

Elecciones Colombia 2022: sin esperanzas reales de recuperar la descentralización

Uno de los temas clave que se han omitido en los debates presidenciales es el de la crisis de descentralización entre niveles de gobierno. Y si el PIB sigue creciendo al ritmo actual, es probable que la recentralización aumente sin importar la inclinación ideológica del nuevo gobierno, sugiere [Julián López Murcia](#) (Nalanda Analytica).

Read this article [in English](#)

Es casi mediodía. Después de media hora de vuelo desde Bogotá y dos horas y media de carretera, llegué a un restaurante con una arquitectura que seguro inspiró a los creadores de Encanto. Estoy aquí para el lanzamiento oficial de la [Misión de descentralización](#), una iniciativa liderada por el gobierno nacional de Colombia con expertos y representantes de municipios y departamentos para presentar reformas a la distribución de prerrogativas fiscales, políticas y administrativas entre niveles de gobierno. La última iniciativa parecida ocurrió hace casi tres décadas.

Estamos en el pequeño municipio de Génova, un pueblo cafetero y de observación de aves. A mi lado está Alejandra Botero Barco, la recién nombrada directora del Departamento Nacional de Planeación (DNP). A diferencia de la mayoría de sus predecesores, creo que es una de las pocas tecnócratas realmente abiertas a debatir el proceso de recentralización del país en los últimos 26 años. De hecho, fui invitado a este panel a pesar de mis críticas al rol del DNP en ese proceso.

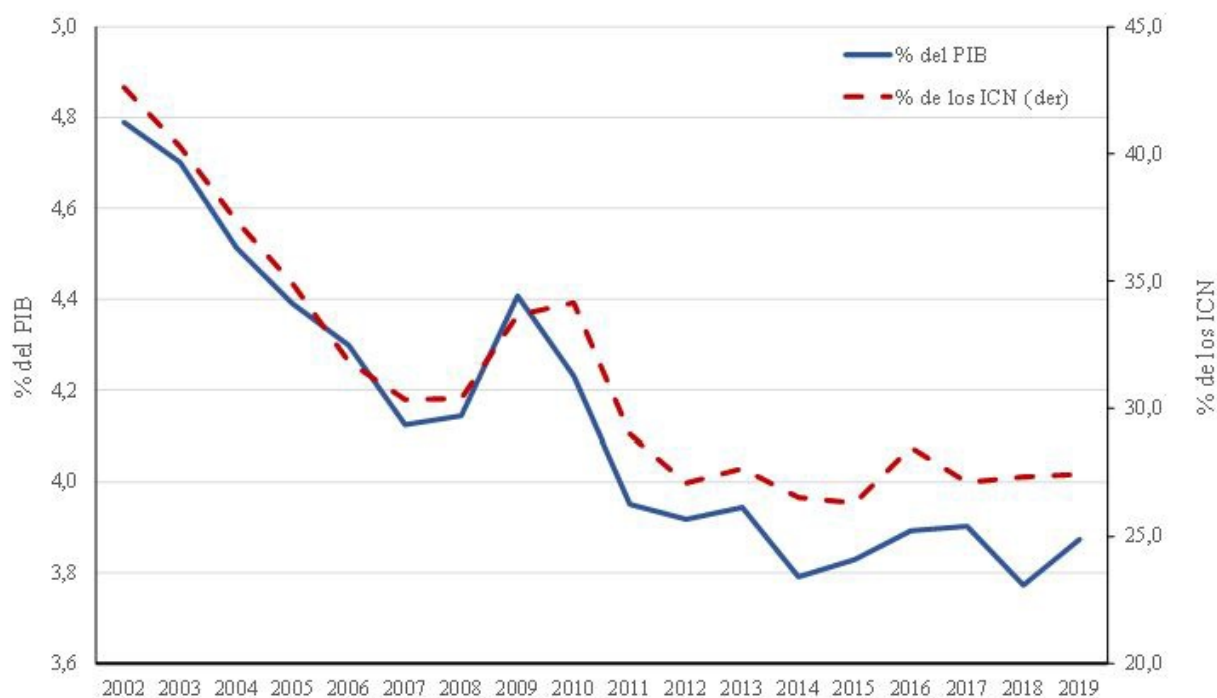


El autor participa en el lanzamiento de la Misión de descentralización en Colombia. / Departamento Nacional de Planeación

La dimensión más visible de la descentralización es la elección popular de los gobiernos subnacionales. En general, la descentralización política es la más costosa de las posibles reformas recentralizadoras. Uno de los casos más notorios fue la eliminación de las elecciones regionales durante el primer mandato de Vladimir Putin en Rusia. En Colombia, ningún gobierno ha propuesto volver al sistema en el que el presidente nombra a los gobernadores y, a su vez, los gobernadores designan a los alcaldes.

No obstante, en los últimos 26 años los gobiernos locales han visto disminuidos significativamente sus recursos en porcentaje del PIB ([Bonet, Pérez y Ayala, 2020](#)) así como su autonomía administrativa en favor del gobierno nacional. Es decir, se han llevado a cabo fuertes reformas de recentralización fiscal y administrativa.

Transferencias a los gobiernos subnacionales como porcentaje del PIB (-) y de los ingresos corrientes de la Nación (--)



Fuente: Bonet, Pérez y Ayala, 2020.

El auge de esta tendencia a la recentralización no es fácil de explicar. Durante los años 80 y 90, Colombia lideró una ola de descentralización e incluso fue considerada como una especie de ejemplo a seguir. Se esperaba que el país siguiera un “camino de dominio subnacional”, según [la académica Tulia Falletti](#).

Cómo explicar la recentralización

¿Cómo consiguieron los gobiernos nacionales de Colombia el apoyo político para recuperar una gran parte de los recursos, las responsabilidades y la autoridad de 32 gobernadores y más de 1.100 alcaldes locales? Por lo general, estos políticos tienen intereses propios, han sido elegidos democráticamente y son beneficiarios de transferencias fiscales automáticas. ¿Por qué iban a renunciar a ser responsables de los programas sociales más importantes en un entorno sumamente clientelar?

Ninguna de las causas de la recentralización identificadas en otros países de la región puede explicar del todo la tendencia en Colombia. Hipótesis como la de un aumento de la recentralización debido a una crisis económica desarrollada por los profesores Kent Eaton y Tyler Dickovick no pueden explicar la reforma del Sistema General de Participaciones durante el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010), ni la del Sistema General de Regalías durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018). Estos ajustes tuvieron lugar durante períodos de crecimiento económico.

El caso colombiano tampoco se puede explicar con hipótesis que se basen en la existencia de un gobierno nacional fuerte. O una administración de izquierdas que asocie la descentralización con el neoliberalismo. Este no fue el caso durante el gobierno de Andrés Pastrana, por ejemplo.

En [Recentralisation in Colombia](#) (Palgrave Macmillan, 2022), planteo una explicación particular para el caso colombiano. Mi investigación se basa en casi diez años de trabajo, que se iniciaron en Oxford bajo la supervisión de los profesores Christopher Hood y Eduardo Posada-Carbó. En este período, entrevisté a más de cien personas involucradas en estas reformas, incluyendo presidentes, ministros, congresistas, gobernadores, alcaldes y funcionarios en todos los niveles territoriales.

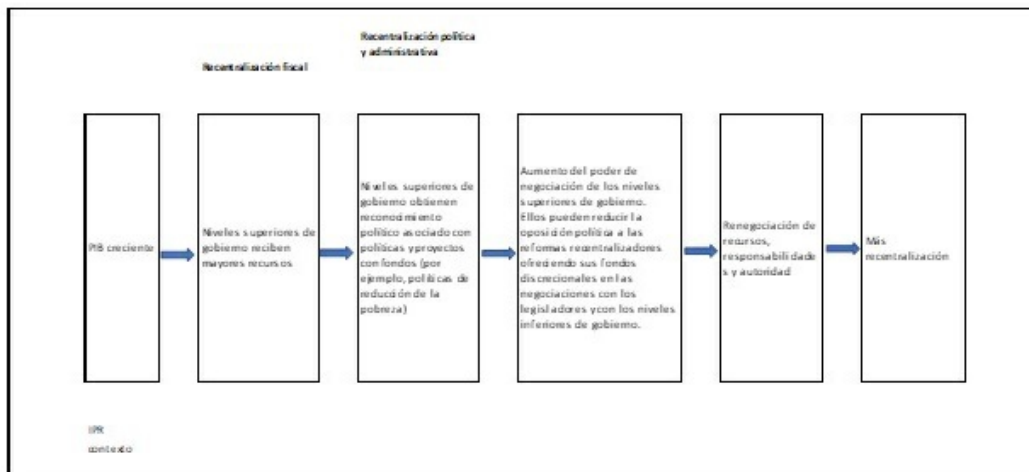
El aumento de la recentralización en Colombia fue fruto de la interacción entre el desempeño económico y los contextos institucionales. Cuando se produce una crisis económica (disminución del PIB), y el contexto es predominantemente descentralizado, se puede esperar un aumento de la recentralización. Si en el mismo contexto se da un repunte económico (crecimiento del PIB), cabe esperar lo contrario. Mientras que si se da una recesión en un contexto institucional predominantemente recentralizado, cabe esperar una menor recentralización. Por último, si se produce un boom económico en el mismo contexto institucional, se espera aún más recentralización. Los mecanismos causales son dinámicas autodestructivas y autorreforzantes respecto al contexto institucional predominante durante una crisis o un auge económico.

<i>Desempeño económico</i>	<i>Contexto institucional</i>	
	Contexto institucional predominantemente descentralizado	Contexto institucional predominantemente recentralizado
PIB decreciente	Más recentralización	Menos recentralización
PIB creciente	Menos recentralización	Más recentralización

Fuente: López Murcia 2022

A Colombia le quedan menos de dos meses para que termine el gobierno de Iván Duque (2018-2022). Imaginemos que el nuevo gobierno tuviera la suerte de vivir un periodo de bonanza económica, ya sea por el aumento de los precios del petróleo o por cualquier otra razón. Esto haría esperar una mayor recentralización independientemente de la ideología.

Como argumento en el libro, cuando hay un auge económico en un contexto institucional predominantemente recentralizado, los niveles más altos del gobierno se llevan, por lo general, la mayor parte de los beneficios políticos. Consiguen más recursos y tienen más autonomía para gastarlos debido a la relativa reducción de las transferencias automáticas. De esta manera, alcanzan un reconocimiento político ligado a sus políticas o proyectos bien financiados (como en programas sociales). Este escenario aumenta su poder de negociación con las instancias gubernamentales inferiores. Así, pueden disminuir la oposición política a sus reformas recentralizadoras ofreciendo fondos discrecionales en las negociaciones con legisladores, gobernadores y alcaldes locales. Esta situación puede desencadenar nuevas reformas recentralizadoras (potenciando así la dinámica de autorrefuerzo).



Fuente: López Murcia 2022

Mecanismos causales (vínculos) entre un PIB creciente y una mayor recentralización en un contexto institucional predominantemente recentralizado

¿Qué es lo que viene?

Los cuatro candidatos que encabezaban las encuestas antes de la primera vuelta fueron los exalcaldes de Bogotá (Gustavo Petro), Medellín (Federico Gutiérrez y Sergio Fajardo) y Bucaramanga (Rodolfo Hernández). Sin embargo, temas como la descentralización o la recentralización no fueron centrales durante esa etapa de la campaña. Tampoco lo han sido de cara a la segunda vuelta entre Petro y Hernández. Las propuestas en relación con este tema han sido bastante limitadas.

No hace mucho, Cartagena celebró el Congreso Nacional de Municipios. Solo Federico Gutiérrez, el candidato de la derecha, se dirigió a los alcaldes en persona. Como exalcalde, se centró en repetir las quejas más comunes sobre el trato paternalista de los funcionarios a nivel nacional. Gustavo Petro, el candidato de la izquierda que ganó la primera vuelta, se limitó a enviar un vídeo con un mensaje muy escaso. Hacia el final del congreso, tanto el presidente Duque como el director ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios dieron discursos recurriendo a lugares comunes y elogios, pero no hubo ninguna discusión significativa sobre la recuperación de la autonomía administrativa de los municipios ni cambios sustanciales en la distribución de los recursos.

A pesar del lanzamiento de la Misión de descentralización, pienso que el futuro de los gobiernos municipales y departamentales parece aún más incierto en la próxima presidencia. Y esta no es una buena noticia en tiempos de populismo y polarización en el ámbito nacional.

Notas:

- Este artículo representa las opiniones del autor y no del centro o de LSE
- Traducción de María Clara Montoya
- Por favor lea nuestra [política de comentarios](#) antes de comentar
- Encabezamiento: Plaza pública en el departamento de Santander, Colombia / [Aris Gionis \(CC BY-NC 2.0\)](#)