

# ECUADOR Debate<sub>108</sub>

Quito/Ecuador/Diciembre 2019

## La descentralización en cuestión



Ecuador en llamas: el ciclo de conflictividad de Octubre

Conflictividad socio política: Julio-Octubre 2019

Descentralización, autonomía e identificación regional: el Comité de vialidad del Guayas

Descentralización de la planificación del ordenamiento territorial en Ecuador, 2008-2018

Economía política de la descentralización y de la recentralización (1986-2016)

La descentralización fuera del centro: debates sobre la autonomía territorial en Bolivia (2005-2019)

La descentralización en el Perú: cambios reales o continuidad remozada del centralismo

La política agraria en Ecuador 1965-2015

¿Cómo el nuevo orden global inseguritario se manifiesta en América Latina?

Los migrantes “invisibles” a la luz pública: transporte público terrestre de Villa Hermosa a la ciudad de México (y viceversa) en los nuevos tiempos de la contención migratoria masiva

ECUADOR  
**Debate**

**CONSEJO EDITORIAL**

Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinoza,  
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero, Hernán Ibarra, Rafael Guerrero

**Director:** Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP  
**Primer Director:** José Sánchez Parga. 1982-1991  
**Editora:** Lama Al Ibrahim  
**Asistente General:** Margarita Guachamín

**REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES**

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

© **ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR**

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

**SUSCRIPCIONES**

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 51

ECUADOR: US\$. 21

EJEMPLAR SUELTO EXTERIOR: US\$. 17

EJEMPLAR SUELTO ECUADOR: US\$. 7

**ECUADOR DEBATE**

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Tel: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caaporg.ec@uio.satnet.net

Redacción: Diego Martín de Utreras N28-43 y Selva Alegre, Quito

**PORTADA**

Gisela Calderón/Magenta

**ARMADO E IMPRESIÓN**

Edwin Navarrete, Taller de Diseño Gráfico

ISSN: 2528-7761

ISBN número 108: 978-9942-963-51-2

# ECUADOR DEBATE 108

Quito-Ecuador • Diciembre 2019

ISSN 2528-7761 / ISBN 978-9942-963-51-2

PRESENTACIÓN 3/7

## COYUNTURA

- Ecuador en llamas: el ciclo de conflictividad de octubre  
*Julio Echeverría* 9/21
- Conflictividad socio-política: Julio-octubre 2019 23/37

## TEMA CENTRAL

- Descentralización, autonomía e identificación regional:  
el Comité de vialidad del Guayas 39/71  
*Rafael Guerrero*
- Descentralización de la planificación del ordenamiento  
territorial en Ecuador, 2008-2018 73/100  
*Lorena Vivanco y Fernando Cordero*
- Economía política de la descentralización  
y de la recentralización (1986-2016) 101/124  
*Darío I. Restrepo y Camilo A. Peña*
- La descentralización fuera del centro:  
debates sobre la autonomía territorial en Bolivia  
(2005-2019) 125/148  
*Eduardo Córdova*
- La descentralización en el Perú: cambios reales  
o continuidad remozada del centralismo 149/166  
*Carlos Herz Sáenz*

## DEBATE AGRARIO-RURAL

- La política agraria en Ecuador 1965-2015 167/184  
*Tito Livio Madrid Tamayo*

## ANÁLISIS

- ¿Cómo el nuevo orden global inseguritario  
se manifiesta en América Latina? 185/191  
*José Sánchez Parga*

- Los migrantes “invisibles” a la luz pública:  
transporte público terrestre de Villa Hermosa  
a la ciudad de México (y viceversa)  
en los nuevos tiempos de la contención migratoria masiva  
*Rodolfo Casillas* 193/208

## **RESEÑAS**

- Anejos libres e indios sueltos. La Moya y sus alrededores 209/214
- Extractivismos y corrupción. Anatomía de una íntima relación 215/217

# Economía Política de la Descentralización y de la Recentralización (1986 – 2016)<sup>1</sup>

Darío I. Restrepo\*

Camilo A. Peña\*\*

*El artículo recorre 30 años de la historia reciente de Colombia (1986-2016); con el fin de ofrecer un análisis de economía política, de la descentralización y la actual recentralización.*

*La gran revolución descentralista, en Colombia, data de finales de la década de los ochenta del siglo pasado, inscrita en un proceso de reconocimiento de los liderazgos territoriales. La “insurgencia de las provincias”, cambió el mapa electoral colombiano, así como el diseño especial de una parte de la administración pública. A inicios del siglo XXI, las fuerzas que usufructúan de las estructuras centralizadas del Estado, recuperan su fuerza (relacionados con el auge de los commodities). En lo posterior, luego del Acuerdo de Paz con los insurgentes de las FARC, estos demandan una atención territorial del Estado. Estos dos importantes acontecimientos sirven para evaluar si la descentralización se beneficia y puede apoyar el crecimiento económico, y dos, si puede contribuir a la superación definitiva de las causas estructurales de la violencia política en Colombia.*

*El proceso descentralizador colombiano fue uno de los más completos de América Latina. Desde finales de los 90, siglo XX, el proceso descentralista perdió velocidad y profundidad. El centralismo está de vuelta.*

## Introducción

El proceso de descentralización contemporáneo en Colombia comienza dentro del Estado unitario interventor y como una de sus estrategias para extender las instituciones nacionales y las estrategias de desarrollo centralizadas sobre más territorios. En 1983, por medio de la Ley 14, se fortalecieron los fiscos departamentales, que complementaban estrategias de financiación de infraestructuras urbanas, fondos de desarrollo territorial, así como la construcción de hospitales y de universidades regionales. Sin embargo, tanto los académicos como los políticos y la opinión pública en general, identifican las reformas de finales de los ochenta como aquellas que lograron una inflexión al centralismo político, fiscal y administrativo, a favor de las entidades territoriales. Mientras en los años setenta y principios

---

1. Versión ajustada para esta publicación del capítulo de libro: Restrepo, D. y Peña, C. (2018). “Economía política de la descentralización y de la recentralización (1986 – 2016)”. *La cuestión territorial a debate: España y Colombia*. Estupiñán Achury, L., Moreno González, G. y Montiel Márquez, A. (Coords.). Universidad Libre, Bogotá.

\* Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas en la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. indamail@gmail.com

\*\* Economista y candidato a magister en Ciencias Económicas a la Facultad de Ciencias Económicas en la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. caopenaga@unal.edu.co

de los ochenta se avanzó en la descentralización fiscal, de las instituciones y de los mecanismos de financiamiento de infraestructuras y de políticas de desarrollo económico territorial, *la gran revolución descentralista* de finales de los ochenta, se inscribió en un proceso de reconocimiento de liderazgos políticos y sociales territoriales, así como en una gran descentralización de recursos, instituciones y competencias de política social.

*La insurgencia de las provincias* (Fals Borda, 1988), cambió en la década del noventa el mapa electoral colombiano, el diseño espacial de una buena parte de la administración pública, la ejecución de la política social y las estrategias de lucha contra la pobreza. A inicios del Siglo XXI, las fuerzas que usufructúan de las estructuras centralizadas del Estado cobran revancha y recuperan recursos, competencias y liderazgo político, apalancados en una doble urgencia: un desbalance de las cuentas fiscales nacionales y el escalamiento de la confrontación armada con las insurgencias. En la segunda década del nuevo siglo, un acuerdo de paz con la principal guerrilla abre de nuevo la agenda de la *cuestión territorial*, como estrategia para superar la guerra política (Castro, 2002). Insertar la base guerrillera a la legalidad, combatir los cultivos agrarios ilegales (coca, marihuana, amapola), y las bandas delincuenciales, que campean en las provincias y campos, demandan una nueva ola de extensión territorial del Estado, de las inversiones públicas y privadas y el reconocimiento de más actores sociales y políticos territoriales.

Este trabajo recorre 30 años de la historia reciente de Colombia, desde 1986 al 2016, con el fin de ofrecer un análisis de economía política, primero de la descentralización, y luego de la recentralización.

## Los impactos de la descentralización

Entre 1986 y 1991, se adoptaron una serie de reformas políticas, administrativas y fiscales que sacudieron la estructura centralista del Estado colombiano. Tres grandes fuerzas coincidieron en la presión sobre la centenaria arquitectura concentrada y centralizada del Estado unitario (Restrepo Botero, 2015); por una parte, incisivos movimientos cívicos desde las periferias y los márgenes territoriales externos al desarrollo económico general y a la extensión de las instituciones del Estado (Santana Rodríguez, 1986), reclamos socio-territoriales que se articularon alrededor del acceso a políticas sociales de calidad, a oportunidades de generación de ingresos y a la incidencia popular en las decisiones de la administración y del Gobierno local. Por otra parte, los políticos de las provincias, tanto de las movilizadas como de aquellas situadas en las entrañas circundantes del poder, incrementaron la presión por un mayor reconocimiento de la importancia estratégica de estas en la conformación de las mayorías políticas del Frente Nacional (Castro, 1986, 1987). Las maquinarias locales del bipartidismo liberal-conservador garantizaban la fidelidad del electorado, mientras administraban escasos presupuestos y servicios desbordados por las demandas ciudadanas. Finalmente, y de manera menos vistosa para la sociedad y los políticos, la tecnocracia neoliberal se casó con un proceso de rediseño descentralizado del Estado que facilitara la privatización de empresas

públicas locales, la flexibilización del mercado laboral, el aumento de la cobertura territorial de los mercados financieros y la conversión misma de la administración pública en promotoras de los mercados privados (Restrepo, 2001).

### La descentralización política

Tres son los componentes básicos del proceso de descentralización en Colombia, cada uno de los cuales produce efectos complejos que se retroalimentan: la descentralización política, la administrativa y la fiscal. La descentralización política se realiza mediante la elección directa de los alcaldes a partir de 1988 y de los gobernadores a partir de 1992, alcaldes que eran nombrados por los gobernadores, los cuales a su vez lo eran por el Presidente de la República. La subordinación del sistema político local por las mayorías nacionales del centralismo se resquebraja, al generarse una *apertura del mapa electoral por abajo*. Decenas de movimientos políticos locales se crean para competir por el “poder local” (Gaitán & Moreno, 1991), unos como expresión directa de los movimientos políticos populares de los setenta y ochenta, otros ligados a caciques electorales tradicionales, otros más ligados a redes empresariales enmarañadas directamente con el control de la administración territorial y, unos últimos, originados en la expresión político administrativa de las mafias y de un naciente movimiento paramilitar. Para acceder al control de la administración local, las maquinarias electorales, tradicionales y nuevas, se atomizan como producto directo de la ruptura de la necesaria inscripción de las redes políticas locales en alguna estructura partidaria nacional liberal o conservadora.

Con la elección de los mandatarios locales el sistema político colombiano pasa del bipartidismo al multipartidismo y, con ello, del férreo control de las estructuras nacionales de los partidos tradicionales por las “casas políticas”, ligadas a las grandes familias del poder político nacional<sup>2</sup> al empoderamiento de los políticos locales. En virtud de la *desnacionalización de los partidos tradicionales* (Leiras, 2009) y de la apertura política, en la tercera elección de alcaldes en 1992 más del 29% de las alcaldías fueron ganadas por los partidos no tradicionales. Desde la periferia hacia el centro el fenómeno se extendió al punto de que en el año 2002, y por primera vez en 163 años de vida republicana, la mayoría del congreso nacional ya no militaba en el partido liberal ni en el conservador. *El Frente Nacional había muerto* y el Gobierno central debió constituirse a partir de una miríada de partidos pequeños y medianos, los cuales se crearon a través de nuevas alianzas entre las maquinarias que controlaban el Estado, los presupuestos y las políticas nacionales y las fuerzas territoriales empoderadas y emergentes.

Una de las reacciones más lamentables que produjo el derrumbe del bipartidismo fue la conformación de grupos armados, las más de las veces ligados al narcotráfico, para cerrar mediante la violencia la apertura del pluralismo político que

---

2. 40 familias han gobernado a Colombia desde la independencia, entre las principales ‘casas políticas’ están: Ospina, Gómez, Pastrana, López, Lleras, Santos, Valencia, Mosquera y Uribe.

desató la elección de alcaldes (Restrepo Botero, 2015; Romero, 2003). El partido político Unión Patriótica, nacido en el año 1985 como consecuencia de los diálogos entre el gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986) y la guerrilla de las FARC, fue prácticamente exterminado (Romero Ospina, 2011).

Luego de 30 años de la primera elección directa de alcaldes, el sistema político colombiano sigue relativamente descentralizado y sin estabilizar un nuevo orden de control partidista en el nivel territorial y nacional. El dilema entre la guerra y la paz mueve pendularmente a la mayoría de votantes cada cuatro años y, con ellos, a la clase política que el gobierno de turno logra reunir en mayoría parlamentaria, a través de la participación en el presupuesto nacional. El Frente Nacional se acabó y con ello se generó una dispersión de partidos nacionales y territoriales. Sin embargo, la participación en el presupuesto general de la nación y, en particular, fondos específicos sobre los cuales los parlamentarios asignan en sus regiones, permiten al presidente de turno asegurar las mayorías ocasionales alrededor de su gobierno.<sup>3</sup>

**Tabla 1**  
**Oferta electoral presidencial**

Presidente	Periodo	Oferta electoral
Julio César Turbay Ayala	1978 - 1982	Confrontación armada a la insurgencia y "Estatuto de Seguridad".
Belisario Betancur Cuartas	1982 - 1986	Negociación política del conflicto armado, diálogo con la protesta social y "Apertura Democrática".
Virgilio Barco Vargas	1986 - 1990	La institucionalización de la paz: cierre de diálogos con la insurgencia y los movimientos sociales.
César Gaviria Trujillo	1990 - 1994	Participación de exguerrilleros en la Asamblea Constituyente y en el gobierno nacional.
Ernesto Samper Pizano	1994 - 1998	Paz y "corazón social a la apertura".
Andrés Pastrana Arango	1998 - 2002	Diálogos de paz con la guerrilla de las FARC.
Álvaro Uribe Vélez	2002 - 2006 2006 - 2010	Confrontación total a las guerrillas y "Seguridad Democrática".
Juan Manuel Santos	2010 - 2014 2014 - 2018	Continuar la confrontación armada; acto seguido cambio a diálogos de paz con las guerrillas de las FARC y el ELN.
Iván Duque Márquez	2018 - 2022	Freno y ajuste a los Acuerdos de Paz

Fuente: Elaboración propia.

3. Desde 1968, el Poder Ejecutivo se apropió del equilibrio y de la orientación global del presupuesto general de la nación, a cambio de lo cual compensó al Congreso, primero, con auxilios parlamentarios y, segundo, con fondos de cofinanciación, cupos indicativos y otros recursos de incidencia parlamentaria directa sobre el presupuesto y la burocracia nacional y territorial.

## La descentralización administrativa

En virtud de la descentralización administrativa se transfiere un conjunto de políticas sociales del nivel central del Estado a los niveles territoriales, repartiendo competencias exclusivas y concurrentes entre la nación, los departamentos y los municipios. Las normas de 1986-87 establecían un paquete de catorce competencias transferidas y dejaban la puerta abierta para que los Gobiernos locales asumieran otras tareas. A partir de la Ley 60 de 1993, el campo de la descentralización de políticas administrativas se fue cerrando y especializando; la salud pública, la educación primaria, secundaria y técnica, así como el sector de agua potable y saneamiento básico, concentraron cada vez más los desarrollos normativos sobre la repartición de funciones descentralizadas. Los otros sectores de política social, como cultura, recreación y deporte y desarrollo comunitario, no contaron con leyes de descentralización generales, sometidas a criterios y modelos de gestión estandarizados.

Mientras la nación se desprendía de las competencias y abandonaba muchas de sus ejecutorias sectoriales transferidas hacia abajo, reforzaba su función rectora, entendida ésta como un control normativo y de gestión sobre las políticas descentralizadas. Se generó así una tensión permanente entre descentralización administrativa con centralismo estratégico, la cual puede calificarse de descentralización centralizada (Restrepo Botero, 2006), o de descentralización sin autonomía (Trujillo, 2017). A través de este proceso, se impulsó una profunda transformación en la arquitectura espacial de las instituciones. El centro se privó por un tiempo de funciones de ejecución de políticas, por lo que reestructuró sus burocracias y presupuestos parcialmente, mientras en los departamentos y municipios se fortalecieron las secretarías de las ramas respectivas. La descentralización de la salud, la educación, el agua potable y el saneamiento básico dieron lugar a una gran creación institucional en los cimientos municipales del Estado, más que en los departamentos, y en las zonas urbanas, más que en las rurales.

De igual manera, se crearon miles de organizaciones de la sociedad civil con la esperanza de incidir y ejecutar parte de las políticas descentralizadas, con el ánimo de participar en las instancias y mecanismos de participación abiertos por las administraciones municipales. Empresas consultoras, universidades, centros de investigación, empresas privadas, organizaciones populares, así como de profesionales, la cooperación internacional, los filántropos y hasta organizaciones eclesiósticas construyeron experticia en las normas, instituciones, políticas, instancias y mecanismos de las nuevas competencias locales. La descentralización administrativa, literalmente, fue propulsora de una gran transformación en las formas de organización social, en las temáticas que concentraron su atención, en los intereses creados y promocionados, en las estrategias de la acción colectiva e incluso en los campos del conocimiento producido por diversas expresiones de los sectores sociales.

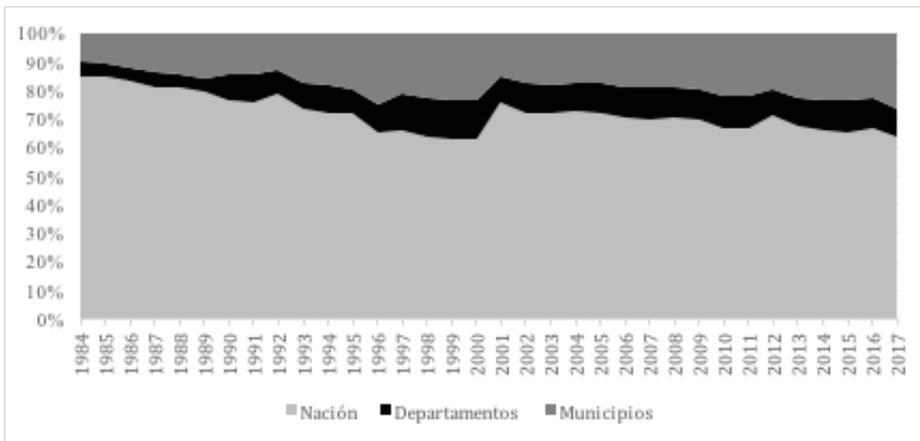
Desde la Ley 10 de 1990, que reorganizó el sistema nacional de salud, y con mayor claridad y profundidad desde la Ley 100 de 1993, que creó el Sistema de

Seguridad Social, la descentralización administrativa fue un poderoso dispositivo para la privatización de las empresas y funciones otrora estatales. El municipio, a nombre del Estado, debía garantizar el acceso a las políticas sociales y a los servicios públicos, pero las leyes y directrices sectoriales direccionaron para que la ejecución de las políticas se realizara a través de empresas privadas, con o sin ánimo de lucro. La 'tercerización de los contratos' es el término técnico dado a la ejecución de las políticas públicas sin funcionarios públicos, por medio de los contratos con los particulares, lo cual permite la intervención estatal sobre la sociedad sin crear condiciones de agremiación y sindicalización de trabajadores, de la misma manera permite el incremento sustancial del gasto público social como palanca para la creación de empresas privadas, así como para la conversión de las organizaciones sociales, populares y de profesionales, en empresas que competirán en el mercado de los contratos públicos.

### La descentralización fiscal

En virtud de la descentralización fiscal se generó una importante inflexión en la concentración del gasto público, pues los niveles territoriales pasaron de administrar cerca del 10% del gasto a más del 30% del mismo.

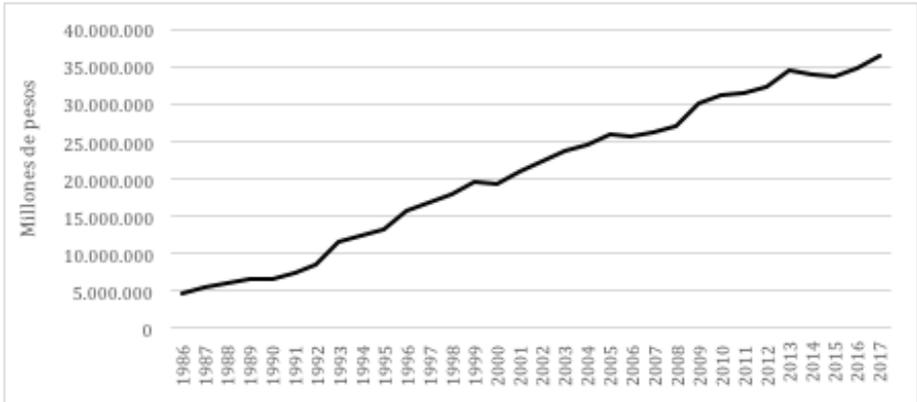
**Gráfico 1**  
**Composición del gasto público por nivel de gobierno. 1984 – 2017**



Fuente: Cálculos propios con base en información del DNP.

De mano del gran gasto social descentralizado se disminuyó el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, en particular en los temas de política social descentralizadas. A treinta años de iniciado el sistema de transferencias las coberturas de política social se acercan al 100% más en las áreas urbanas que en las rurales,

**Gráfico 2**  
**Transferencias de la nación a las entidades territoriales. 1986 - 2017**



Nota: Los datos se presentan en precios constantes de 2017.  
 Fuente: Ministerio de Hacienda.

y con mayores coberturas en las ciudades importantes, que en los municipios de categoría 6, es decir, aquellos con población menor a 10.000 habitantes o con un bajo recaudo de ingresos propios.<sup>4</sup> El sistema de asignación ha privilegiado la cobertura de los servicios sociales más que la calidad en la educación y el real acceso a servicios de salud oportunos y preventivos de las enfermedades.

**Tabla 2**  
**Metas y logros. Ley 1176 de 2007**

Sector	Punto de Partida (2006)	Meta Esperada al 2010	Logros al 2016
Educación	90,1%	100,0%	94,6%
Salud	73,0%	100,0%	94,6%
Acueducto	Urbano: 97,4%	Total: 92,6%	Total: 89,9%
	Rural: 68,6%		
Alcantarillado	Urbano: 90,2%	Total: 87,2%	Total: 77%
	Rural: 60,1%		

Fuente: Bonet, Pérez & Ayala (2016) y Encuesta de Calidad de Vida 2016.

4. Es decir, con ingresos corrientes de libre destinación menores a 15.000 salarios mínimos mensuales vigentes

De varias maneras se ha financiado la bolsa por transferir, lo cual no solo modificó los montos totales, sino que revela y provoca transformaciones en el sistema político. En el comienzo del proceso, la Ley 12 de 1986 estipuló la transferencia escalonada en ocho años de hasta el 50% del Impuesto al Valor Agregado (IVA), impuesto para ese entonces, del mayor crecimiento. Con ello se expresó, sin ambigüedad, la intención de compartir cuantiosas sumas entre niveles territoriales, además de crear las condiciones para que el aumento paulatino de las finanzas estatales a través del IVA fuera compartido. La Carta Política adoptada como resultado del proceso constituyente de 1991, y el Acto Legislativo 01 de 1993, cambiaron la base a repartir por el 46.5% de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN). Este fue el momento cumbre del cuestionamiento a la estructura concentradora y centralizadora de los recursos estatales, en la medida en que los ICN se comportan como un corcho en el agua; si la actividad económica general crece, suben y si la actividad se contrae, bajan. De tal manera que atar las transferencias a los ICN expresó un pacto federativo dentro del Estado unitario descentralizado que caracterizó la Carta Política de 1991. La riqueza o la pobreza del país serían compartidas entre niveles de gobierno; casi por mitad entre el centro y las periferias.

En el año 1999, la crisis económica internacional golpeó la economía nacional como pocas veces en su historia: el Producto Interno Bruto (PIB), se contrajo en 4.2% en un momento en que el déficit fiscal central era del 10% del PIB y la deuda total del Gobierno nacional en porcentaje del PIB creció en un 50%. Salir de esta 'tormenta perfecta' implicó la ruptura del pacto federativo, supuestamente de manera transitoria, mediante la modificación de los artículos 356 y 357 de la Constitución, con el objetivo de que el crecimiento de las transferencias dependiera del crecimiento de los ICN de los últimos cuatro años, en vez de que representaran un porcentaje fijo del mismo. Adicionalmente, se creó un régimen de transición durante los años 2002 a 2008, años en los cuales las transferencias crecerían en un monto inferior al crecimiento de la economía; tal régimen de transición fue prolongado hasta el año 2016. La consecuencia inmediata fue el freno a la tasa de participación de las transferencias ante cualquier indicador: el PIB, los ICN, el presupuesto nacional o el gasto público social. No obstante, más allá de un monto general, al Acto Legislativo 01 del 2001 y la Ley 715 del mismo año, desprenden de manera parcial la financiación general de las entidades territoriales, dependiendo de la suerte general de la economía; frenando la ola descentralizadora iniciada en 1986. Desde entonces, el péndulo se balancea hacia una recentralización, primero fiscal, luego administrativa y finalmente política.

En la financiación territorial, las transferencias se complementan principalmente con el Sistema General de Regalías. En el año 2015 el Sistema General de Participaciones representó el 3.8% del PIB, el de Regalías fue del 1.75% y entre los dos cubrían cerca del 50% de los ingresos de las entidades territoriales, ascendiendo a 43 billones de pesos de entonces. Las regalías existen desde 1905, cuando la nación decidió compartir los recursos generados por la explotación de hidrocarburos con las entidades territoriales. Legalmente las regalías se justifican como

Gráfico 3  
 Transferencias territoriales como porcentaje de los ICN. 1986-2017



Fuente: Cálculos propios con base en información del Ministerio de Hacienda.

compensación por la actividad minero-energética; por lo tanto, los departamentos y municipios productores eran los principales receptores de este impuesto especial; ocho departamentos, que albergan el 17% de la población, recibieron el 80% de estos recursos durante el periodo 1995–2010. A partir de la creación del Sistema General de Regalías en el año 2011, los territorios productores reciben por asignaciones directas el 10% de los recursos; el resto son esparcidos cual mermelada<sup>5</sup> por toda la tostada del territorio nacional; cambio que se justificó a nombre de la equidad territorial en el reparto.

Dos grandes causas explican la creación del Sistema General de Regalías. Por una parte, el boom de los *commodities* entre el año 2003 y el 2014, en virtud del cual aumentaron considerablemente los precios y los volúmenes de bienes primarios exportados tales como los hidrocarburos y los minerales. Por otra parte, el botín de las regalías fue la compensación que el Gobierno Nacional debió ceder ante las demandas territoriales, a las que se les había amputado los porcentajes de participación en el sistema de transferencias fiscales en los años 2001 (gobierno de Andrés Pastrana Arango), y 2007 (gobierno de Álvaro Uribe Vélez). Sin embargo, existe una gran diferencia entre los dos sistemas, en la medida en que los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), están garantizados por la Constitución Nacional y atados al presupuesto nacional, mientras que los recursos del Sistema General de Regalías dependen de los precios internacionales y de los

5. “Repartir la mermelada por toda la tostada” fue la frase con la cual el Ministro de Hacienda en el año 2011, Juan Carlos Echeverry, explicó el objetivo del Sistema General de Regalías; frase que luego se convertiría en el adjetivo general con el cual se descalifica la práctica de repartir recursos entre la clase política para que apoye prioridades del ejecutivo nacional.

volúmenes de exportación, ambas variables exógenas y aleatorias, que no pueden fundar un derecho constitucional ni legal que establezca un total de recursos.

Lo anterior parece darle la razón a la tesis que afirma que un aumento en los recursos, “una coyuntura fiscal laxa” en el decir de los economistas, facilita las presiones por mayor descentralización, mientras que las contracciones fiscales, y en particular los desequilibrios de las cuentas nacionales, crean escenarios propicios para revertir los montos fiscales transferidos, así como para recortar los grados de autonomía dentro de la descentralización (López Murcia, 2017).

## **La economía política de la recentralización**

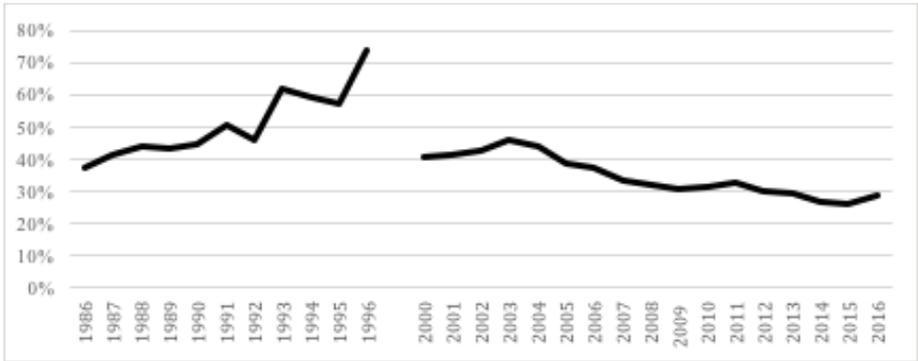
### **Recentralización y pérdida del protagonismo estratégico de los mandatarios y comunidades locales**

La contracción de los porcentajes de la descentralización fiscal fue más que un freno a la financiación de la salud y la educación pública, así como a los programas de agua potable y saneamiento básico. Varios efectos económicos y políticos produjo el recorte fiscal. A nombre de la defensa de los intereses de la descentralización y de las provincias, el entonces senador Álvaro Uribe Vélez se opuso en el año 2001 a la reforma transitoria a la Constitución que separó las transferencias de los ICN. En el año 2007, siendo ya presidente por segundo periodo consecutivo (2002- 2006 / 2006-2010), la economía estaba recuperada y crecía a niveles del 7% anual, mientras que el déficit fiscal estaba en 5% del PIB. Sin embargo, ya no había vuelta atrás; el gobierno de Uribe tramitó un nuevo Acto Legislativo para prolongar el periodo de transición cuyo plazo vencía en el año 2008, acentuando con ello la pérdida de participación de las entidades territoriales en los ICN. De esta manera, se profundizó el apocamiento de la importancia política de los gobiernos y comunidades locales en la consecución de objetivos de desarrollo institucional, de las políticas sociales y de la planeación territorial.

### **Recentralización y presidencialización del gasto social**

*La tuerca había girado*, lo que se justificó por una urgencia de restauración del equilibrio fiscal nacional (Bonet *et al.*, 2016), contribuyó a la recentralización de recursos en el Estado central. Con base en ellos, directamente desde la presidencia de la República se fortalecieron varios programas de focalización de la población calificada de vulnerable, muchos de los cuales ejecutaban proyectos y políticas ya descentralizadas, desde el área de la salud y la educación, hasta la alimentación escolar y el desarrollo comunitario. En virtud de la recentralización fiscal, la tecnocracia central –a través de los aparatos estatales y las burocracias– en alianza con los políticos de proyección nacional, le arrebataron recursos y protagonismo a los políticos, funcionarios y comunidades locales, en la asignación del gasto público social. Durante el recorte de las transferencias, se incrementó el gasto público social, es decir, se generó una substitución de la descentralización de la política social por su recentralización o, dicho de otra manera, de los líderes políticos y sociales locales, a la tecnocracia y políticos que controlan *la nación*.

**Gráfico 4**  
**Participación de las transferencias territoriales**  
**en el gasto social del Presupuesto General de la Nación. 1986 2016**



Fuente: Cálculos propios con base en información del Ministerio de Hacienda y DNP.

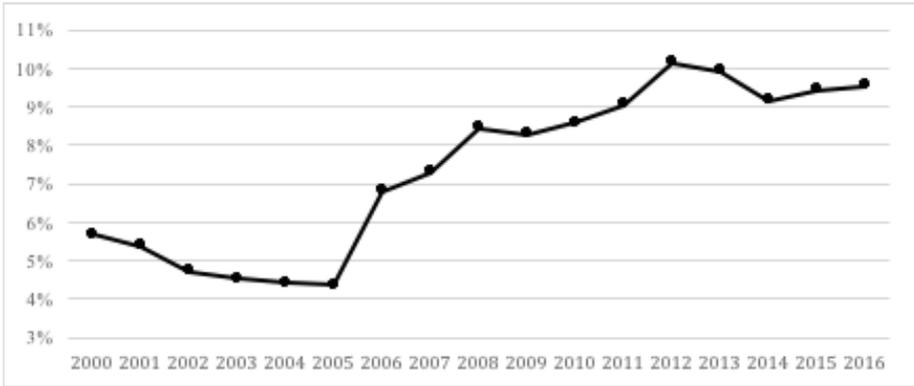
Adviértase que no tiene las mismas consecuencias políticas el gasto descentralizado que el recentralizado. Por una parte, la recuperación del liderazgo central se hace mediante agencias presidenciales, con lo cual el prestigio y construcción de fidelidades políticas favorece de manera considerable a la figura del presidente de la república, por sobre los gobernadores y alcaldes. La romería de mandatarios locales en las agencias centrales, con el fin de gestionar recursos para sus conciudadanos, es una muestra del disciplinamiento político que logran los programas presidenciales nacionales de política social sobre los liderazgos territoriales.

La apertura de la brecha entre los dos tipos de transferencias (las nacionales y las del sistema general de particiones), demuestran la importancia del Gobierno nacional en la adjudicación directa del gasto público en los territorios, es decir, la recentralización. Mientras que el SGP está inscrito en la Constitución y normado por múltiples leyes, las demás transferencias nacionales (que representaron el 8% de los ICN para el año 2018) dependen de la decisión de los funcionarios de turno y de las relaciones de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo.

### Recentralización y retroceso de una cultura de los derechos

De los programas presidenciales y de la intromisión directa del presidente en la asignación de la inversión pública en los territorios se nutre una *cultura del reparto*, conducida con criterios aleatorios, cambiantes, poco transparentes, no sometidos al debate público con los mandatarios y comunidades locales (Restrepo, 2016). Los recursos recentralizados no se distribuyen a todas las entidades territoriales a través de leyes que contienen criterios ciertos, conocidos y permanentes, sino que incrementan la inestabilidad de criterios de asignación según los directores de

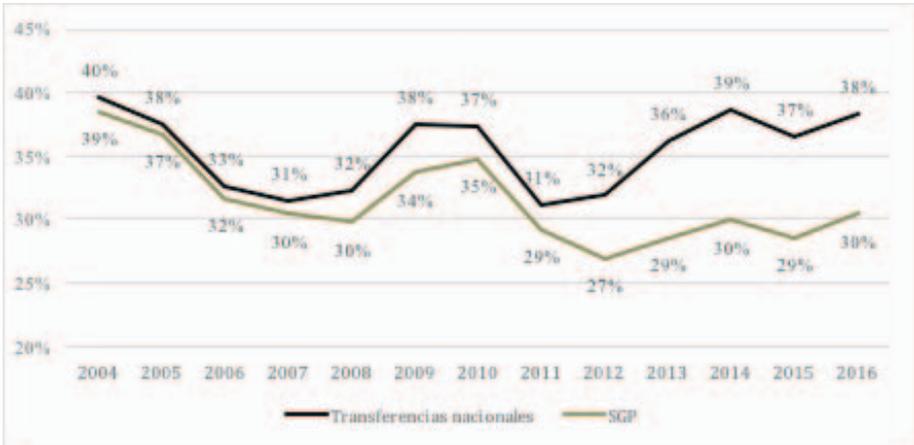
**Gráfico 5**  
**Presidencialización del gasto social. 2000 - 2016**



Nota: Hace referencia al gasto público que depende de la Presidencia de la República en proporción al Gasto Público Social Total.

Fuente: Cálculos propios con base en información del Ministerio de Hacienda.

**Gráfico 6**  
**Transferencias nacionales y Sistema General de Participaciones como porcentaje de los ICN 2004-2016**



Fuente: Transparencia por Colombia (2018).

turno y el uso por redes de compadrazgo burocrático-políticos, los cuales exigen a los beneficiarios desde fidelidad electoral, hasta participación en los contratos.

Es propio de la ‘focalización de beneficiarios’ de la política social poner el énfasis en las necesidades individuales de los pobladores e incluso organizar la in-

tervención desde carencias específicas de las personas, de tal manera que no se privilegien planes de intervención territoriales o para grupos poblacionales de características similares. La ausencia de un enfoque con base en derechos colectivos incrementa, por una parte, la subordinación del beneficiario respecto del benefactor, fortaleciendo las redes clientelistas y, por otra parte, amputa la acción y fuerza colectiva de los pobladores en sus gestiones de organización, representación y superación de las condiciones de vulnerabilidad. Para acceder a la política social debe demostrarse ser merecedor de la asistencia, con lo cual se alimenta una cultura asistencialista, contraria a la cultura de los derechos colectivos.

En conclusión, la recentralización alimenta el presidencialismo, la arbitrariedad, la inestabilidad de las políticas, su opacidad, el clientelismo y una cultura de los asistidos.

### **Transferencias fiscales y equidad**

**¿Es la descentralización fiscal una estrategia de lucha contra la pobreza?**

En la medida en que se descentraliza principalmente la financiación de la política pública de salud, la educación primaria, secundaria y técnica, así como el agua potable y el saneamiento básico, la lucha contra la pobreza ha sido asociada con este gasto territorial; lo cual es una verdad a medias. En la medida en que el gasto social se ha difuminado socioterritorialmente, en mayor grado que en la época previa al proceso de descentralización, más personas han accedido a los bienes meritorios fundamentales. Los guarismos de las coberturas alcanzadas así lo atestiguan (Véase tabla 2). Sin embargo, también se advirtieron mayores logros en las zonas urbanas respecto de las rurales y en las grandes urbes más que en las pequeñas.

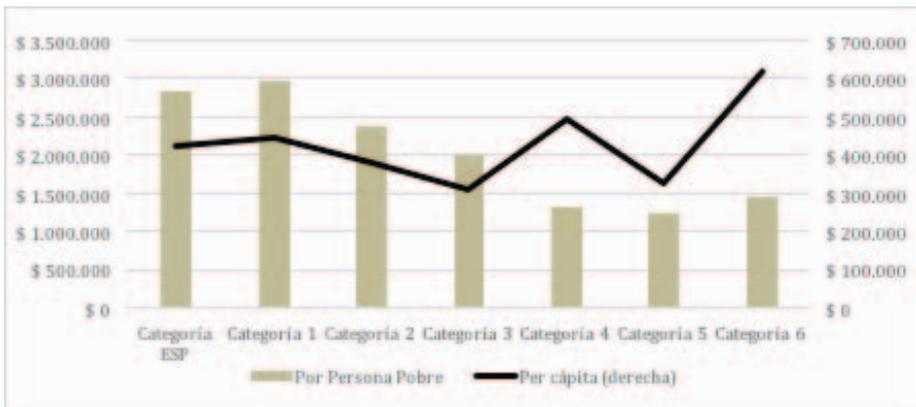
El gasto público descentralizado aumenta las posibilidades sociales de acceso a los más pobres, pero él solo no lo garantiza, en la medida en que existen barreras normativas y geográficas para que así sea. Por ejemplo, en salud el desarrollo institucional ha sido considerable, así como masiva la construcción de hospitales, clínicas y consultorios, logrando una importante extensión de la malla de servicios; unos pagados con los recursos públicos descentralizados directamente, otros ejecutados por las Empresas Prestadoras de Salud (EPS), con los recursos estatales recibidos para ese propósito y, finalmente, mediante financiación privada.

Pero como saben los economistas, una es la oferta, otra la demanda, y estas pueden no coincidir. La principal barrera para el goce efectivo de los derechos de acceso a la salud proviene de los arreglos institucionales mismos, en la medida en que las empresas (EPS), que intermedian los recursos del régimen subsidiado en salud para los más pobres, obtienen su lucro de la diferencia entre el pago por pobre recibido por el Estado y los costos de la atención, lo que genera un incentivo estructural para retrasar las citas, postergar los exámenes especializados, negar los medicamentos e interrumpir los procesos de atención, obligando a los pacientes

a recurrir a figuras como la tutela.<sup>6</sup> Los usuarios han debido acudir a este instrumento de manera desmesurada y creciente, al punto que al principio del sistema, en 1995, se presentaron 7,25 tutelas por cada 10.000 habitantes, lo cual se incrementó a un promedio de 127 tutelas en el año 2015 (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2016).

Entre las principales barreras de acceso a la atención en salud están la geográfica, es decir, la distancia entre los centros de salud y los usuarios (Martínez, 2012), así como los obstáculos para recibir atención fuera del municipio donde está registrado el asegurado, o por centros, puestos, hospitales y clínicas que no pertenecen a la red de la compañía aseguradora. Las barreras de acceso constituyen serios obstáculos a la oportunidad y calidad de los servicios, al punto de que contradicen el derecho a la salud sobre el cual está teóricamente cimentado el sistema subsidiado en salud (Hernández Álvarez, 2017). De esta manera, a pesar de que la descentralización fiscal asegura recursos importantes para la salud, el mecanismo privilegiado de acceso de los pobres a los servicios a través del régimen del seguro subsidiado levanta serios obstáculos de acceso, oportunidad, calidad, continuidad y pertinencia de la atención.

**Gráfico 7**  
**Distribución del SGP según categoría de municipios. 2015**



Nota: Las categorías de municipios, definidas en la Ley 617 de 2000, asignan una categoría fiscal a cada municipio a partir de su población y del nivel de ingresos propios. En la actualidad, el 90% de los municipios pertenece a la categoría 6.

Fuente: Cálculos propios con base en información del DNP y Contaduría General de la Nación.

6. La tutela es un recurso jurídico amparado en la Constitución, que permite a cualquier persona defender sus derechos fundamentales, tales como salud, dignidad, igualdad, libre desarrollo de la personalidad, paz, etcétera.

Una inquietud mayor cuestiona la relación entre la descentralización fiscal y la pobreza. A pesar del elevado número de variables utilizadas para la distribución territorial del SGP, 42 en total, que eleva la complejidad del sistema y dificulta la tarea de distribución (Zapata & Concha, 2016), el resultado final se inclina a favor de los municipios con mayor cantidad de población, y no por la cantidad de pobres.

Esta es una de las razones por las cuales, en paralelo a la descentralización fiscal de la política social, se han generalizado los programas y masificado los recursos de focalización para pobres y poblaciones vulnerables. La licitación de los proyectos permite asignar los recursos más directamente a través del sector privado, involucrado en el mercado de los pobres, de tal forma que evitan de manera más segura ‘los costos de transacción’, que conllevan los recursos intermediados por la clase política, las burocracias y las organizaciones sociales locales.

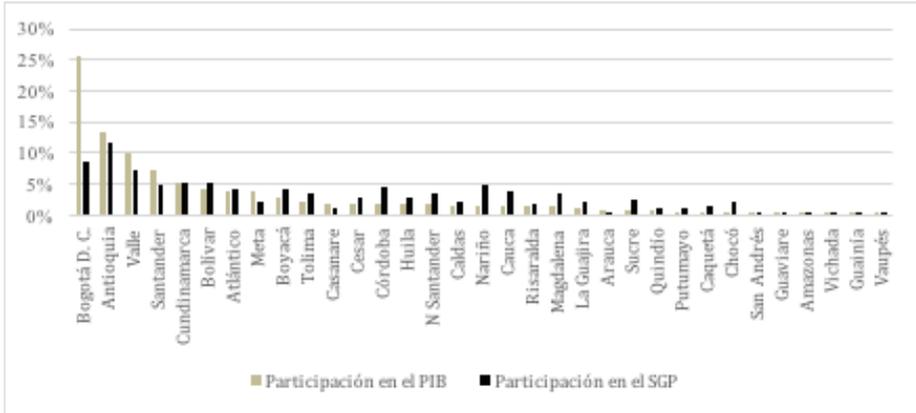
### ¿La descentralización fiscal combate las disparidades en el desarrollo económico?

En la Asamblea Nacional Constituyente que sesionó en 1991, se discutió por iniciativa de representantes de la región cultural y geográfica del Caribe (9 departamentos de un total de 32), la descentralización de la política económica, con el fin de dotar a los Gobiernos territoriales de autonomía en asuntos comerciales internacionales, así como de capacidad fiscal y normativa para articular la inversión pública general de la nación en sus territorios. Los constituyentes y funcionarios del gobierno que representaban una visión más ortodoxa de la economía se opusieron a tal iniciativa por dos razones: en primer lugar, porque no querían que un incipiente *cuasi Estado regional* asumiera las funciones de un Estado central en retirada de la planeación del desarrollo y se negaban a que cuasi parlamentos regionales direccionaran las decisiones de asignación privada de los inversionistas nacionales e internacionales; en segundo lugar, porque temían perder el control general de la política económica manejada con criterios ortodoxos, debido a que la regionalización de parte de la política económica (tributaria, comercial, crediticia y externa) podía “descuadernar el país”,<sup>7</sup> es decir, romper el equilibrio entre elites sectoriales y territoriales garantizado desde el centro del poder estatal. El temor era mayúsculo precisamente por el incremento de las tensiones inducidas por el cambio en el modelo de acumulación, el cual transitaba desde el “modelo de industrialización por sustitución de importaciones dirigido por el Estado” a un modelo de “crecimiento hacia fuera conducido por el sector privado trasnacional” (Misas Arango, 2002, 2016; Ocampo & Bértola, 2013).

---

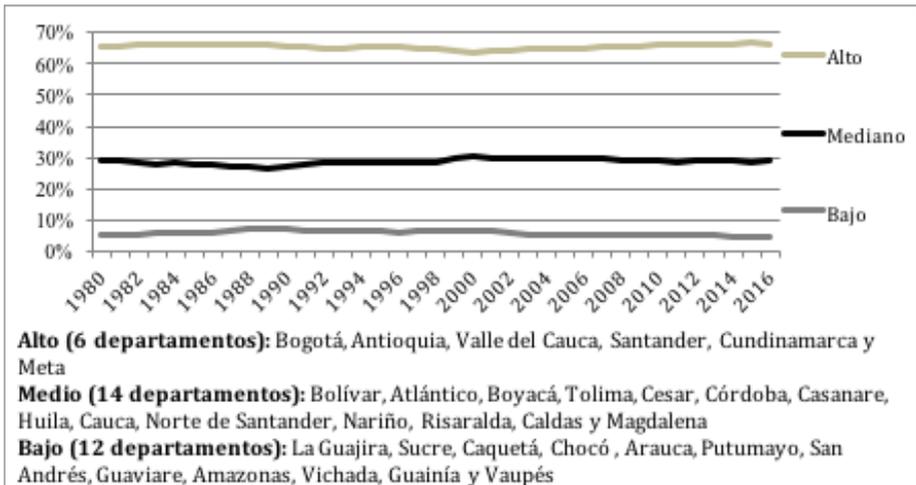
7. En Colombia la frase “descuadernar el país” se originó como crítica a los federalistas por los unitarios centralistas y suele usarse en cada ocasión en la que una reforma distribuye socio territorialmente el poder concentrado y centralizado en *la nación*.

**Gráfico 8**  
Participación en el SGP y en el PIB. 2005 - 2015



Nota: La participación departamental del SGP tiene en cuenta los recursos de gobernaciones y alcaldías.  
Fuente: Cálculos propios con base en información del DNP y DANE.

**Gráfico 9**  
Evolución participación del PIB departamental por grupos de departamentos



Fuente: Cálculos propios con base en información del DANE.

La demanda de las élites de la costa caribe, de los movimientos sociales periféricos, de las organizaciones campesinas y de las comunidades étnicas no convergió en una articulación con fuerza suficiente para obligar estrategias territoriales de

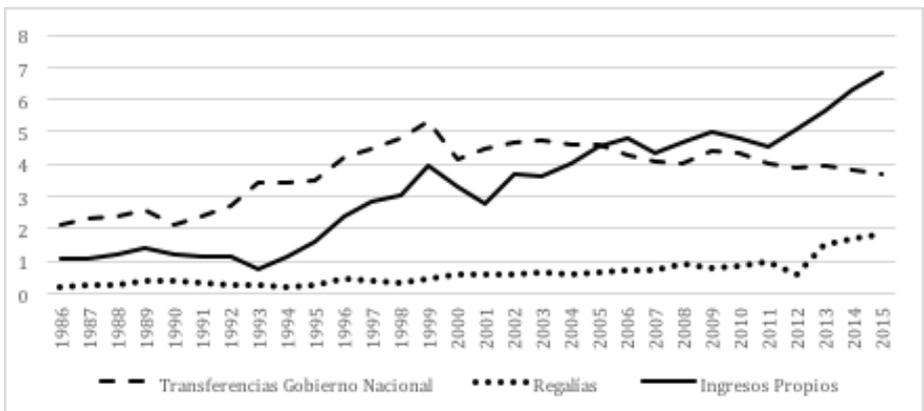
desarrollo económico. Lo máximo que se obtuvo en la Carta Política de 1991 fue la promesa de una futura Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la cual conformaría entidades territoriales autónomas, con capacidad de conducir un manejo económico y político estratégico de los territorios. La ley se expidió en el año 2011, una vez revertido el ímpetu descentralista y autonomista, por lo cual no pasó de reiterar normas precedentes sobre el principio de asociatividad entre entidades territoriales.

El proceso de descentralización nació privado de toda pretensión de intervenir sobre las relaciones económicas entre regiones, reducir las brechas en el desarrollo o, incluso, descentralizar oportunidades de desarrollo en una concepción más liberal de incentivos económicos propiciados por el Estado (Uribe-Echavarría, 1998). El campo de intervención de la descentralización administrativa fue el de ciertas políticas sociales, y el destino de la descentralización fiscal fue el financiamiento de tales políticas, así como parcialmente los costos de las administraciones y burocracias locales. El contraste entre los territorios receptores de las transferencias y el tamaño de su economía constata el reforzamiento de la concentración de la financiación territorial allí donde más desarrollo relativo existe. De otra parte, se aprecia una estabilidad a largo plazo en la distribución de los grados de desarrollo entre los departamentos, la cual tuvo una inflexión durante la bonanza de los *commodities* mineros, energéticos y de las plantaciones, a favor de los departamentos en los que se desarrollan estas actividades de enclave.

### ¿Quién financia la descentralización fiscal?

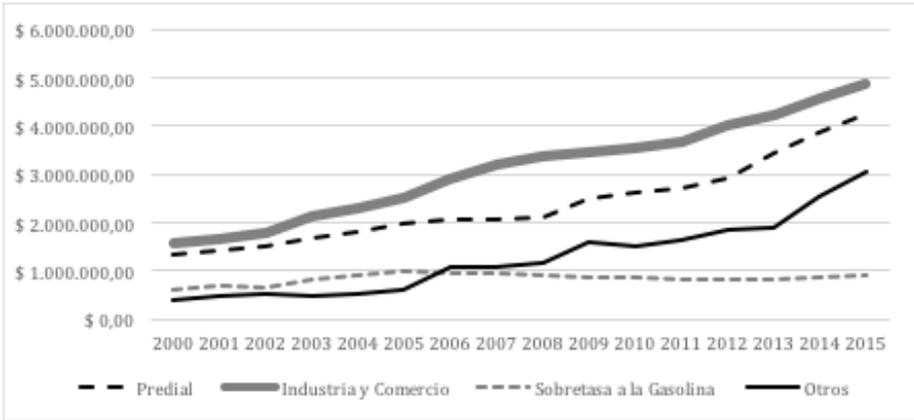
La ortodoxia internacional y sus representantes criollos, temían que una transferencia de recursos de la nación a las entidades territoriales, que no hubieran sido

**Gráfico 10**  
**Ingresos entidades territoriales en porcentaje del PIB, 1986-2016**



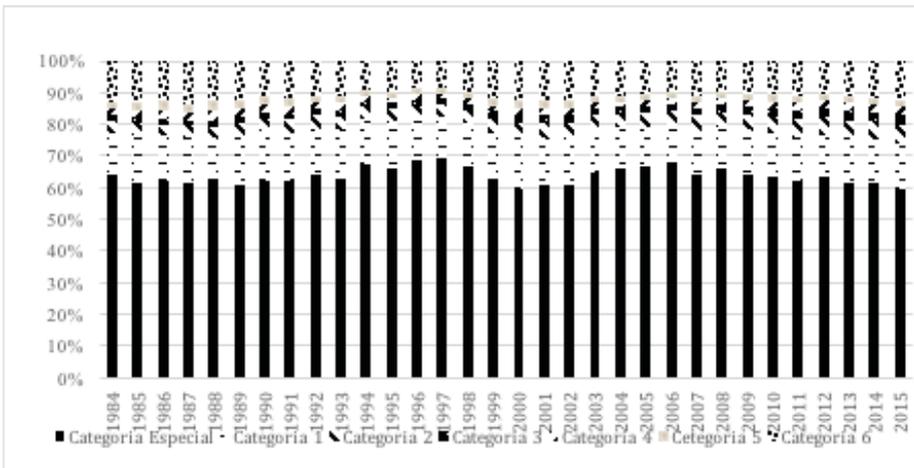
Fuente: Cálculos propios con base en información del DNP.

**Gráfico 11**  
**Recaudo tributario municipal. 2000 - 2015**



Fuente: Cálculos propios con base en información del DNP.

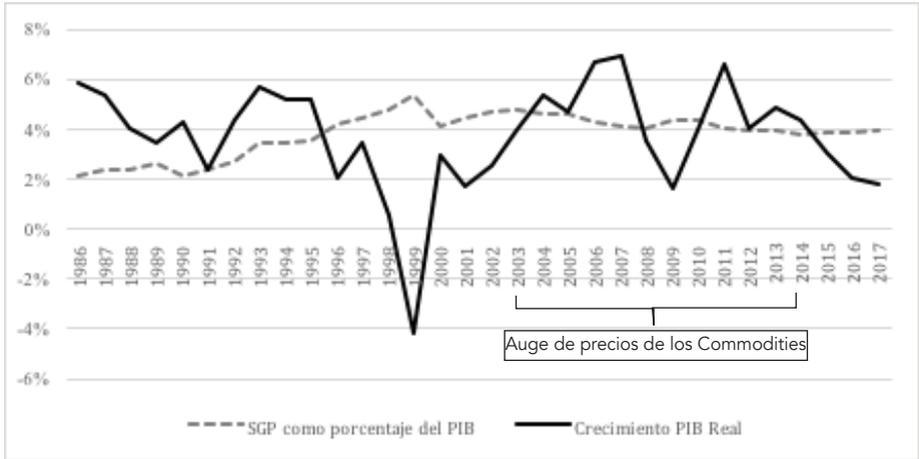
**Gráfico 12**  
**Ingresos propios municipales por categoría de municipios. 1984 - 2015**



Fuente: Cálculos propios con base en información del DNP y Contaduría General de la Nación

generados por el esfuerzo de los habitantes locales, no podía si no desestimular el cobro de impuestos y tarifas en los municipios y departamentos (Wiesner Durán, 1992). La ortodoxia leyó las transferencias como la *exportación de un impuesto* producido a nivel nacional y *regalado* a otros niveles territoriales. Por lo tanto, se

**Gráfico 13**  
**SGP como porcentaje del PIB y crecimiento del PIB. 1986 - 2017**



Fuente: Cálculos propios con base en información del Ministerio de Hacienda y DNP.

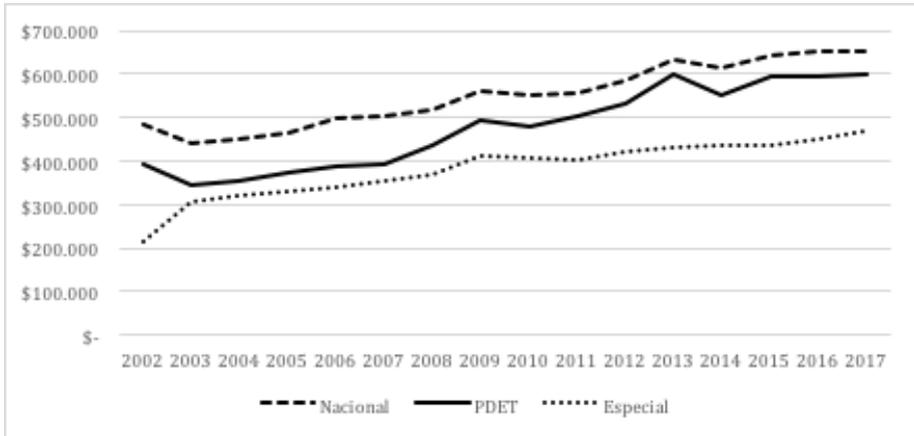
opusieron sin éxito a las transferencias incondicionadas y automáticas, puesto que esos derechos de financiación de la política social básica, alcanzados por los movimientos sociales y los representantes de las provincias a través de la descentralización fiscal, introducirían una rigidez en el presupuesto nacional y un estímulo a la pereza fiscal local.

El segundo temor era la pereza fiscal local, es decir, la carencia de incentivo a un esfuerzo de los pobladores locales en pagar mayores tributos y tarifas al recibir cuantiosos y crecientes recursos desde la nación. Tal cosa nunca sucedió y, por el contrario, el crecimiento de las transferencias de la nación estuvo acompañado desde un comienzo por un crecimiento de los ingresos locales propios (Bonet-Morón, Pérez-Valbuena & Montero-Mestre, 2018; Zapata, 2016).

No solo el recaudo local crece a pesar de las transferencias, sino que las sustituye de manera creciente a través del tiempo. Es decir que, respecto del total de los ingresos de departamentos y municipios, las transferencias disminuyen de manera consistente, mientras el esfuerzo propio aumenta su participación. De esta manera se estructura un doble efecto: por una parte, una recentralización del gasto social y, por otra, una financiación cada vez mayor de la política social descentralizada por los territorios.

La estructura de los recaudos territoriales arroja dos importantes enseñanzas de economía política. El impuesto de industria y comercio es el más dinámico, lo cual atestigua un éxito del esfuerzo estatal por formalizar el mundo empresarial y, por ende, aumentar los recaudos. Sin embargo, al mismo tiempo subsiste una inequidad dentro del sector de los negocios privados, en la medida en que los

**Gráfico 14**  
**Promedio de recursos municipales del SGP per cápita**



Fuente: Cálculos propios con base en información del DANE y DNP.

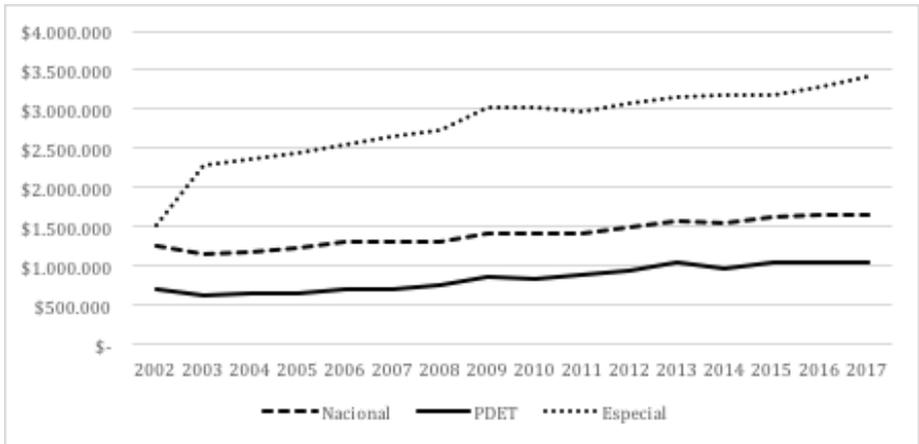
empresarios formalizados sostienen las finanzas locales, mientras los informales no contribuyen de igual manera al mismo fin. El segundo impuesto más dinámico es el predial: aquí una vez más se configura una inequidad, en la medida en que los propietarios de los predios urbanos están más ampliamente censados, mientras las propiedades ubicadas en zonas rurales y en municipios con condiciones más precarias, tienen catastros más desactualizados y, por lo tanto, sus propiedades contribuyen en menor medida a las finanzas territoriales.

### **Desarrollo (o pobreza) y guerra (o paz) con descentralización (o recentralización)**

En este apartado se relacionan las tendencias de la descentralización fiscal con dos grandes acontecimientos, uno de origen económico y el otro político. Desde el campo económico se contrasta el crecimiento del PIB, jalonado por el ciclo del boom de los *commodities* (2003-2014), con las transferencias. Desde el campo político se contrastan las transferencias con dos periodos marcadamente distintos. Por una parte, el de los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 / 2006-2010), caracterizados por una estrategia de guerra total contra la insurgencia guerrillera y, por la otra, los dos periodos consecutivos de Juan Manuel Santos (2010-2014 / 2014-2018), quien emprendió y concluyó una negociación política del conflicto armado con la guerrilla de las FARC-EP.

Se aprecia claramente en la gráfica que, durante el periodo del boom de los *commodities*, la participación del Sistema General de Participaciones en el PIB descendió; así la República de Colombia se hizo más rica, cobró más impuestos,

**Gráfico 15**  
**Promedio de recursos municipales del SGP por pobre**



Fuente: Cálculos propios con base en información del DANE y DNP.

generó más empleos formales e informales, aumentó el gasto público general y el social en particular, pero no aprovechó para compartir de manera más equitativa la riqueza entre los territorios que conforman la nación. Más aún, la disminución del porcentaje del SGP respecto del PIB cuando este subió de manera considerable, contrasta con la disminución del porcentaje del SGP cuando el PIB descendió en 1998-99 y años siguientes. Se concluye, entonces, que no solo se rompió el pacto federativo de 1986-1991, sino que las finanzas territoriales son el colchón de salvamento de los desequilibrios fiscales nacionales, los cuales una vez recuperados y en ascenso no se comparten solidariamente con los territorios. Queda así comprobado que la descentralización fiscal no es un instrumento para el logro de una mayor equidad interregional, ni para la repartición de oportunidades de desarrollo y bienestar entre los territorios de la nación.

Ahora bien, tampoco se corrobora un sesgo positivo de las transferencias a favor de los municipios considerados los más vulnerables y azotados por condiciones que generan el caldo de cultivo de las confrontaciones armadas. La combinación álgida entre la pobreza, la violencia, la precariedad institucional y la presencia de economías ilícitas, dio lugar a la selección de 170 municipios que concentrarían la intervención en el posconflicto, una vez realizados de manera participativa Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Ni el promedio de los recursos per cápita de las transferencias son mayores en dichos municipios que en el resto del país, ni tampoco se les entrega más recursos por pobre, sino incluso menos que en otros territorios. Se concluye, entonces, que el proceso de descentralización fiscal no tiene una orientación que atienda la particular precariedad y urgencia de

inversiones en los territorios en los que la violencia, la inseguridad, la ilegalidad y la pobreza atrapan a la población en un ciclo sin fin.

Un sistema de compensación adecuado permitiría mejorar las condiciones sociales y económicas de los territorios que han estado al margen de desarrollo económico formal, dotando a la población de más y mejores servicios públicos y cerrándole la puerta al conflicto como la única oportunidad de supervivencia. La falta de compensación del SGP, y en general del proceso descentralizador, es una de las razones que explican el conflicto reciente y la existencia de 170 municipios que tienen que ser focalizados en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz.

## Conclusiones

El proceso de descentralización colombiano fue uno de los más completos de América Latina, gracias a la sincronía entre sus tres dimensiones: política, administrativa y fiscal. Permitió abrir el sistema político y generar nuevos movimientos políticos, creando el sistema más pluralista y competitivo desde la independencia nacional entre 1819 y 1821. La confrontación por “el poder local” se tiñó de sangre, a raíz del auge de las guerrillas de izquierda y de la contrainsurgencia paramilitar en la primera década de la descentralización. La arquitectura institucional centralizada emprendió una inflexión importante mediante la extensión de los cimientos municipales del Estado, a la vez que se generó una mayor difusión territorial del gasto público, en particular del gasto en la política social.

Desde finales de la década del 90 el proceso descentralista perdió velocidad y profundidad. La intensidad de las confrontaciones armadas y el equilibrio macroeconómico fueron los dos caballos de Troya utilizados para reversar el proceso, reconcentrar recursos, limitar la autonomía local y recortar competencias. Después de 30 años la descentralización política sigue salvaguardada, aunque no son marginales las fuerzas que quisieran someter la apertura electoral y el pluralismo político local, a las agendas, aparatos y dinámicas de los poderes que se reproducen a partir del control sobre el Estado central.

El centralismo inveterado está de vuelta, a la cabeza del cual la figura presidencial y su aparato ejecutivo, mantienen el equilibrio a través de las negociaciones con las fuerzas políticas y territoriales que se expresan en el Congreso de la República. El gran crecimiento jalonado por el auge exportador de materias primas minero-energéticas y agroindustriales, de principios de este siglo, no conmovió de manera sensible la lógica del reparto diferencial entre poderes socio-territoriales. Las políticas de desarrollo económico territorial diferenciadas siguen siendo una asignatura pendiente. El desarrollo más allá del centro es potestad de las fuerzas centrales. Mientras tanto, el gran instrumento de financiación descentralizada del gasto público social no ha privilegiado los territorios con mayor pobreza relativa e índices de precariedad institucional. La profundidad y extensión de la violencia, así como la mancha de los cultivos agropecuarios ilícitos (marihuana, coca y amapola), son el resultado trágico de una doble miopía: la concentración territorial de las

oportunidades de desarrollo económico y la carencia de políticas de bienestar para la población con mayor vulnerabilidad de sus derechos ciudadanos y políticos.

## Bibliografía

- Bonet-Morón, Jaime, Pérez-Valbuena, Gerson & Montero-Mestre, Jorge  
2018. "Las finanzas públicas territoriales en Colombia : dos décadas de cambios". *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*. N° 267, mayo, pp.1-51. Banco de la República, CEER. Cartagena.
- Bonet-Morón, Jaime, Pérez-Valbuena, Gerson & Ayala-García, Jhorland.  
2016. "Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia". *Sistemas de transferencias subnacionales: lecciones para una reforma en Colombia*. Banco de la República. Bogotá.
- Castro, Jaime  
1986. *Elección popular de alcaldes*. Oveja Negra. Bogotá.  
——— 1987. *Respuesta democrática al desafío guerrillero*. Oveja Negra. Bogotá.  
——— 2002. *La cuestión territorial*. Oveja Negra. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo de Colombia  
2016. *La tutela y los derechos a la salud y a la seguridad social 2015*. Defensoría del Pueblo, 10ª Edición. Bogotá.
- Fals Borda, Orlando y otros  
1988. *La insurgencia de las provincias. hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, Siglo XXI. Bogotá.
- Gaitán, Pilar & Moreno, Carlos  
1991. *Poder Local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, Tercer Mundo. Bogotá.
- Hernández Álvarez, Mario  
2017. Consecuencias de la Cobertura Universal de Salud en Colombia. *Soberanía Sanitaria*. Año 1, N° 3, diciembre, pp. 56-60. San Martín.
- Leiras, Marcelo  
2009. "Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina". *Política y gobierno*. Vol. XVII, N° 2, enero, pp. 205-241. México.
- López Murcia, Julián  
2017. *Recentralization and its causes: Colombia, 1994 2014*. Thesis. University of Oxford.
- Martínez, Felix  
2012. Barreras geográficas y equidad en el acceso a los servicios de salud en el Distrito Capital. En *Inequidad en Salud en Bogotá. Convocatoria para la Acción Colectiva*.
- Misas Arango, Gabriel  
2002. *La Ruptura de los 90. Del gradualismo al colapso*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Misas Arango, Gabriel  
2016. "El lapso 1990-2010: una nueva coalición en el campo del poder". *Macroecono-*

mía y bienestar. *Política Económica y Distribución del Ingreso en Colombia*. 2 ed. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Ocampo, José & Bértola, Luis

2013. *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*. FCE. México.

Restrepo Botero, Darío

2001. El mito de Sísifo o veinte años de pujanza descentralizadora. *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX*. Misas, Gabriel (Ed.). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

——— 2006. “Economía política de las estructuras espaciales del Estado en Colombia”. *Historias de descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. América Latina, Europa y EUA*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

——— 2015. *Procesos de Descentralización en Bolivia y Colombia, 1980 - 2005. Una propuesta de economía política espacial comparada*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

——— 2016. De la cultura del reparto a la descentralización de las oportunidades de desarrollo en el posconflicto. *Diseños institucionales para la gestión territorial de la paz*. Barberena, Viviana y Restrepo, Darío I. (Eds.). Series Rutas para la Paz. Fundación Konrad Adenauer Stiftung. Bogotá.

Romero, Mauricio

2003. *Paramilitares y Autodefensas, 1982-2003*. Planeta. Bogotá.

Romero Ospina, Roberto

2011. *Unión Patriótica: expedientes contra el olvido*. Centro de Memoria, Paz y Reconciliación, Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá.

Santana Rodríguez, Pedro

1986. Crisis municipal: movimientos sociales y reforma política en Colombia. *Revista Foro*, N° 1, pp. 4-15. Bogotá.

Transparencia por Colombia.

2018. *Descentralización para el Gobierno Abierto*.

Trujillo, Augusto

2017. “La autonomía territorial, una respuesta a la trampa de la unidad política”.

Uribe-Echavarría, Francisco

1998. *Región: punto de fuga. Encuentros y desencuentros*. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo-CIDER, Universidad de los Andes. Bogotá.

Wiesner Durán, Eduardo

1992. *Colombia: descentralización y federalismo fiscal*. Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.

Zapata, Juan

2016. Finanzas municipales en Colombia: buen desempeño pero se mantienen las desigualdades. *Economía Colombiana*. Edición N° 347, septiembre-diciembre, pp. 31-40. Bogotá.

Zapata, Juan & Concha, Tomás

2016. Una reflexión para mejorar la eficiencia en la asignación de las transferencias intergubernamentales en Colombia. En: *Sistemas de transferencias subnacionales: lecciones para una reforma*. Banco de la República. Bogotá.