
Panorama de la descentralización administrativa en Colombia*

Overview of the Administrative Decentralization in Colombia

Mary Luz Ordoñez Santo**
Universidad de Pamplona
maryluz@unipamplona.edu.co

Resumen

A lo largo de su bicentennial vida como Estado independiente, Colombia no ha encontrado la necesaria estabilidad en su modelo político-administrativo. Durante el siglo XIX y después de una cadena de guerras civiles, inexorablemente se promulgarían sucesivas constituciones alternativamente centralistas y federalistas. Finalmente en la carta de 1886 se adoptaría el centralismo como paradigma del Estado. Si bien el modelo fortaleció la unidad nacional, simultáneamente acentuó las disparidades socioeconómicas entre las regiones. Para atacar el problema, la Constitución de 1991 consagró la descentralización administrativa y la autonomía regional como nuevo paradigma de Estado. Sin embargo, el componente financiero y transmisor del proceso descentralizador fundamentado en el Sistema de Transferencias Territoriales o Sistema General de Participaciones, se convertiría en causa recurrente del creciente déficit fiscal del Estado. En la búsqueda del equilibrio en sus finanzas, diferentes gobiernos reformarían la constitución en 2001 y 2007 modificando la fórmula del cálculo de las transferencias del nivel central a los entes territoriales. La consecuencia inmediata sería una disminución de las participaciones regionales respecto de los ingresos corrientes de la nación que conduciría a un proceso de centralización del gasto público y al desfinanciamiento de las competencias a cargo de los gobiernos regionales.

Palabras clave: Descentralización, autonomía, transferencias, Colombia

Abstract

Throughout its bicentennial life as an independent state, Colombia has not found the necessary stability in its political-administrative model. During the XIX century and after a chain of civil wars, successive constitutions alternatively centralists and federalists were promulgated. Finally in the 1886 letter of constitution the centralism was adopted as a state paradigm. Although the model was strengthened by the national unity, it simultaneously accentuated the socioeconomic differences between regions. To attack the problem, the 1991

Fecha de recepción: 2 de enero de 2012

Fecha de aceptación: 28 de noviembre de 2012

* El presente artículo expone resultados de la investigación terminada y de la correspondiente tesis doctoral titulada: *Evaluación del modelo colombiano de descentralización administrativa y autonomía regional*, desarrollada en el Doctorado La Empresa en una Economía Internacionalizada de la Universidad San Pablo CEU de Madrid, España.

** Administradora de Empresas. Profesora de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Pamplona, Colombia. Doctora en Administración. Magister en Administración de Empresas, USTA. Especialista en Administración de Personal, EAN. Especialista en Cultura Política.

constitution consecrated the administrative decentralization and regional autonomy as a new state paradigm. However, the financial component and transmitter of the decentralized process based on the Territorial Transfer System or General Participation System would become the cause of the state's recurrent deficit growth. In search of its financial balance, different governments reformed the constitution in 2001 and 2007 by changing the formula for calculating the transfers from the central level to the territorial entities. The immediate consequence was a reduction in the regional participation with regard to the nation's current income which led to a public spending recentralization process and the disinvestment of the competencies in charge of the regional government.

Key Words: Decentralization, autonomy, transfer, Colombia.

INTRODUCCIÓN

Dentro del complejo catálogo de problemas propios de los países en vías de desarrollo, en el caso Colombiano, concurrentemente ha estado presente el de la identificación, institucionalización y aplicación del modelo político-administrativo de Estado.

En efecto, desde el grito de independencia de la Nueva Granada –hoy Colombia- de la patria Ibérica el 20 de julio de 1810, los líderes libertarios, se transaron en un violento y prolongado conflicto por la adopción del modelo administrativo del naciente Estado. Las consecuencias fueron, tanto una cadena de guerras civiles entre facciones centralistas y federalistas, como un permanente estado de inestabilidad política e institucional, expresada en la vigencia efímera, de al menos nueve constituciones nacionales entre 1810 y 1886, amén de otras de carácter regional en los periodos federalistas que finalmente terminaron socavando los cimientos de la unidad nacional.

Habría de esperarse entonces, la entrada en vigencia de la Constitución de 1886 que proclamaría a Colombia como una nación unitaria con centralización política. Si bien, durante los 105 años de vigencia de la referida carta política –hasta 1991-, se afianzaron la unidad nacional y la integridad territorial, no menos cierto es que, el centralismo político y administrativo, polarizó el poder y los beneficios del desarrollo socio-económico alrededor de la capital y de una pocas regiones ricas, en desmedro de las zonas periféricas, pobres y marginales.

Como una estrategia política para atacar las inequidades derivadas del centralismo, la centenaria Constitución de 1886, fue reformada en 1986 para introducirle la figura de la elección popular de alcaldes. Si bien esta enmienda contribuyó al fortalecimiento de las democracias locales, no habérsele acompañado de las necesarias herramientas fiscales, debilitó su impacto en función de la descentralización y de la autonomía regional, y consecuentemente, terminó convirtiéndose más en un instrumento de carácter político que redistributivo.

Ya inmersa en los tiempos posmodernos de una globalización en ciernes, en 1991, Colombia adoptó una nueva Constitución Política. En ella, se consagró como principio fundante que: “*Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...*” (art. 1º.C.P.). Complementariamente, la normatividad estableció como mandatos imperativos las competencias a cargo de los gobiernos nacional, departamentales y municipales y asignó los recursos para financiarlas, inicialmente dentro de un modelo fiscal de participación de los entes territoriales en los ingresos corrientes de la nación y cuya fórmula de cálculo ha sido modificada en dos ocasiones -reformas constitucionales de 2001 y 2007- y hoy es conocida como Sistema General de Participaciones (SGP) o “músculo financiero de la descentralización”.

Desde entonces, los argumentos en torno a las bondades y a las inconveniencias de las sucesivas reformas al SGP, han generado y alimentado un gran debate nacional, al interior del cual, tendenciosamente, se percibe que las referidas modificaciones al régimen de transferencias impulsadas desde el gobierno central, han estado orientadas al debilitamiento del músculo financiero del modelo descentralizador, con profundas secuelas en la construcción de la equidad regional y el fortalecimiento de las democracias locales.

1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

El problema de la investigación gira alrededor del interrogante hipotético: ¿Existe una reversión al proceso descentralizador en Colombia en el periodo 1991-2007?

En consecuencia, identificar, analizar, valorar y evaluar los factores estructurales y coyunturales de orden jurídico-político, económico y social que habrían de generar, lo que hipotéticamente constituye una reversión al proceso descentralizador en Colombia en el periodo 1991-2007 son los objetivos centrales del trabajo. En conexidad con los mismos, igualmente subyace la hipótesis subsidiaria, según la cual, los permanentes cambios en los fundamentos macroeconómicos consagrados en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de 1991, especialmente referidos a la modificación de la fórmula de cálculo de las transferencias territoriales como condición *sine qua non* para la sostenibilidad de las finanzas públicas nacionales, serían hipotéticamente los principales factores impulsores de la reversión del proceso descentralizador.

2. METODOLOGÍA

Metodológicamente, el trabajo se sustenta en un enfoque interdisciplinario y holístico de las ciencias sociales, reforzado con el modelo utilizado por el Departamento Nacional de Planeación en la construcción de indicadores para evaluar el desempeño de las entidades territoriales en cada una de las competencias que legalmente les corresponden. Esta metodología permite evaluar la gestión municipal en los componentes integrados: eficacia, eficiencia, gestión, entorno y cumplimiento de requisitos legales. En la misma dirección, para el cálculo de la eficiencia relativa municipal se aplica la metodología de Análisis Envolvente de Datos (Data Envelopment Analyst – DEA). Así mismo, la metodología utilizada comprende su agregación en un indicador sintético, mediante la técnica de componentes principales y el establecimiento de un escalafón de desempeño a partir de este índice agregado, donde se estudia la desagregación de la valoración de los resultados sectoriales de la descentralización y la autonomía regional por municipios mediante la aplicación de un modelo de técnicas multivariantes que permiten construir indicadores.

3. RESULTADO

3.1 Una aproximación a la teoría de la descentralización administrativa y la autonomía regional

Para la ciencia económica y con fundamento en las teorías -principalmente- de Wheare Keneth y Wallace Oates, la descentralización se refiere a la forma de organizar la administración pública entre el gobierno central y los gobiernos locales. Esta definición implica que el análisis de la descentralización y la autonomía, esté ligado con el concepto del federalismo fiscal, definido por W. Keneth como “*el método de dividir poderes de manera que el gobierno central y los gobiernos regionales están, dentro de su esfera, coordinados*”

e independientes". Se dividen poderes, para que cada nivel de gobierno los ejerza de la mejor manera en beneficio de los ciudadanos bajo su tutela. En la misma línea, la descentralización debe concebirse como un medio para conseguir un fin y no como un fin en sí misma, y su éxito debe juzgarse por si ella conduce a mayores tasas de crecimiento y por si cada nivel de gobierno presta a sus ciudadanos el mejor servicio posible dentro de las responsabilidades asignadas, entendiéndose por ejemplo, que la justicia y la defensa nacional, al igual que las políticas de estabilización económica y de redistribución del ingreso siempre corresponden a la lista de funciones del gobierno central (MUSGRAVE, 1959 y OATES, 1972) y que los bienes y los servicios públicos que benefician a ciertos grupos de la población deben ser provistos por los gobiernos locales. De esta manera se garantiza una relación directa entre los costos y los beneficios de la utilización de dichos bienes.

Complementaria y concretamente desde lo fiscal, existe una variedad de sistemas y teóricamente se consideran dos casos extremos con relación al grado de descentralización, o dicho de otra forma, al grado de concentración de las responsabilidades fiscales -ingresos y gastos- entre los diferentes niveles de gobierno. De una parte, se puede considerar un sistema fiscal en el cual los gobiernos locales tienen completa autonomía en el gasto y en el ingreso. En estos sistemas, los impuestos locales financian los bienes públicos territoriales y el gobierno federal se encarga de la defensa nacional y la redistribución del ingreso. De otra, se tiene un sistema fiscal centralizado en el cual el gobierno nacional es el principal recaudador de impuestos y el proveedor de los bienes y servicios públicos locales y nacionales. Un aspecto importante que diferencia a los dos sistemas, es que en el primero las políticas de descentralización se llevan a cabo a través de la reducción de transferencias del gobierno "federal" a los gobiernos locales. Una ilustración de esta política de descentralización sería la reforma al sistema de bienestar social en los Estados Unidos en 1996, en donde se pasó de un esquema de transferencias sin límite con contrapartida local a uno de transferencias fijas y limitadas. Contrariamente, en el caso de los sistemas centralizados, las políticas de "descentralización" se llevan a cabo con un incremento de las transferencias del gobierno central hacia los gobiernos locales, tal sería el caso colombiano después de la Constitución de 1991 y hasta el año 2001.

Concretamente sobre lo fiscal y según Wiesner (2002), el proceso de descentralización debe basarse en un esquema en el que se logre la autosostenibilidad del desarrollo regional y local, el cual no aparece alcanzable sin que los recursos propios territoriales crezcan en términos relativos dentro del total de los ingresos tributarios del país. En esta medida, la descentralización es mucho más que el crecimiento de las transferencias del gobierno central. Para conseguir sus objetivos, el proceso descentralizador, según el citado autor, debe estar acompañado de incentivos para aumentar los ingresos tributarios locales, lo que permite mayor responsabilidad y eficiencia en la asignación del gasto público local.

Sin embargo, definida como un proceso integral, la descentralización no solamente debe ser vista como un proceso fiscal y administrativo; también tiene la finalidad política de cohesionar la unidad nacional y facilitar la participación ciudadana. Las experiencias en países que en momentos de su historia han tenido dificultades para mantener un nivel mínimo de cohesión nacional, han demostrado que acentuar y profundizar los modelos descentralistas o de regionalización, aun siendo proclives al federalismo han resultado convenientes para afianzar la unidad nacional y fortalecer las democracias locales.

3.2 Evolución histórica y socioeconómica

Desde la firma del acta de la independencia, el 20 de julio de 1810, que formalizó la separación absoluta de la Nueva Granada de la monarquía española, la naciente junta de gobierno inspirada en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, sería proclive al federalismo y con fundamento en este modelo

político-administrativo, en 1811 se firmó en Santa fe de Bogotá la primera Constitución verdaderamente nacional. Con este hito, se inició la larga lucha entre centralistas y federalistas que marcó la historia del Estado colombiano en sus dos siglos de vida independiente, que se reflejó en una cadena de guerras civiles durante el siglo XIX y cuyos bandos ganadores alternadamente impusieron su propia constitución, ya centralista, ya federalista. Los liberales radicales llegaron al extremo del federalismo, proclamando en la Constitución de 1863 -a lo que hoy es Colombia- como Estados Unidos de Colombia, hito que amenazó tanto la estabilidad política como la integridad de la convulsionada nación. De tal manera, que se necesitó un nuevo estatuto político que garantizara la supervivencia del Estado en condiciones de unidad y en el marco de una compleja coyuntura política, se expidió la Constitución de 1886, que privilegiando el modelo de administración centralista sobre el federalista y el orden sobre las libertades, permitió la consolidación definitiva de Colombia como estado-nación y sería su carta de navegación durante 105 años hasta la expedición de la Carta Política de 1991.

La Constitución de 1886, no solo adoptó definitivamente el nombre oficial de República de Colombia, también proclamó que *“La nación colombiana se reconstituye en forma de república unitaria”*, y en desarrollo de este principio estableció que: *“La soberanía reside esencial y exclusivamente en la nación, y de ella emanan los poderes públicos...”*, y que serían entidades territoriales de la república *“... los departamentos, las intendencias, las comisarías y los municipios o distritos municipales en que se dividen aquellos y estas”*. La aplicación del nuevo modelo constitucional centralista de 1886, llevó a que los antiguos Estados soberanos institucionalizados en la Constitución federal de 1863 se convirtieran en nuevos departamentos y en términos fiscales, a que sus ingresos tributarios propios, progresivamente pasaran al fisco nacional que en adelante los recaudó y transfirió a voluntad del gobernante de turno. La guerra de los mil días -1889/1902- no solo incidió en la pérdida del departamento de Panamá -hoy Estado independiente-, también incrementó los ingresos fiscales del nivel central, a costa de los nuevos departamentos. A su vez durante el siglo XX, los ocho grandes departamentos se subdividieron hasta llegar a veintidós en los años ochenta, dentro de un modelo de feudalización de la división político – administrativa, iniciada y fomentada por el partido conservador, hegemónico en el poder desde 1886, como una estrategia para debilitar, tanto el poder de los antiguos grandes departamentos, como el de sus élites regionales, todo en aras de una creciente centralización del país.

En el ámbito de la administración departamental y municipal, la carta de 1886 estableció que *“en cada uno de los departamentos habrá un gobernador, que será al mismo tiempo agente del gobierno y jefe de la administración seccional ... [que] ... dirigirá y coordinará, además, en el departamento, los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiera el presidente de la república”* (art. 181), con independencia para la administración de los asuntos seccionales dentro de las limitaciones que estableció la misma Constitución, pero ejerciendo sobre los municipios la tutela administrativa para *“... planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios, en los términos que las leyes señalen”* (art. 182). Complementariamente, la carta dispuso que *“... la Ley, a iniciativa del gobierno, determinará los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos, y señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios de la nación que deba ser distribuido entre los departamentos, las intendencias y comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, para la atención de sus servicios y los de sus respectivos municipios, conforme a los planes y programas que se establezcan ... el treinta por ciento de esta asignación se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, intendencias y comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, y el resto proporcionalmente a su población”* (art. 182).

A lo largo del siglo XX, la aplicación de las precitadas normas constitucionales permitieron el fortalecimiento del poder político y económico centralizado en las autoridades nacionales, mientras que las

competencias administrativas residían en las entidades territoriales, de tal manera, que al interior del modelo centralista colombiano citando a Trujillo Muñoz (2001) existía “...una sola, plena y única soberanía, sin residuos parciales de ella en los entes territoriales”, que con el correr del tiempo generó un problema de tipo estructural, según el cual, los procesos de desarrollo económico y social avanzaron más rápidamente que el proceso equivalente en sus instituciones políticas y en su aparato administrativo, con profundas repercusiones en los procesos de administración regional por la desarticulación entre el manejo jurídico y político de la administración pública y las condiciones del desarrollo socio-económico de la diversidad regional del país. Consecuentemente, la implementación del modelo, necesariamente trajo como consecuencias negativas, entre otras, las controversias de carácter financiero y económico, entre los niveles central, departamental y municipal, especialmente referidas a las competencias administrativas, al origen y distribución del recaudo de los impuestos y otras sobre las apropiaciones para el gasto público.

En el ámbito socioeconómico, después de casi cien años de vigencia del modelo centralista consagrado en la Constitución de 1886 y con el desmedido aumento de la población del país, que pasó, -según el DANE 1999-, de 4.143.632 habitantes en 1905 a 37.442.791 en 1993, aparecieron con fuerza creciente las demandas sociales, especialmente en las regiones y municipios más pobres en procura de la provisión de servicios públicos por parte del gobierno central, como forma de contactar a las autoridades con los ciudadanos corrientes y en la búsqueda de una mejor redistribución de los recursos públicos entre los diferentes grupos sociales y regionales del país. Igualmente se incrementaron las presiones de los políticos regionales para obtener mejores participaciones presupuestales del erario nacional, y como condición *sine qua non* para el fortalecimiento de sus caudas electorales, mientras simultáneamente se profundizaban los desequilibrios territoriales.

En efecto como se observa en el cuadro 1, en el 2004, en los departamentos de Antioquia, Valle, Atlántico, Cundinamarca, Bolívar y Santander se localizaban 439 municipios que constituían el 40% de los 1.099 que para ese año existían en Colombia. Agregándole a éste grupo la capital Bogotá, entre todos conformaban el 58,1% de la población total del país en el mismo año y generaban el 67.8% del PIB en un espacio geográfico equivalente al 14,9% del territorio nacional.

En los departamentos de Nariño, Norte de Santander, Boyacá, Córdoba, Magdalena, Cauca, Tolima, Caldas, Cesar y Risaralda, se asentaban 439 municipios -que representaban el 40% del total- y en cuyas jurisdicciones habitaba el 29% de la población total del país. En estos departamentos se producía el 20,2% del PIB sobre un 18,8% del territorial nacional.

Los departamentos de Huila, Sucre, Meta, Quindío, Guajira, Caquetá, Chocó, Putumayo, Casanare y Arauca, en forma agregada contenían 205 municipios que representaban el 18,9% del total y el 12,4% de la población del país. En sus jurisdicciones se producía el 11,2% del PIB en un 12,2% del territorio nacional. Por último, los departamentos de Guaviare, Vichada, San Andrés, Amazonas, Guainía y Vaupés en conjunto solo tenían 15 municipios, en los cuales habitaba el 1% de la población del país, y se generaba solo el 1% del PIB en un 34,1% del territorio.

Las marcadas disparidades regionales, sumadas a la necesidad de reordenar el territorio en función de las condiciones del desarrollo socio-económico, también justificaron la imperiosa necesidad de aplicar en el país un verdadero modelo de descentralización administrativa y de autonomía regional, cuyos primeros referentes importantes fueron, tanto la reforma constitucional de 1968, que introdujo la figura del Situado Fiscal, como la Ley 12 de 1986, que transfería recursos y funciones de la nación a los municipios. Sin embargo, la piedra angular del proceso, lo constituyó la elección popular de alcaldes instituida a través el Acto Legislativo número 1 de 1986, que permitió el quiebre de la estructura del centralismo político de la carta de 1886, sustrajo al alcalde de la dependencia jerárquica del gobernador, impulsó la autonomía municipal

Cuadro 1. Colombia: Desequilibrios Regionales

Entidad territorial	Nº municipios	Proy. Población 2004 (miles)	Área (miles de Km ²)	Densidad pobl. (habs./Km ²)	Participación en el PIB 2001 (%)	I.D.H. 2001
Bogotá	1	7.029.9	1.6	4.429.7	21.8	0.82
Antioquia	125	5.685.2	63.6	89.4	14.9	0.77
Valle	42	4.460.9	22.1	201.5	11.6	0.79
Atlántico	23	2.321.4	3.4	685.2	4.4	0.78
Cundinamarca	116	2.305.5	22.6	101.9	5.2	0.77
Bolívar	45	2.184.2	26.0	84.1	3.8	0.76
Santander	87	2.063.5	30.5	67.6	6.2	0.78
Nariño	64	1.747.7	33.3	52.5	1.7	0.71
Norte de Santander	40	1.465.0	21.7	67.6	1.9	0.73
Boyacá	123	1.404.3	23.2	60.6	2.5	0.74
Córdoba	28	1.381.9	25.0	55.2	2.3	0.74
Magdalena	30	1.381.0	23.2	59.6	1.6	0.73
Cauca	41	1.344.5	29.3	45.9	1.7	0.71
Tolima	47	1.312.7	23.6	55.7	2.8	0.75
Caldas	27	1.159.8	7.9	147.0	2.2	0.75
Cesar	25	1.034.4	22.9	45.2	1.7	0.72
Risaralda	14	1.009.6	4.1	243.9	1.7	0.76
Huila	37	982.3	19.9	49.4	1.8	0.74
Sucre	26	854.9	10.9	78.3	0.8	0.73
Meta	29	758.3	85.6	8.9	2.0	0.75
Quindío	12	603.2	1.8	326.9	1.0	0.73
Guajira	15	517.4	20.8	24.8	1.3	0.76
Caquetá	16	455.5	89.0	5.1	0.6	0.73
Chocó	31	413.9	46.5	8.9	0.4	0.68
Putumayo	13	369.4	24.9	14.8	0.6	0.75
Casanare	19	317.4	44.6	7.1	2.0	0.75
Arauca	7	273.1	23.8	11.5	0.6	0.75
Guaviare	4	130.1	42.3	2.4	0.3	0.75
Vichada	4	93.7	100.2	0.9	0.1	0.75
San Andrés	1	81.5	0.04	1.851.2	0.3	0.75
Amazonas	2	78.4	109.7	0.7	0.1	0.75
Guainía	1	42.0	72.2	0.6	0.0	0.75
Vaupés	3	32.5	65.3	0.6	0.1	0.75

Departamento Nacional de Planeación DNP, DANE, IGAC (2005)

y estimuló la participación política de los grupos sociales y regionales más desfavorecidos. Esta reforma se constituyó en el antecedente inmediato de la Constitución de 1991 que consagró a Colombia como un “...Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...” y consecuentemente proclamó como norma superior la existencia de diferentes niveles de gobierno: el nacional, los departamentales y los municipales. El primero en cabeza

del presidente de la república, los ministros de despacho y los directores de departamento administrativo; y los segundos con la jefatura de gobernadores y alcaldes, que siendo de elección popular, perdieron su condición de “agentes” del jefe ejecutivo superior según sea el caso.

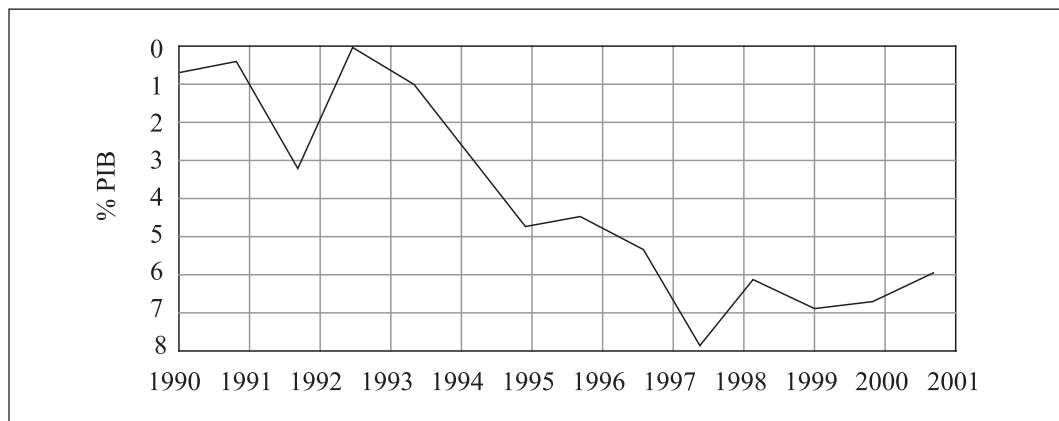
3.3 ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL PERIODO 1991-2001

Desde los años cincuenta del siglo XX, la economía colombiana y su modelo de desarrollo implícito, se inscribieron dentro del marco del sistema capitalista propio de los países en vías de desarrollo, siendo sus principales características: a) la tendencia al predominio del trabajo asalariado y por tanto a la desaparición de las formas de producción para el autoconsumo; b) la tendencia a la centralización y concentración de la propiedad y por tanto a la reducción de la importancia de la producción artesanal y de la pequeña industria; c) la tendencia a la concentración de las actividades económicas y de la población en las cuatro principales ciudades del país -Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla- y consecuentemente la dinamización de las migraciones rural-urbanas con su efecto complementario de disminución absoluta y relativa de la población rural; d) la tendencia al incremento en la importancia de la producción industrial y de servicios y a la reducción de la participación de la actividad agrícola; e) la proclividad a la centralización del Estado y a la concentración de las principales funciones en materia de estabilización económica y promoción del desarrollo. En este contexto, en el periodo comprendido entre 1991 y 2001, la aplicación del modelo descentralizador y autonómico regional, consagrado en la Carta Política de 1991, se enmarca dentro de un proceso de creciente deterioro de las principales variables e indicadores económicos y fiscales, así: primero, el irregular comportamiento del PIB, cuya tasa de crecimiento cayó desde el 4,3% en 1990, al (-4.2%) en 1999, generando una de las mayores crisis económicas y financieras en la historia de Colombia. Segundo, la asimetría entre unos débiles ingresos tributarios, que pasaron del 9,7% del PIB en 1990 al 13% en el 2000, y un creciente gasto que lo avanzó del 9% del PIB al 18% en el 2000. Tercero, el rápido crecimiento del déficit fiscal que del (-0.5%) del PIB en 1990 se situó en (-6%) en el 2000. Cuarto, el creciente nivel de endeudamiento público que avanzó del 4% al 47.7% entre 1990 y 2001 (ver cuadro 2 y gráfica 1).

Cuadro 2. Colombia Tasa de crecimiento anual del PIB 1990-2001

Año	PIB Nominal (\$millones)	PIB Real (\$ de 1975)	Crecimiento PIB %
1990	20.228.122	735.259	4.28
1991	26.106.698	79.976	2.00
1992	33.515.046	780.312	4.04
1993	43.898.166	822.335	5.39
1994	57.982.290	870.151	5.81
1995	73.391.885	919.533	5.68
1996	88.827.760	939.775	2.20
1997	109.218.634	968.485	3.05
1998	140.483.322	75.421.345	0.57
1999	151.565.005	72.250.601	-4.20
2000	174.896.258	74.363.831	2.92
2001	188.558.786	75.458.108	1.47

DANE, CEPAL y BanRepública (2003)

Gráfica 1. Deficit del Gobierno Nacional (1990-2001)

Banco de la República (2004)

Desde la teoría económica, formular y aplicar un modelo descentralizador, en las condiciones anteriormente descritas, supone implementar una descentralización política, administrativa y fiscal, sin incurrir en desequilibrios macroeconómicos y materializar el objetivo, según el cual, la distribución y asignación de los ingresos fiscales de ser equitativa con base en la focalización del gasto por grupos sociales y regiones dentro de los fines del Estado Social de Derecho consagrado en el artículo 1° de la Constitución de 1991. En la misma dirección, los entes territoriales simultáneamente deben hacer un esfuerzo tributario, con el fin de financiar las nuevas competencias asignadas en el modelo. Esta interpretación se constituyó en el fundamento jurídico-político, sobre la cual se redactaron los artículos 356 y 357 de la precitada Carta de 1991, por lo demás constitutivos del marco fiscal de la descentralización, que en sus apartes pertinentes establecieron que según el art. 357 (Parágrafo):

La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación se incrementará, año por año, del catorce por ciento en 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento como mínimo en el 2002. La ley fijará el aumento gradual de estas transferencias y definirá las nuevas responsabilidades que en materia de inversión social asumirán los municipios y las condiciones para su cumplimiento. Sus autoridades deberán demostrar a los organismos de evaluación y control de resultados la eficiente y correcta aplicación de estos recursos y, en caso de mal manejo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley.

Respecto a las finanzas públicas en el periodo 1991-2001, economistas de diferentes tendencias coinciden en afirmar que su creciente deterioro en los finales del siglo XX se originó por tres factores: primero, la crisis del sistema de pensiones. Para enfrentarla, el gobierno aumentó el gasto en este rubro, del 1% del PIB en 1990 al 3% en el 2003. Segundo, el gasto en seguridad y justicia para mantener la legitimidad institucional del Estado, al interior del cual, el componente militar pasó del 2% del PIB en 1990 al 4.5% en el 2003. Tercero, las transferencias del gobierno central a los entes territoriales para financiar las competencias y servicios sociales a su cargo, que crecieron del 2.4% del PIB en 1990, al 5.6% en 2003.

Dentro del contexto de las finanzas y los presupuestos territoriales, la referida crisis fiscal del gobierno central, inercialmente se trasladó a los entes territoriales, de tal manera, que pese a sus crecientes ingresos por vía de las transferencias del nivel nacional, los mayores niveles de gasto y endeudamiento y su reducida base tributaria, generaron un desequilibrio estructural que, finalmente comprometió la viabilidad financiera de municipios, distritos y departamentos, con profundas repercusiones tanto en las finanzas nacionales como en el comportamiento macroeconómico del país. Puntualmente, las principales causas del desequilibrio

en las finanzas territoriales en el periodo 1991-2001 fueron: a) Excesiva dependencia de las transferencias, que se constituyeron en la principal fuente de ingresos de los gobiernos territoriales, b) Reducidas y poco dinámicas bases de tributación, c) Ineficiencia e ineficacia del gasto público en las competencias a su cargo, d) Altos niveles de endeudamiento e impacto marginal en el cumplimiento la excelencia de la gestión financiera local, e) Creciente deuda de las pensiones sin fondear en los presupuestos locales, f) Problemas derivados de la crisis macroeconómica de final de siglo, caracterizada entre otros factores, por la disminución de la actividad productiva, la crisis bancaria y el alza de las tasas de interés.

A partir de estas condiciones el modelo descentralizador y autonómico se tornó insostenible; en consecuencia, el gobierno nacional se vio en la necesidad inaplazable de iniciar un programa de ajuste fiscal en los niveles central y territorial, dentro del marco de una política de estabilidad macroeconómica de mediano plazo. Para el efecto, en el periodo 1997-2001, se expidieron las leyes: 358 de 1997; 549 de 1999; 550 de 1999; y 715 de 2001; cuyo espíritu se fundamentó en instrumentos fiscales como: a) El establecimiento de límites a los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, atando su nivel a la disponibilidad de recursos de libre destinación, b) El mejoramiento de los criterios de categorización de los departamentos y municipios, tomando en cuenta su situación financiera y administrativa, su población y sus ingresos corrientes de libre destinación, c) Focalización de las transferencias en la financiación de los servicios de educación, salud y agua potable, d) Mayor exigencia para la creación de municipios, entre otros.

Pese a la entrada en vigencia de los precitados instrumentos legales y en términos de resultados esperados, el ajuste difícilmente se alcanzó; de tal manera que en el año 2000 el gobierno acentuó la estrategia para atacarlo, a través de la ley 617 que redefinió las categorías para la clasificación de los municipios, les impuso límites a los gastos de funcionamiento como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación; especificó qué recursos no debían destinarse al financiamiento de estos gastos y los obligó a la generación de excedentes para la inversión. En la misma dirección, en casos de incumplimiento de los límites fijados a los gastos y de no alcanzar las metas propuestas en los planes de saneamiento hacia una viabilidad financiera, la precitada ley dejó abierta la posibilidad de bajar la categoría a las entidades territoriales y de fusionar departamentos y municipios.

En término de resultados, la evaluación de los resultados del proceso descentralizador, en el periodo 1991-2001, muestra que su marco fiscal sustentado en el creciente aumento de las transferencias territoriales, sumado a los gastos en pensiones, seguridad y defensa, efectivamente, habría de considerarse como uno de los detonadores determinantes de la crisis fiscal de finales del siglo XX. En efecto, las regiones pasaron de tener participaciones en los ingresos corrientes de la nación del 1,6% del PIB en los años ochenta al 4,6% en el 2001 con un crecimiento promedio de 10.5% que les permitió aumentar el gasto del 12.8% a comienzos de los noventa hasta cerca del 40% en el 2001. Estos comportamientos confirman la hipótesis según la cual, el modelo fiscal de la descentralización, consagrado en la Constitución de 1991 descentralizó el gasto, pero no fortaleció las bases tributarias territoriales. En materia de endeudamiento, el modelo sustentado sobre unas transferencias y unas competencias territoriales sin condicionamientos ni controles, también generó un significativo aumento de las acreencias de departamentos y municipios, por lo demás respaldadas mayoritariamente por el gobierno nacional que al final de la década, ante el nivel de insolvencia de los entes territoriales asumió como propias, elevando su deuda pública como proporción del PIB.

En materia de logros por competencias, con el aumento de la participación de los entes territoriales en los ingresos corrientes de la nación, es evidente que aumentaron sus ámbitos de cobertura en educación, salud y agua potable en los entes territoriales, aunque sin alcanzar el nivel de universalidad consagrado como objetivo social del modelo descentralizador. Este resultado no solo evidenciándolas primeras fisuras del proceso, sino que también generó duros cuestionamientos sobre su utilidad como instrumento de desarrollo

regional; de tal manera que la década 1991-2001 terminó con un poco más del 50% de los municipios del país en un nivel de “desarrollo medio”, el 40% con un “desarrollo aceptable” mientras que únicamente el 1% alcanzó la categoría de “desarrollo alto”.

3.4 ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN. PERIODO 2001 - 2007

En el 2001 y transcurridos diez años desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, la aplicación y evaluación del modelo fiscal de la descentralización y la autonomía regional, basado en la fórmula que haría depender las participaciones territoriales de los ingresos corrientes de la nación agudizó los crecientes desequilibrios de las finanzas del gobierno nacional: de una parte, la fluctuación de los recursos financieros territoriales, producto de su dependencia de las transferencias del nivel central generó la necesidad de hacer permanentes adiciones presupuestales para complementar la financiación de la salud y educación de departamentos y municipios; de otra, la lógica de distribución prevista en la Ley 60 de 1993 para el “situado fiscal”, como participación en los ingresos corrientes de la nación, no reflejó una asignación acorde con las necesidades de recursos en las entidades territoriales, estableciéndose porcentajes forzosos y homogéneos, que afectaron la adecuada financiación y la eficiencia en el gasto en los diferentes sectores sociales del orden territorial.

Planteada así la situación coyuntural, a comienzos de la primera década del siglo XXI, el gobierno nacional presentó ante el Congreso de la República, un proyecto de reforma constitucional tendiente a modificar los artículos 356 y 357 de la Carta Política, como instrumento que le permitiera alcanzar tres propósitos fiscales del orden territorial: primero, suprimir las rigideces presupuestales; segundo, mejorar los instrumentos de control del gasto y tercero, mejorar los ingresos públicos, especialmente los tributarios. Finalmente, el proyecto fue aprobado, convirtiéndose en el Acto Legislativo 01 de 2001, reformativo de los precitados artículos constitucionales sobre los cuales se edificaba el modelo fiscal descentralizador original. En aras a la brevedad y a la pertinencia, en este documento solamente se transcribe la norma transitoria contenida en el artículo 357:

Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: para los años 2002, 2003, 2004 y 2005 el incremento será del 2%; para los años 2006, 2007 y 2008 el incremento será de 2.5%. Si durante el período de transición el crecimiento real de la economía (producto interno bruto) certificado por el DANE en el mes de mayo del año siguiente es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente parágrafo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la nación haya tenido que asumir, cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el 2% adicional durante los años 2002, 2003, 2004 y 2005 y 2.5% adicional para los años 2006, 2007 y 2008 (parg. T2, art. 3°. Act. Leg. 1 de 2001). Al finalizar el período de transición, el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación destinados para el sistema general de participación será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en el año 2001. La ley a iniciativa del Congreso establecerá la gradualidad del incremento autorizado en este parágrafo. En todo caso, después del período de transición, el Congreso, cada cinco años y a iniciativa propia a través de ley, podrá incrementar el porcentaje. Igualmente durante la vigencia del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, el Congreso de la República, podrá revisar por iniciativa propia cada cinco años, la base de liquidación de éste (parg. T 3, art. 3° act. Leg. 1 de 2001).

En términos macroeconómicos, el precitado Acto Legislativo 01/01 y sus leyes reglamentarias, desvincularon las transferencias territoriales de los ingresos corrientes de la nación hasta el año 2008. Consecuentemente

y según lo corroboran las cifras del DNP, (ver cuadro 2), la nueva fórmula propició, tanto la reducción de la tasa real de crecimiento de aquellas y su relativo congelamiento en el tiempo, respecto de los ingresos del gobierno central, como ingentes ahorros para la financiación del creciente déficit de las finanzas públicas. Ello obligó a las entidades territoriales a reducir su dependencia de las transferencias del nivel nacional y con el ahorro generado a través del ajuste fiscal en el marco de la aplicación de la Ley 715, en lo sucesivo ayudaron a financiar sus inversiones en las competencias y servicios a su cargo. Sin embargo, desde diferentes sectores de la vida nacional, se argumentó que la reforma a la fórmula constitucional inicial de cálculo de las transferencias, se habría fundamentado en un supuesto equivocado, según el cual éstas serían las principales causantes del enorme déficit fiscal de la nación en los años noventa, y ello explicaría, la conveniencia de recortarlas, desacelerarles su crecimiento hasta el año 2008 para equilibrar las finanzas del gobierno central. Complementariamente, la crítica sostuvo que siendo otros factores los causantes del creciente déficit, el recorte de las transferencias no arreglaría el problema del desbalance financiero del estado nacional y en cambio si se castigaría innecesariamente la inversión social que realizarían los entes territoriales afectando principalmente la cobertura y la calidad de los servicios de educación y salud. Consecuentemente el referido recorte a las transferencias habría sido una decisión políticamente equivocada, en tanto que las entidades territoriales sacrificarían sus flujos financieros para las competencias a su cargo, en aras de la solución del creciente déficit del gobierno central.

Cuadro 2. Valor de las Regalías respecto al ingreso del sector Nacional consolidado

Año	%
2000	10.8
2001	12.2
2002	11.3
2003	11.2
2004	10.5
2005	10.1
2006	10.0

Fuente: DNP (2008)

Desde una perspectiva macroeconómica, la nueva fórmula fiscal del modelo descentralizador aplicado durante el periodo 2001-2007, teóricamente avanzaría en dos frentes, de una parte, el desligamiento temporal del monto de las transferencias de los ingresos corrientes de la nación (ICN) en el mismo periodo, aseguraría que los mayores recaudos generados por las sucesivas reformas tributarias o por un mejor desempeño de la economía, no se tradujeran automáticamente en mayor gasto del gobierno, como había ocurrido en el periodo 1991-2001. Con este supuesto, el gobierno sentaba las bases para un eventual ahorro fiscal durante el periodo de transición –hasta el año 2008- que podría reflejarse en un menor déficit de la administración central. Sin embargo, estas metas no se alcanzaron, en tanto que en el periodo 2002-2006, mientras los ingresos corrientes de la nación se incrementaron en un 68.1%, el Sistema General de Participaciones –transferencias- solamente lo hizo en un 40.3%, generándose un ahorro para el gobierno central de 17 billones de pesos en el 2006, cifra alta, pero insuficiente para financiar su creciente gasto que durante el mismo periodo en promedio alcanzó el 67% del gasto público total. De otra, al desligar las transferencias territoriales de los ICN, el gobierno habría intentado contener una fuente de pro-ciclicidad en la política fiscal, que limitaría la necesaria estabilización económica, que por lo demás, finalmente no se logró y obligó

a nuevas medidas como una nueva reforma constitucional, la segunda en la primera década del siglo XXI, igualmente afectadora del músculo financiero de la descentralización.

Una evaluación sobre los resultados del proceso descentralizador en el periodo 2001-2007 establece que si bien es cierto, con la aplicación de las políticas de ajuste fiscal del cruce de los siglos XX y XXI, las entidades territoriales mejoraron su situación fiscal, no menos cierto es, que la reducción del monto de las transferencias, solamente permitió ligeros avances en las competencias a cargo de municipios y departamentos y al igual que en el periodo anterior, la esperada cobertura universal en los campos de la educación, los servicios públicos y el agua potable, tampoco se alcanzó. En la misma dirección, persistieron los problemas de eficiencia en la inversión social, de equidad en la asignación del gasto y de baja capacidad de gestión en las entidades territoriales, que en conjunto, agudizaron el retroceso de la descentralización, al tiempo que se mantuvo el irregular desempeño de los municipios y departamentos en la prestación de los servicios a su cargo, reconocido esta vez por el propio gobierno a través de diferentes documentos de sus principales organismos técnicos como el Departamento Nacional de Planeación (DNP), y el Departamento Nacional de Estadística (DANE).

Los cuestionables resultados fiscales y sociales del proceso descentralizador en el periodo 2001-2007 y la persistencia del deterioro de los principales indicadores macroeconómicos, pese a las políticas de choque, propiciadas por el Acto Legislativo 01 de 2001 y a sus correspondientes leyes reglamentarias, y en atención a que la fórmula vigente consagrada en el precitado Acto Legislativo 01, tenía vigencia hasta el 2008, año en que se retornaría a la fórmula original de la carta de 1991, con los inevitables y previsibles efectos fiscales, en el 2006 obligaron al gobierno nacional a presentar ante el Congreso de la República un nuevo proyecto de reforma al Sistema General de Participaciones (SGP) o régimen de transferencias territoriales, que después de un trámite legislativo particularmente accidentado se convirtió en el Acto Legislativo 04 del 11 de julio de 2007, cuya nueva fórmula fiscal se fundamenta en los párrafos transitorios 1, 2 y 3 del artículo constitucional 357 así:

PAR. TRANS. 1° El monto del sistema general de participaciones, SGP, de los departamentos, distritos y municipios se incrementará tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior. Durante los años 2008 y 2009 el SGP se incrementará un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4% Durante el año 2010 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3.5%. Entre el año 2011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una crecimiento real del 3%.

PAR. TRANS. 2° Si la tasa de crecimiento real de la economía (producto interno bruto, PIB) certificada por el DANE para el año respectivo es superior al 4%, el incremento de SGP será igual a la tasa de inflación causada, más la tasa de crecimiento real señalada en el párrafo transitorio 1° del presente artículo, más los puntos porcentuales de diferencia resultantes de comparar la tasa de crecimiento real de la economía certificada por DANE y el 4% Estos recursos adicionales se destinarán a la atención integral de la primera infancia, El aumento del SGP por mayor crecimiento económico, de que trata el presente párrafo, no generará base para la liquidación del SGP en años posteriores.

Sin embargo, la nueva fórmula constitucional aprobada, no satisfizo a analistas y actores de la vida pública, en tanto que, nuevamente se argumentó que, después de la entrada en vigencia del precitado Acto Legislativo 04 de 2007, la principal preocupación del gobierno nacional se centraría, en cómo mantener un ritmo de crecimiento superior al 4% promedio anual para garantizar transferencias crecientes a las regiones, máxime en un momento histórico, en el que el comportamiento y las proyecciones macroeconómicas se presentaban sombrías por el recalentamiento de las economías nacional y global en los finales de la primera década del siglo XXI -en el 2009 el crecimiento del PIB fue de 0,8%-. En la misma línea, la nueva fórmula consagrada en el 2007, siendo de carácter transitorio hasta el 2016, permite prever que, quien gane el poder

en el período 2014-2018, tendrá que decidir nuevamente, entre volver a fórmula original de la Constitución de 1991, -atar las transferencias a los ingresos corrientes de la nación- o presentar un nuevo proyecto de reforma al régimen de participaciones, que sin duda, podrá estar acompañada, tanto de incertidumbres financieras para las regiones como de una definitiva consolidación del centralismo.

CONCLUSIONES

Es evidente que en el periodo de aplicación del modelo descentralizador (1991-2007) se identifican ligeros y coyunturales avances, en la ampliación de las coberturas de los servicios de educación, salud, agua potable y alcantarillado para los habitantes de departamentos y municipios, aunque sin alcanzar el nivel de universalidad, reiterativamente propuesta por los sucesivos gobiernos. En la misma dirección y sólo durante el periodo 2002-2006 es significativa la materialización de algunos logros en el proceso de saneamiento fiscal de los entes territoriales. Sin embargo, desde las perspectivas macroeconómica, administrativa y política, el modelo adolece de notorias falencias estructurales; en tanto que la vinculación de la cuantía de las transferencias territoriales, inicialmente al comportamiento de los ingresos corrientes de la nación; luego al de la inflación más unos puntos adicionales; no le han permitido al gobierno central disponer libremente de los recursos tributarios adicionales, para el financiamiento de su creciente déficit fiscal. Complementariamente, la vinculación de las transferencias a los ingresos corrientes de la nación, en el periodo 1991-2001 inexorablemente condujo a un sistema de rentas de destinación especial, el cual, desde el punto de vista de eficiencia económica generó un sobre-financiamiento territorial y por ende un sobre-gasto.

De otra parte, durante el periodo, las dos reformas a la fórmula inicial de financiación de la descentralización administrativa y la autonomía regional, no garantizaron ni la reducción del déficit ni la eficiencia fiscal del Estado central, pese a que desde finales de los años noventa, y por lo menos hasta el 2006, los entes territoriales afrontaron con relativo éxito una etapa de saneamiento, situación que agudizó el debate, aún hoy vigente, sobre si verdaderamente la financiación del modelo descentralizador, fue causa de los descalabros de las finanzas públicas del orden nacional durante los años noventa o si contrariamente fue víctima del proceso de ajuste de las finanzas nacionales para abrirle paso a la recentralización del país.

La definición sobre cuál debe ser en el futuro la cuantía posible de las transferencias a los entes territoriales, debe responderse con base en tres criterios. El primero y fundamental, gira en torno a la escasez de recursos que enfrenta y continuará enfrentando el gobierno central. El segundo es la posibilidad de una reforma integral a la estructura impositiva de los niveles nacional, departamental y municipal, con una mayor armonización de las bases. Y el tercero, se fundamenta en la reforma al sistema de transferencias, sin duda, el núcleo del brazo fiscal del proceso descentralizador. En este orden de ideas, desde lo económico y fiscal, las tendencias mayoritarias coinciden en deslizar definitivamente las transferencias territoriales de los ingresos corrientes de la nación dada su alta pro-ciclicidad.

Igualmente, desde lo jurídico se reclama que, de una parte, la fórmula del cálculo de la cuantía de las transferencias, sea un mandato por ley, en tanto que, su continuidad como principio constitucional, en caso de futuras modificaciones, generará-como en efecto ha ocurrido hasta hoy- innecesarios y prolongados debates con el consecuente desgaste político para los gobiernos, y de otra, se reclama simplificar el marco legal como condición para alcanzar las necesarias fluidez y claridad normativas, que a su vez, permitan establecer un sistema operativo del modelo descentralizador, con criterios de eficiencia, eficacia y transparencia, enmarcado dentro de un proceso de profundización de la participación ciudadana, que le imponga a las administraciones regionales y locales, la necesaria disciplina fiscal, y que igualmente obligue a los gobernantes a la transparente rendición de cuentas ante sus gobernados.

Obviando las dificultades propias de un trabajo de esta naturaleza, especialmente referidas a la dispersión, la dualidad y la inconsistencia de la información, en términos pedagógicos, la realización de la investigación se constituyó en una experiencia altamente positiva, en tanto que puso de relieve la importancia de la interdisciplinariedad, la transdisciplinariedad y la transversalidad en el abordaje de las temáticas de la formación profesional vinculada a las ciencias económicas, administrativas y jurídico-políticas, al tiempo que las conclusiones resultaron revestidas de un interés propositivo en el ánimo de contribuir positivamente al debate y la praxis del proceso descentralizador y autonómico en los campos académico y gubernamental.

REFERENCIAS

- MUSGRAVE, R. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- OATES, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Brace Jovanovich.
- TRUJILLO, A. (2001). *Descentralización, regionalización y autonomía local*. . Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- WIESNER, E. (2002). *El origen Político del Déficit Fiscal en Colombia: El Contexto Institucional 20 años después. Sesión inaugural de la XXVIII Jornada Tributaria del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, ICDT*. Bogotá: Universidad Javeriana.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, O.L. (2007). Sistema de transferencias intergubernamentales. Foro Descentralización y ordenamiento territorial: retos y perspectivas para el 2019.
- ADENAUER, S.K. (2005). Colombia Regional alternativas y estrategias. Universidad externado de Colombia.
- AGHON, G. (1993). Descentralización Fiscal: Marco conceptual. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- BARÓN, R. J.D. y MEISEL, R.A. (2003). La Descentralización y las disparidades Económicas Regionales en Colombia, la década de 1990. Centro de Estudios Económicos Regionales, Banco de la República, no. 36. Cartagena. Colombia.
- BONET, J. (2006). Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia. Centro de Estudios Económicos Regionales, Banco de la República, no. 77. Cartagena, Colombia.
- CADENA, O.X. (2002). ¿La descentralización empereza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia, Documento CEDE Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, no.08 ISSN 1657-7191 (Edición Electrónica). Universidad de los Andes.
- CASTRO, J. (2001). ¿Transferencias = déficit fiscal? ¿Regiones o departamentos? Bogotá.
- CARRION, F. (2007). Interrogatorio a la descentralización latinoamericana: 25 años después. Facultad latinoamericana de ciencias sociales FLACSO. Quito. Ecuador
- DNP. (2002). Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: balance de una década. Departamento Nacional de planeación, Dirección de Desarrollo Territorial. III Tomos, IV Memorias Seminario internacional de la descentralización en Colombia.

- FORERO, P.C. (1997). Descentralización y participación ciudadana. Tercer Mundo, CID, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- GARCÍA, G. J. (2004). ¿Por qué la descentralización fiscal? Mecanismos para hacerla efectiva. Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República, no. 003822. Cartagena de Indias.
- HENAO, H. (1992). Panorama del Derecho Constitucional Colombiano. Editorial Temis. Bogotá.
- MONTENEGRO, A., RIVAS, R. (2005). Las piezas del rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento. Editorial Taurus. Bogotá, D.C.
- OCAMPO, J.A. (1996). El proceso colombiano de descentralización. Serie de Política Fiscal, no. 84. CEPAL. En Seminario Internacional sobre Descentralización Fiscal en América Latina: Mejores prácticas y lecciones de política.
- RESTREPO, D. (2002). El futuro de la descentralización en Colombia. Fundación para la participación comunitaria PROCOMUN Y Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.
- SÁNCHEZ, T. y ARIEL, C. (2003). El concepto constitucional de Autonomía Fiscal y sus alcances Legales y Jurisprudenciales en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991. Revista Estudios Socio-Jurídicos, Vol. 5, pág. 172-210. Universidad del Rosario. Bogotá.
- WHEARE, K. (1973). Federal Government. Londres, Oxford University Press.
- ZAFRA R.G. (2001). Ordenamiento territorial, descentralización y corporaciones autónomas regionales. Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.
- ZAPATA, J.G., ACOSTA, O.L. y GONZÁLEZ, A. (2001). Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia. ¿Se consolidó la sostenibilidad Fiscal de los Municipios colombianos durante los años noventa? Documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP. República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos. Documento no. 165.