los recursos de la descentralización que fueron en 2010 de \$24 billones (MHCP, 2009). En otras palabras, es necesario notar

16 Por ejemplo, el programa de Familias en acción, uno de más de diez programas de Acción Social, contó con un presupuesto que creció de \$0.72 billones en 2007 a casi \$1.5 billones para 2009 (SIGOB, 2009).

que no habría sido posible desarrollar este esquema de intervención directo de la Presidencia, sin el cambio constitucional de los Acuerdos Legislativos 01 de 2011 y 04 de 2007. Estas reformas constitucionales modifican la lógica de la Constitución de 1991, al liberar recursos para que la Presidencia asuma un rol mucho más directo, apareciendo como un competidor directo de los municipios en unos casos o como el mejor aliado político de los alcaldes en otros.

Lo que es claro es que, a partir de 2003, las posibilidades de la nación para realizar inversiones directas en las regiones se aumentan, duplicando su peso para 2006 en el total de la canasta de inversiones regionales (Carrillo, 2009). Esto le da la posibilidad a la nación de emprender también el plan de los 2500 kilómetros de vías o los mismos recursos del programa Agro Ingreso Seguro, que era la manifestación de ese nuevo marco en el que una nación con más recursos podía crear un nuevo esquema más cooperativo o incluso competitivo con intervenciones directas en los territorios. Así que la importancia que tomaron estos mecanismos sustitutivos, se debe contraponer a la debilidad institucional del DNP y del Ministerio del Interior. En otras palabras, estos mayores recursos no necesariamente implican una rejerarquización de las relaciones intergubernamentales, dado que la nación para actuar sigue requiriendo de las entidades locales. Es por esta misma razón que los mecanismos sustitutivos se ven complementados por “relaciones oportunistas” como aquellas generadas por los Concejos Comunales. En este sentido, la combinación de estos dos mecanismos termina configurando unas relaciones competitivas de la nación con respecto a los municipios y gobernaciones, que dado el bajo nivel de institucionalización de los instrumentos de cooperación y colaboración, crea un sistema intergubernamental débil, con profundos problemas procedimentales y de eficiencia.

Conclusiones

En resumen, se puede señalar que después de revisar la evolución anterior es claro que la descentralización en Colombia ha dejado atrás su etapa de *desvinculación del centro* que estuvo presente hasta el año 2000 y ha inaugurado a partir de la presente década un nuevo modelo en el que empiezan a avanzar herramientas de coordinación que le han dado vida a una nueva etapa que se ha llamado de *revinculación con el centro*. En términos más generales se podría señalar que se ha pasado del modelo de “torta de capas” en el que se suponía que cada nivel debería tener sus propias competencias—claramente independientes de los otros niveles—, a un esquema en el que la colaboración se hace necesaria. Así, como señala Peters:

[...] las reformas implementadas entre los 70 y los 90, y que continúan implementándose en numerosos contextos y forzándose en muchos gobiernos, tuvieron el efecto de desagregar al gobierno y de producir un estilo de gobernanza excesivamente fragmentado e incoherente (Peters, 2003). Sin embargo, lo que empezamos a ver ahora es, justamente, la reacción contra esta forma extremadamente descentralizada de gobernar [...] En suma, la necesidad de establecer metas y prioridades que sean más amplias se ha establecido como el foco más apropiado del proceso de gobernar (Peters, 2003).

La pregunta, con base en las reflexiones teóricas de la primera parte del artículo, es por las características de relaciones intergubernamentales que se han configurado en Colombia bajo este nuevo marco institucional de *revinculación con el centro*. Todo esto implica que la secuencia vista anteriormente evidentemente muestra un sesgo fiscalista y unilateral de las reformas que, de alguna manera, ha ignorado el proceso de gestión pública y el proceso político. Sin embargo, no cabe duda de que, como en el caso del sistema federal americano con el New Deal, los grandes programas de Acción Social, los programas para la atención al invierno, la atención de víctimas del conflicto armado, la resolución de problemas de tierras, y muchos otros, crean la necesidad de poner la temática de las relaciones intergubernamentales en el centro de la agenda.

Retomando la clasificación de Ostrom (1986), resumida por Painter (1991) se puede ver que los cambios explicados denotan avances especialmente en las *Normas de autoridad y de proceder* que definen las competencias específicas que pueden controlar los actores intergubernamentales, las *reglas de pago* que especifican los costos y los beneficios de las transferencias, y las *reglas de información*, que determinan la información que deben compartir los actores. En este mismo sentido, se puede ver que las reformas de los últimos quince años han ignorado, casi completamente, las *reglas de agregación* que fijan mecanismos y reglas para tomar decisiones colectivas y las *normas límite* que determinan quién es elegible para participar. Finalmente, se puede notar que se dejan sin modificaciones las *reglas de ámbito de aplicación* que fijan gran parte de la descentralización en temas de salud, educación y saneamiento, y las *reglas de posición* que especifican las posiciones elegibles por los participantes, dado que realmente no se logra aclarar las relaciones entre gobernaciones y municipios, y entre gobernaciones y nación.

Todo lo anterior implica que dados los límites de recursos humanos y el excesivo enfoque en temas fiscales, no se logra realmente crear una nueva arena de cooperación entre los niveles de gobierno. Esto explica por qué el gran impacto político “informal” que tuvieron los Consejos Comunales en las RIG en Colombia. Éstos se configuraron como mecanismos políticos claves para constituir a la figura presidencial como un actor clave en la reinstitucionalización

informal de los sistemas de coordinación y comunicación. En este sentido, este artículo mostró cómo, con mayores recursos de libre disposición, más la figura ingeniosa –pero irregular– de los Consejos Comunes, se crea un mecanismo clave para reconstituir a la figura presidencial –y a todo el equipo político de la Presidencia de la República– como uno de los actores más claves en la coordinación política de las relaciones intergubernamentales. Esto le da al Presidente una gobernabilidad sobre el territorio –que la misma descentralización le había quitado a los presidentes posteriores a 1991.

Sin embargo, es también necesario señalar que esta figura dista de poderse entender bajo la metáfora de la recentralización, pues lo que ocurre es que el Presidente empezó a jugar un papel clave de meta-coordinación de los esfuerzos de las gobernaciones, alcaldías y ministerios, haciéndolo con los recursos necesarios para poder solucionar problemas en caliente. Un sistema así opera indudablemente mejor que una ausencia total de coordinación, pero al mismo tiempo trae todos los problemas de ser un sistema irregular, muy personalista y completamente dependiente de la personalidad y el carisma de la figura presidencial. Conviene recordar la distinción hecha por Weber (2008) entre el poder personal-carismático y el poder racional-burocrático, notando que en este último existen tanto canales claros y establecidos previamente, como procedimientos fijos y accesibles para todos los participantes sin intermediación del poder personal.

De esta manera, en Colombia se nota una tendencia muy marcada a tratar de refinar la canasta de reglas formales desde un punto de vista fiscal y técnico, sin que esto haya tenido una contrapartida en los aspectos formales de la coordinación –relaciones intergubernamentales. El hecho de que el Presidente mismo tenga que bajar a los municipios para micro-gobernar o que la nación deba montar procesos que son paralelos a los municipios, como el caso de Acción Social, no es el resultado de una institucionalización de las RIG sino, más bien, muestra del surgimiento de un proyecto de RIG competitivas desde la Presidencia. Así, el mismo Presidente empezó a realizar la tarea que los representantes y senadores realizaban informalmente, es decir a llevar mensaje a Bogotá y a coordinar actores en un plano horizontal –municipios vecinos– y vertical –municipio-departamento y municipio-ministerios. El problema es que esto se hacía en una visita esporádica, intermitente y muy vertical, lo cual, en sí mismo, terminaba afianzando la importancia política del mecanismo, pues era su escasez lo que lo hacía tan valioso.

Incluso se podría sugerir que, en este orden de ideas, los grandes beneficiarios de la inexistencia de esquemas de coordinación eran los mismos políticos regionales que podían tener más libertad para gastar estos recursos sin criterios claros y con poca vigilancia de la nación. En este orden de ideas, el cambio que se ha

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

Referencias

Acción social (2011). Directorio UTs. Consultado el 24 de junio de 2011 en: <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=544&pagID=10994>

Acción Social (2011a). La Entidad. Consultado el 24 de junio de 2011 en: <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=544&pagID=822>.

Acción Social (2011b). Informe de gestión 2010. Consultado el 24 de junio de 2011 en: http://www.accionsocial.gov.co/documentos/5705_Informe_de_Gesti%C3%B3n_2010_ACCI%C3%93N_SOCIAL.pdf

Abal Medina, J. (2009). La cooperación intergubernamental en Argentina: mejor Estado y mejor democracia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 44.

Agranoff, R. (1992). Marcos Para El Análisis Comparado De Las Relaciones Intergubernamentales. *Papeles de Trabajo Gobierno y Administración Pública*. Madrid, España: Instituto Universitario Ortega y Gasset.

Bache, I. y Flinders, M. (Eds.) (2004). *Multi-level Governance*. London, U.K.: Oxford University Press.

Cabrero, E. y Zabaleta, D. (2009). ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 43, 1-22.

Castro, J. (1984). Estructura socio-económica y sistema político. En R. Santamaría y Gabriel S. (Eds.) *Proceso político en Colombia: del Frente Nacional a la Apertura Democrática*. Bogotá, Colombia: Cerec.

Castro, J. (2007). ¿Cómo salvar a la descentralización? En D. Restrepo (Ed.) *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*. Bogotá, Colombia: Rinde.

Carrillo, L. (2009). Financiación del desarrollo territorial. Ponencia presentada en el Seminario Finanzas Públicas Territoriales y Sostenibilidad Fiscal, DNP. Bogotá, Colombia octubre 19 de 2009.

Cingolani, M. (2005). Relaciones intergubernamentales y descentralización: el papel de los mecanismos formales y fiscales de coordinación en la institucionalización de procesos descentralizadores. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago Chile, octubre 18 – 21 de 2005.

Comisión Independiente del Gasto Público. (2007). Consultado el 20 de junio 2010 en: http://www.icpcolombia.org/archivos/publicaciones/comision_gasto_publico.pdf.

DNP. (2001). *Evaluación de la descentralización Municipal en Colombia: Balance de una Década*. Bogotá, Colombia: DNP.

DNP (2005). *Medición y Análisis del Desempeño Integral de los Municipios*. Consultado el 23 de junio 2010 <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=s%2BqUIF%2BCw%2Fo%3D&tabid=387>

DNP. (2010). *Avances del PND*. Consultado el 27 de junio 2010 en: www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=...tabid=99

Elazar, D. (1964) . Federal-state collaboration in the nineteenth-century united states. *Political Science Quarterly*, 79(2), 248-281.

Escobar, C. (2002). “Clientelismo y ciudadanía: los límites de las reformas democráticas en el departamento de Sucre”, en *Análisis Político* 47, 36-54.

Falleti, T. (2006). Una teoría secuencial de la descentralización : Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*, 46 (183), 317-352.

Gaitán, P. (1988). Los partidos políticos y la elección popular de alcaldes. *Elección Popular de Alcaldes*. Bogotá, Colombia: Fidec, Fescol, Procomún.

Giraldo, F. (2007). Partidos y sistema de partidos en Colombia. En R. Roncagliolo y C. Meléndez (Eds.) *La política por dentro: cambios y continuidades en las*

organizaciones políticas de los países andinos. Estocolmo, Suecia: Internacional Institute for Democracy and Electoral Assistance, 124 - 137.

García, M., Montilla, J. y Arbós, X. (2006). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autónomo*. Madrid, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Gutiérrez Sanín, F. (2006). Estrenando sistema de partidos. *Análisis Político* 57, 106-125.

Gutiérrez, F. (2010). Instituciones y territorio: la Descentralización en Colombia. *25 años de la descentralización en Colombia*. Bogotá, Colombia: Konrad Adenauer Stiftung.

Jordana, J. (2003). Las Relaciones Intergubernamentales en la Descentralización de las Políticas Sociales. Conferencia organizada por la Fundación CIDOB, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona España, abril 3 y 4 de 2003.

Losada, R. (2005). Consecuencias de la reforma política de 2003 a nivel local— estudio de caso. *Documento No. 5, PNUD - IDEA internacional* Bogotá, Colombia.

Ministerio del Interior. (2011). *Dirección para la Democracia y Participación Ciudadana*. Consultado el 24 de junio de 2011 en: <http://www.mij.gov.co/Ministerio/NewsDetail/409/1/ViceministeriodelInterior>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (2009). *Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2010 “Sostenibilidad de la inversión en medio de la crisis*. Consultado el 24 de junio de 2011 en: <http://www.irc.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda/elministerio/prensa/Historicos/2009/2009/PRESENTACION%20PROYECTO%20DE%20PRESUPUESTO%202010.pdf>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (2011). Plan estratégico MHCP. Consultado el 27 de junio de 2011 en: www.minhacienda.gov.co/.../Planes/.../Plan%20Estrategico%20MHCP%202011%20-%202014.pdf

Ministerio del Interior. (2011). Reseña Histórica. Consultado el 20 de junio de 2011 en: <http://www.mij.gov.co/econtent/newsdetailmore.asp?id=749&idmenucategory=242&idcompany=2>

Morata, F. (1991). Políticas públicas y relaciones intergubernamentales. *Documentación administrativa* 224-225, 153-166.

Ostrom, E. (1986). A Method of Institutional Analysis. F. X. Kaufmann, G. Majone y V. Ostrom (Eds.) *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*. Berlín/Nueva York: Walter de Gruyter, 459-75.

Painter, M. (1991). Intergovernmental Relations in Canada: An Institutional Analysis. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 24(2), 269-288.

Peters, G. (2003). La capacidad para gobernar: ¿Retrocediendo hacia el centro? *Revista CLAD, Reforma y Democracia* 27.

Pizarro, E. (2002). La Atomización Partidista en Colombia: el Fenómeno de las Micro-empresas Electorales. *Working Paper #292 – January 2002, Programa de Estudios Latinoamericanos*, Universidad de Princeton.

Prud'homme, R. (1996). On the dangers of decentralization. *Policy Research Working Paper 1252*. New York, USA: The World Bank

Restrepo, D. (2007a). *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*. Bogotá, Colombia: Rinde.

Restrepo, D. (2007b). Gestión territorial, democracia y descentralización. Ponencia presentada en el II Encuentro latinoamericano retos del desarrollo local: gestión innovadora de territorios: descentralización, competitividad y participación, Cuenca Ecuador, noviembre 22 de 2007, Consultado el 20 de noviembre de 2011 en: http://www.grupoidd.org/regiontrans/goblocal_rdr.html

Sánchez, F. y Chacón, M. (2005). Conflicto, Estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974-2002. *Documentos CEDE* 33.

Santamaría, R. y Silva, G. (1984). *Proceso político en Colombia: del Frente Nacional a la Apertura Democrática*. Bogotá, Colombia: Cerec.

Scharpf, F. (1978). Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives. HANF y SCHARPF (Eds.) *Interorganizational Policy Making*. Londres, U.K.: Sage.

Villa, A. (2010). Oferta de servicios gratuitos de la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a los Gobernadores y Alcaldes del país. Consultado el 21 de junio de 2011 en: www.irc.gov.co/portal/page/.../44E1E8ACFD9938FAE040007F01006C6C

Weber, M. (2008). *Economía y Sociedad*. D.F., México: Fondo de Cultura Económica.

Wright, D. (1974). Intergovernmental Relations: An Analytical Overview. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 416, 1-16.

Wright, D. (1977). *Understanding Intergovernmental Relations*. Houghton, USA:
Mifflin Harcourt.

