

Autonomía territorial y política fiscal en Colombia¹

Olga Lucía Zapata Cortés²
olga.zapata@gmail.com
Universidad de Antioquia

Área: VII. Administración pública y políticas públicas.
Subárea: Descentralización y sistemas políticos subnacionales.

"Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013"

Resumen:

Este trabajo explora los efectos de la política fiscal en la autonomía territorial en Colombia. Su tesis principal es la limitación de la autonomía territorial producto de la regulación de la política fiscal (saneamiento público y desempeño fiscal) por parte del gobierno nacional. Se explora entonces, la existencia de la dependencia del camino en la relaciones multinivel en Colombia desde la política fiscal en el marco de las reformas de profundización de la descentralización del período 1998-2012, centrándose en el caso del departamento de Antioquia. Este abordaje se hace desde los enfoques de las Relaciones Intergubernamentales y la Gobernanza Multinivel para entender los mecanismos de coordinación y articulación entre niveles de gobierno; y desde el enfoque del Neoinstitucionalismo Histórico como marco metodológico-analítico al permitir la configuración de una metanarrativa para la lectura de los cambios institucionales.

El estudio permite observar una limitación de la autonomía territorial y una transformación institucional que sufren los gobiernos subnacionales, producto de regulación fiscal. Particularmente, el departamento, como nivel intermedio, se adapta rápidamente para cumplir sus funciones de regulación fiscal y vigilancia de los municipios de su circunscripción para que mantengan niveles de deuda adecuados; mientras que los municipios afrontan la contradicción, que en materia de autonomía origina la política fiscal y el desempeño fiscal, al reducir su actuación, liderazgo e innovación en la puesta en marcha de instrumentos de gobierno eficientes, lo que a su vez reduce su capacidad institucional.

¹ La presente ponencia es producto de investigación finalizada en 2011 *Gobernanza multinivel e intergubernamentalismo en las relaciones Departamento-municipios en Antioquia, 1995-2009. Una mirada desde el cambio institucional*, realizada por la autora para optar al título de Magíster en Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. La estrategia metodológica utilizada fue el estudio de caso desde un enfoque cualitativo de tipo exploratorio y analítico, que priorizó fuentes primarias y secundarias institucionales del departamento de Antioquia

² Economista, Magíster en Ciencia Política. Profesora ocasional tiempo completo e investigadora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, Medellín-Colombia. Coordinadora del Grupo de Estudios sobre Gobiernos Subnacionales y Corrupción. Correo electrónico: olga.zapata@gmail.com.

1. Introducción: autonomía y estructura político-administrativa colombiana

La Constitución Política de Colombia desde 1991, señaló en su artículo 1 que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales (...)”. Esto es, el modelo de organización territorial colombiano está regido por el principio de unidad, por lo que el Gobierno Nacional es quien asigna las competencias y organiza los demás niveles territoriales. Y en gran medida, la potestad del nivel central es ejercida desde los ámbitos políticos, fiscales y administrativos, lo que significa que los gobiernos subnacionales sólo podrán ejercer aquellas que le son delegadas desde el nivel central.

Más tarde, en 1995 la Corte Constitucional, en su sentencia C-506, expuso sobre la organización del Estado colombiano con respecto a la autonomía territorial:

El modelo actual de la organización del Estado colombiano responde a una concepción diferente a la del Estado unitario centralizado. El punto fundamental de este cambio se encuentra en el concepto de autonomía, que se atribuyó de manera explícita a las entidades territoriales, a través de las cuales se busca hacer efectivo el respeto a la identidad comunitaria local y a su capacidad de autodeterminarse, sin que se ignore por eso la necesidad de que ciertas actividades sean coordinadas y planeadas desde el poder central. Unidad nacional y autonomía de las entidades territoriales no son pues conceptos antagónicos; por el contrario, se implican mutuamente.

Esta concepción, ha generado constantes debates sobre descentralización y autonomía territorial vs Estado unitario. Según, Ríos (2011), existe confusión entre la búsqueda de unidad nacional con el concepto de Estado unitario, lo que ha generado que el principio de unidad domine sobre el principio de autonomía y que se refuercen acciones gubernamentales a favor de la centralización, limitando la autonomía de los gobiernos subnacionales.

La política fiscal colombiana, con tendencia contraccionista, se presenta como un ejemplo para explorar las limitaciones que desde ésta se imponen a la autonomía territorial del departamento de Antioquia; asimismo, se presenta como una oportunidad para evidenciar que dicha limitación ha permanecido a lo largo del proceso descentralizador colombiano, particularmente en el período 1998-2012, catalogado como un período de profundización de la descentralización.

Antecedentes, 1986-1997

A mediados de la década de 1980 inicia una nueva etapa de reformas políticas en Colombia, originadas por el malestar regional sobre la presión centralista. Estas reformas descentralizadoras, cambiarían las reglas del juego político del país al reestructurar aspectos como la administración territorial, la relación Estado–sociedad, la relación Estado–economía, la desconcentración administrativa, la modernización de los sistemas de recaudo de impuestos, la elección de los mandatarios locales, la delegación de responsabilidades de la Nación a los municipios, las finanzas municipales, las transferencias de la Nación, entre otros. Todas estas reformas influyeron notoriamente en el desempeño fiscal de los entes territoriales, así como en las relaciones que se generan entre éstos.

Según Ramírez, “Colombia soportó durante más de un siglo un proceso de centralismo creciente, que se manifestaba en todos los campos. En lo político, con la concentración de las decisiones en las cúpulas de los partidos, falta de contacto con los electores, abstención y aislamiento de los ciudadanos de los asuntos del Estado. En lo económico con la concentración de ingresos fiscales en la administración central y el crecimiento de su intervención en la economía. Y en lo institucional, con la concentración de funciones en las entidades nacionales, incluyendo algunas de orden local, generando un marco de distanciamiento entre el Estado y los ciudadanos” (2006, p. 92-93). Este argumento también fue sustentado por Lara (2004), cuando exponía sobre las necesidades que intentaba resolver la descentralización: i) democracia y legitimación de las instituciones, particularmente las subnacionales; ii) organización adecuada para crear un Estado más eficiente.

Se reconocen como antecedentes, la siguiente normativa:

-El Acto Legislativo 01 de 1986: transformaría el sistema político y electoral, ya que cada municipio tendría en su alcalde un gobernante elegido popularmente y direccionando su localidad, según sus conocimientos y capacidades administrativas y técnicas. Se propuso además, una nueva forma de relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil: los ciudadanos no sólo elegirían su gobernante sino que podrían destituirlo y participarían de la toma de decisiones por medio de mecanismos de participación ciudadana como la Consulta Popular.

- La Ley 3 de 1986: relacionada con la administración departamental. Se autorizaba la emisión de estampillas para la financiación de obras de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva, sectores priorizados por el gobierno nacional, así como la tarifa máxima a cobrar por la estampilla (máximo el 2% del valor del documento).

-Ley 11 de 1986: daba cuenta del estatuto básico administrativo y fiscal municipal, en el cual se establecían las funciones a cumplir y los servicios a prestar; así como de la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales. Un aspecto importante, era que delegaba a los concejos municipales, el control fiscal de las finanzas de los municipios, condicionado al monto del presupuesto (presupuesto superior a \$ 50.000.000 sin incluir recursos de crédito ni transferencias).

-Decreto 1222 de 1986: creaba el Código de Régimen Departamental. Estableció la regulación de los bienes y rentas del departamento, obligaba a la presentación de presupuestos según las disposiciones del gobierno nacional, estipulaba los porcentajes para atender el pago de personal y empleados y restringió el ingreso de personal, previa aprobación del gobierno nacional. Aunque algunos impuestos son administrados autónomamente por los departamentos, en esta Ley el gobierno nacional fija las tarifas de algunos impuestos como el de timbre; así como los porcentajes de destinación del Situado Fiscal.

-Decreto 1333 de 1986: creaba el Código de Régimen Municipal. Trata los criterios para las diversas categorías de los municipios, presentó al municipio como delegatarios de la Nación, los departamentos y de sus entidades territoriales para funciones administrativas, así como para la prestación de servicios y obras, con las limitaciones

normativas al respecto. De esta manera, el nivel local pareciera tener más responsabilidades, delgadas por los niveles superiores a éste, siempre y cuando corresponda a la categoría en la cual sea clasificado. En cuanto a los bienes y rentas del municipio, da un trato parecido al enunciado en el Código Departamental.

-Ley 60 de 1993: reglamentó las competencias de los diferentes niveles territoriales en el marco del Situado Fiscal, para obligar al cumplimiento por parte de los municipios de una serie de funciones delegadas del nivel central e intermedio, manteniendo la estructura jerárquica de intervención del Estado en los sectores priorizados por éste. Uno de los efectos de dicha Ley fue que los municipios podían contratar o establecer convenios con diversos actores públicos, privados o comunitarios para el cumplimiento de sus funciones, permitiéndoles trabajar en red, aunque bajo el liderazgo de una agencia gubernamental.

También trataba de mantener a los municipios con algún grado de subordinación ya que, para este caso concreto, la Ley presentaba reglas especiales para la descentralización en la dirección y prestación de los servicios de salud y educación por parte de los municipios (artículo 16). Ejemplo de esto último, fue el requisito de certificación de los municipios para administrar autónomamente los recursos provenientes del Situado Fiscal, lo que generó dos consecuencias contrapuestas: por un lado, la limitación de la autonomía de los municipios no certificados para administrar los recursos del Situado; por otro lado, el control y vigilancia del uso de los recursos por parte del Departamento sobre estos municipios para evitar despilfarros, corrupción y clientelismos. Entonces, aunque la Ley 60 trató de organizar el funcionamiento de los entes territoriales al asignarles recursos y funciones específicas, en la práctica generó cuestionamientos y “recelos” entre los entes locales, al mantener la dependencia del nivel local con respecto al nivel intermedio, mediante el requisito de certificación.

-Ley 105 de 1993: reglamentó las competencias en relación a la infraestructura vial y la planeación del sector transporte a cargo de los diferentes niveles territoriales. Lo destacable de esta Ley es que traslada al departamento la responsabilidad vial, tanto del nivel superior como inferior –es decir, hay delegación desde arriba y desde abajo-, con el propósito de integrar la infraestructura de transporte, mediante la entrega de responsabilidades y recursos (artículo 16). Esto significó que tanto departamentos como municipios debían integrar en sus planes de desarrollo el plan territorial de infraestructura de transporte de mediano y largo plazo. En la práctica esta Ley permitió el desarrollo de grandes proyectos de infraestructura, mejorando el sistema de transporte departamental y municipal. Para el caso de Antioquia, se iniciaron y desarrollaron proyectos como el Túnel de Occidente, las dobles calzadas, el mejoramiento de vías terciarias que interconectarán municipios, entre otros. Así mismo, fue un instrumento que permitió el mejoramiento de las relaciones intergubernamentales del tipo jerárquicas, pero sujetas a la voluntad política debido a las prioridades de inversión que decidía el departamento.

-Ley 136 de 1994: reglamentó la modernización y funcionamiento de los entes municipales. En ella, se definió al municipio como la *entidad territorial fundamental* cuya finalidad es el *mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio* (artículo 1). En esta Ley se regulan asuntos relacionados con el marco general

de funcionamiento, la categorización de los municipios, requisitos y limitaciones para la creación y supresión de municipios, conformación, funciones y funcionamiento de los municipios, entre otros. Indispensable mencionar que aparece con énfasis la necesidad de aplicación del principio de eficacia y eficiencia en la administración municipal. Además se establecen las bases sobre viabilidad financiera municipal, sustentada en la realización de un programa de saneamiento durante una vigencia fiscal, con metas precisas de desempeño, así como los instrumentos de intervención por parte de otras instancias gubernamentales (Oficina de Planeación Departamental) para su regulación o fusión (artículo 20).

2. Profundización de la descentralización, profundización de la política fiscal

La descentralización del Estado colombiano fue uno de los cambios político-institucional más importantes en la segunda mitad del siglo XX. Respondió a una crisis generalizada del sistema político, que se caracterizaba por ser autoritario, clientelista y corrupto. La descentralización se define como el proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central a los departamentos y municipios (Cf. DNP, 2002). Esta transferencia de poder se inscribía en tres componentes: el político, el administrativo y el fiscal, con el propósito de buscar la eficiencia y eficacia en la distribución de los recursos públicos, la reducción del gasto, el recorte de las finanzas del gobierno central y la implementación del autofinanciamiento para los gobiernos locales.

Se trataba entonces de conducir a una democratización del Estado al acercar los servicios del gobierno a los ciudadanos, de tal modo que éstos controlaran la gestión de sus autoridades y ejercieran vigilancia ciudadana sobre las acciones de la administración pública, para lo cual era fundamental la elección directa de sus autoridades –alcaldes y gobernadores-.

Dentro del proceso de descentralización, el componente fiscal integra principios establecidos como reglas y límites que buscan la estabilidad macroeconómica (DNP, 2002):

- 1) *Competencias claramente definidas*. Se debe tener una distribución clara de las funciones entre los diferentes niveles de gobierno con el fin de determinar la responsabilidad administrativa y de provisión de servicios de cada uno de ellos, así como propiciar e incentivar la rendición de cuentas de los gobernantes.
- 2) *Transparencia y predictibilidad*. Se debe contar con mecanismos transparentes y predecibles que provean la base de recursos fiscales a los gobiernos locales.
- 3) *Neutralidad en la transferencia de los recursos*. Se debe establecer un programa ordenado de transferencia de servicios y competencias del gobierno central a los gobiernos locales con efectos fiscales neutros, es decir, evitar la transferencia de recursos sin contraparte de transferencia de responsabilidades de gasto.

- 4) *Responsabilidad fiscal*. El establecimiento de reglas fiscales que incluyan reglas de endeudamiento y de límites de aumento anual de gasto para los gobiernos locales, compatibles con las reglas de transparencia y prudencia fiscal para el gobierno nacional, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad fiscal de la descentralización.

El período 1998-2004 es considerado por Porras (2006) como el período de profundización de la descentralización, caracterizado por una ampliación del período de gobierno de los mandatarios territoriales, que pasó de dos años a cuatro, y la reorganización de la distribución de las competencias en varios sectores, como el territorial y agropecuario. El componente fiscal se caracterizó en este período por una serie de reformas planteadas al sistema de participaciones, a las finanzas territoriales y a las responsabilidades fiscales.

En cuanto al reacomodamiento de reglas, más precisamente del marco jurídico que apuntaba al esclarecimiento de funciones y competencias de los entes territoriales y sus relaciones, se exponen a continuación algunos de los efectos de las leyes y decretos más importantes que se promulgaron entre 1998 y 2004 o período de profundización de la descentralización.

La **Ley 617** del 6 de octubre de 2000³ categoriza los departamentos (artículo 1) y los municipios (artículo 6) según su capacidad de *gestión administrativa y fiscal y de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre destinación*; sin embargo, no se incluyeron las variables geográficas y de organización contempladas en el artículo 320 de la Constitución Política de 1991.

Pero, la importancia de esta Ley radica en su propuesta de saneamiento fiscal para los entes territoriales. Así, en una primera recomendación (artículo 3) establece que los gastos de funcionamiento deberán ser financiados con los ingresos corrientes de libre destinación y con inversión pública autónoma. También establecía un valor máximo (en porcentaje) de los gastos de funcionamiento con proporción a los ingresos corrientes de libre destinación. Esto, sugirió entonces, el recorte de gastos de funcionamiento para aquellos entes territoriales que no alcanzaban a cubrir dichos gastos aún con la financiación (artículo 4). Otra recomendación más, tuvo que ver con el control de los gastos del personal, para lo cual la ley limitó su crecimiento anual en promedio del 90% de la meta de inflación (artículo 92). La Ley también ajustaría los gastos de las asambleas y contralorías departamentales (artículo 8), al tiempo que planteó una intervención de saneamiento fiscal con metas precisas de desempeño -en caso de incumplimiento de las metas y porcentajes límites- para los departamentos (artículo 26), este sería el instrumento de evaluación y vigilancia por parte del ejecutivo para limitar los gastos de los departamentos que no cumplieran esta Ley.

Con el fin de no causar mayores traumatismos, la ley fijó un período de cuatro años de transición para el ajuste de los gastos de los entes territoriales (artículo 5 y 6). De igual manera, la ley ajustó los gastos de las asambleas y contralorías departamentales

³ Reforma la ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

(artículo 8). También se planeó una intervención de saneamiento fiscal con metas precisas de desempeño en caso de incumplimiento de las metas y porcentajes límites de los departamentos (artículo 26). Y, a partir del 2001, el Presidente evaluaría la viabilidad financiera de los departamentos que superen los límites establecidos por la ley.

Uno de los aspectos más significativos, fue la prohibición de transferir recursos a empresas territoriales de licores, loterías, prestadoras de servicios de salud y de naturaleza financiera. Así mismo, la ley ordenó la liquidación de éstas cuando generen pérdidas por tres años seguidos (artículo 14). Esta prohibición facilitó la privatización de empresas estatales argumentada desde su ineficiencia.

El artículo 25 propone la asociación de departamentos para contratar prestación de servicios a su cargo, ejecución de obras y cumplimiento de funciones administrativas a menor costo con otros departamentos o con la Nación. Aunque esta medida se pensó inicialmente para la racionalización de los gastos, propone una alternativa de gobernanza, en la que el trabajo asociativo o en red permitiría alcanzar objetivos (prestación de servicios a la población) de manera eficiente (a menor costo) y lograr articulación entre diferentes dependencias gubernamentales, lo cual facilita la transferencia de conocimientos y aprendizajes en lo referente a la gestión pública.

Para el logro de los objetivos de la ley, se autorizó a los gobernadores y alcaldes “*crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley, las ordenanzas y los acuerdos respectivamente*” (artículo 74). Además, podrá adquirir créditos con entidades como Findeter (artículo 68), así como obtener garantías otorgadas por la Nación para las obligaciones que contraiga (artículo 61), siempre y cuando cumplan con los requisitos de la presente ley (artículo 80 y 90). Pero, en ningún caso podrá titularizar las rentas de una entidad territorial por un período superior al mandato del gobernador o alcalde (artículo 76).

Por su parte, la **Ley 715** del 21 de diciembre de 2001 reglamentó los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)⁴ y competencias de los entes territoriales en materia de prestación de servicios públicos, particularmente los de educación y salud. Ésta condicionó la administración de los recursos de los municipios a una certificación que otorga el respectivo departamento, según criterios establecidos por la Nación (artículo 5). Entonces, los municipios certificados reciben directamente la transferencia de los recursos; mientras que los municipios no certificados⁵ lo harán por intermedio del departamento, el cual será su administrador (artículo 17). Esto se traduce en una dependencia del nivel intermedio y una limitación de la autonomía del nivel local.

⁴ El SGP se constituye por los recursos que la Nación le transfiere a los entes territoriales para el cumplimiento de sus funciones según la normatividad colombiana (artículo 1). Las destinaciones específicas que conforman el Sistema son para el sector educativo (58.5%), salud (24.5%), agua potable y saneamiento básico y propósitos generales (17%) (artículo 3).

⁵ Recuérdese que al momento de la promulgación de la Ley, le correspondió a los departamentos decidir sobre la certificación de los municipios menores de cien mil habitantes y que cumplían los requisitos de capacidad técnica y administrativa (artículo 20).

Así mismo, se tradujo en más funciones para los departamentos. Inicialmente estaban las competencias propias de su nivel: prestar asistencia técnica, financiera y administrativa. Luego, con respecto a los municipios no certificados tuvieron competencias adicionales: dirigir, planificar y prestar el servicio educativo y de salud, administrar los recursos, cofinanciar en caso de ser necesario, evaluar desempeño y vigilar el sector educativo y de salud en su jurisdicción. También se les adicionó la función de certificar a los municipios.

Las competencias generales de los departamentos están descritas en los artículos 6, 43 y 46, así mismo las competencias frente a los municipios no certificados y para los cuales el departamento es el administrador de sus recursos. Respecto a las primeras, se destacan: prestar asistencia técnica, financiera y administrativa, incluso para la certificación de los municipios y certificar a los municipios. En cuanto a las segundas, se tiene el dirigir, planificar y prestar el servicio educativo y de salud, administrar los recursos, cofinanciar en caso de ser necesario, evaluar desempeño y vigilar el sector educativo y de salud en su jurisdicción.

La **Ley 819** de 2003 sobre las normas orgánicas del presupuesto para la transparencia fiscal, estableció el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) para los municipios y departamentos según su categorización. Su objetivo era garantizar la sostenibilidad financiera de éstos, al relacionar su capacidad de inversión para la ejecución de programas y proyectos, previamente identificados en los planes de desarrollo. Esta Ley buscó la estabilidad macroeconómica, específicamente la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico, desde el nivel central, mediante la presupuestación del superávit primario⁶ del sector público no financiero según el programa macroeconómico nacional con la indicación de metas para los siguientes 10 períodos fiscales.

Particularmente, esta Ley obliga a los departamentos y municipios de categoría especial, 1 y 2 a garantizar la sostenibilidad de sus deudas mediante el establecimiento de metas de superávit primario, fijadas por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) o por la Secretaría de Hacienda correspondiente y aprobado por el Consejo de Gobierno (artículo 2). Se trata pues, de una regulación de los gastos públicos de todos los niveles territoriales, obligándolos a evaluar el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que regule gastos o beneficios tributarios, con el fin de contemplarlos dentro de las cuentas gubernamentales. Esto significó que las normativas subnacionales que contemplen gastos, subsidios, subvenciones o descuentos tributarios tuvieran que tener la aprobación de las secretarías de hacienda departamentales o municipales según el caso, privilegiando el equilibrio financiero sobre el jurídico.

Así mismo, la Ley estableció que el presupuesto de los entes territoriales debía sujetarse al MFMP, de esta manera las apropiaciones presupuestales aprobadas por las asambleas y concejos puedan ejecutarse en la vigencia fiscal correspondiente, con esto se aseguraba la cantidad de recursos necesarios para la ejecución de programas, proyectos

⁶ La Ley definió el superávit primario en el parágrafo del artículo 2: “Se entiende por superávit primario aquel valor positivo que resulta de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, utilidades del Banco de la República (para el caso de la Nación), y la suma de los gastos de funcionamiento, inversión y gastos de operación comercial” (Congreso de la República, 2003: 2).

y el cumplimiento de las obligaciones y gastos de estas entidades, al tiempo que limitaba las posibilidades de despilfarro de recursos o la devolución de aquellos que no alcanzaban a ser ejecutados, es decir, se obligaba a los gobiernos subnacionales a tener disciplina fiscal. De esta manera, las dependencias gubernamentales tendrían cuidado de planear el presupuesto de sus programas y gastos para solicitar anualmente lo requerido ya que los montos no ejecutados serían descontados en las vigencias futuras.

La Ley también reguló las vigencias futuras, condicionándolas al cumplimiento de varios requisitos, entre los cuales estaban la autorización del DNP cuando se tratara de proyectos que requirieran inversión nacional, contar con el 15% como mínimo del monto total en el período fiscal en que se solicite la vigencia futura y solicitarlas sólo para proyectos consignados en los planes de desarrollo. Adicionalmente prohibió, a los gobiernos subnacionales, la aprobación de vigencias futuras en el último año del período de gobierno. Esto con el propósito de reducir prácticas corruptas y clientelistas, así como evitar la afectación de la contienda electoral. También incluyó un especial control con respecto al endeudamiento territorial, al condicionar los créditos a una evaluación de su capacidad de pago (artículo 16).

3. Relaciones Intergubernamentales y Neoinstitucionalismo Histórico

El abordaje de la investigación se hizo desde los enfoques de las Relaciones Intergubernamentales (RIG) y la Gobernanza Multinivel (GMN) para entender los mecanismos de coordinación y articulación entre niveles de gobierno; y desde el enfoque del Neoinstitucionalismo Histórico (NIH) como marco metodológico-analítico para describir la permanencia de la *path dependence* así como la configuración de una metanarrativa para la lectura de los cambios institucionales.

Las instituciones juegan un papel central en el estudio del sistema político, así como en los estudios de la relación Estado-sociedad (North, 1993; O'Donnell, 1997; Peters, 2003; Rey, 2009). Desde los diferentes enfoques neoinstitucionalistas se reconoce la importancia de las instituciones y sus parámetros para el manejo de la sociedad, ya sea mediante incentivos o restricciones a la conducta. De esta manera, “los arreglos institucionales construyen dinámicas que moldearán la propia naturaleza del encuentro entre los actores, dando lugar a una “lógica institucional” de la cual nacerán las políticas públicas” (Rey, 2009, p, 5).

Para el propósito de este trabajo, se entenderán las instituciones como las reglas y procedimientos formales e informales por medio de las cuales se modifica –o intentan modificar- el comportamiento de los individuos y colectivos. Esta relación individuos-instituciones puede darse en dos sentidos: la adaptación de los individuos a las instituciones, la cual es la predominante, según la teoría institucional, y la adaptación de las instituciones a los individuos, con el fin de lograr los objetivos de políticas.

Las instituciones permiten la interacción entre los niveles gubernamentales y con diferentes organizaciones de agentes que tratan de influir en la toma de decisiones. Las instituciones también estabilizan a los agentes/representantes y sus expectativas, puesto que estos esperan una gama relativamente estrecha de comportamientos por parte del

conjunto de actores con quienes tienen la expectativa de volver a encontrarse en la próxima ronda de interacción” (O’Donnell, 1997, p. 292, citado por Rey, 2009, p. 5).

Particularmente, gobernanza y neoinstitucionalismo se relacionan en tanto: i) “destaca la importancia que tienen los marcos institucionales para la comprensión del funcionamiento de la esfera pública en los entonces democráticos, lo que pone de manifiesto ciertas limitaciones del instrumental utilizado por algunas disciplinas...” (Longo, 2010, p. 76) y ii) “sitúa la reflexión en una escala supraorganizativa, en la que, mientras las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones –y otros actores- [sic] actúan como “jugadores” (North, 1993: 4), y las interacciones propias de esos juegos poseen dimensión trascendente” (Longo, 2010, p. 77).

...un enfoque centrado en lo institucional puede ser visto como complemento de la GMN al presentar un escenario de influencias restringidas a los actores en la hechura de políticas. La visión de los actores políticos del nuevo institucionalismo es limitado por el marco institucional en el que actúan inmediatamente se correlaciona con una comprensión de la GMN esencialmente como un desafío a la noción de hechura de políticas de la UE como un proceso controlado por los estados miembros (Awesti, 2007, p. 8-9, traducción propia).

La GMN, desde el NIH, se presenta como un “desafío fundamental estatal basado en comprensión de la formulación de políticas...” (Awesti, 2007, p. 19, traducción propia). Se trata pues de una forma de gobernar basada en la interconexión no jerárquica de múltiples actores interdependientes. “La fuerza de GMN reside en su capacidad para encapsular la reconfiguración de espacios de formulación de políticas de interacción entre arenas políticas anidadas hacia una entidad singular caracterizado por una compleja red de interacción entre los diversos actores involucrados...” (Awesti, 2007, p. 19, traducción propia). En este sentido, la toma de decisiones y la formulación de políticas es una de las funciones clave de las instituciones. “Las instituciones son fundamentales para GMN ya que proporcionan espacios en los cuales se reúnen los actores interesados, por lo tanto facilitan los procesos que caracterizan a la GMN” (Awesti, 2007, p. 19, traducción propia).

La teoría neoinstitucionalista desde la GMN permitirá entender los marcos regulatorios que se presentan como producto de la interacción de los diferentes actores en procesos de coordinación y toma de decisiones desde este enfoque. Más precisamente, permitirá conocer qué tipo de instituciones predominan, qué tipo de marcos regulatorios (formales o informales) y cuánto tiempo duran estas relaciones. Así mismo, permitirá indagar por el papel que juegan los diferentes niveles de gobiernos y los entornos institucionales existentes en la relación entre estos niveles.

Maximiliano Rey expone que “para entender las relaciones intergubernamentales...se aboca a analizarlas relaciones cotidianas entre los funcionarios de diversas jurisdicciones, en orden a la realización de políticas públicas” (Rey, 2009, p. 5). En este sentido, para este autor, las decisiones políticas y las políticas públicas, particularmente, pasan por una “serie de posibles relaciones en función de otro tipo de variables, una de las cuales está emparentada con arreglo institucional del área de política que aquí se denominará asignación de autoridad” (Rey, 2009, p. 5).

Entonces, “un país puede descentralizar la administración y transferir la mayoría del presupuesto a las unidades subnacionales en [diferentes] áreas [...] pero reservar para la legislación central el derecho de aprobar legislación básica y poseer supervisión autoritativa en estas áreas” (Stepan, 2004, p. 64 citado por Rey, 2009, p. 7), lo que hace que algunas instituciones no se descentalicen.

Al respecto, Jordana (2002) plantea que las RIG conforman una dimensión importante del proceso descentralizador. Así mismo, que estas relaciones no se dan sólo en países federales, sino que también se dan en Estados unitarios con procesos de descentralización; aunque, en éstos, mantienen una tendencia más controladora (Cf. Jordana, 2002a, p. 6). En cuanto a la complejidad de las RIG en Estados unitarios descentralizados, Jordana expone:

Asimismo, existe evidentemente una mayor complejidad en las relaciones intergubernamentales cuando nos encontramos con tres niveles de gobierno (local, intermedio, nacional), que únicamente cuando solo existen dos (local, nacional). Con tres niveles, pueden producirse simultáneamente [sic] tres ejes de relación distintos (local-intermedio, intermedio-nacional, local-nacional), mientras que con dos niveles, existe un sólo eje (Jordana, 2002, p. 6).

Para entender las diferentes relaciones que emanan del proceso descentralizador en un Estado con varios niveles de gobierno, Jordana presenta una fórmula conceptual que diferencia el pluralismo institucional y el monopolio institucional distribuido. El primero, se relaciona con la intencionalidad de la división de funciones y responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno. El segundo, se mantienen áreas de responsabilidad separadas, según las políticas y los niveles de gobierno (Cf. Jordana, 2002, p. 7).

Ahora bien, en la práctica existe una red compleja de relaciones intergubernamentales producto del proceso descentralizador, así mismo, se mantienen relaciones de tipo jerárquico a pesar de la descentralización de responsabilidades. También es necesario considerar que generalmente, las RIG se mueven desde el centro hacia la periferia, es decir, desde el gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales (tanto intermedios como locales); sin embargo, esto no significa que no existan relaciones de doble vía.

Lo anterior, permite introducir la existencia de múltiples instituciones en los diferentes niveles gubernamentales interactuando entre sí y con otros actores. Así mismo, son numerosos los arreglos institucionales que se pueden dar en las negociaciones. Sin embargo, predominan las reglas institucionales en dos sentidos: las de tipo asignación de autoridad de cada sector de política y las instituciones predominantes en los niveles intermedio y local (Cf. Rey, 2009). Las del primer tipo se refieren a la asignación de funciones y tareas desde el nivel central.

Entonces, según la forma como estén distribuidas las responsabilidades en los Estados con múltiples niveles de gobierno se configuran dos modelos:

Un primero modelo es el que llamamos el “Modelo de entrelazamiento”, y que implica la existencia de numerosos mecanismos de control y/o de negociación entre niveles, para resolver las necesidades de coordinación que se deriva de la existencia de

numerosas responsabilidades compartidas. Un segundo modelo, al que llamamos “Modelo de separación de poderes”, intenta mantener al mínimo las necesidades de coordinación, separando lo más claramente posible las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno, y cuando emergen estas, establecer sistemas simples de ajuste mutuo y resolución de conflictos, basados en algunos procedimientos claramente especificados (Jordana, 2002, p. 7).

Ahora, dentro del proceso descentralizador, más que analizar los problemas de coordinación existente entre los diferentes niveles de gobierno, se intenta identificar y analizar los instrumentos para la articulación de estos niveles. Según Jordana, los mecanismos formales de coordinación multinivel no están muy desarrollados en América Latina, además, en ocasiones son demasiado jerárquicos, lo que favorece las decisiones centralistas; así mismo, tienen poca credibilidad o no son muy utilizados (Cf. Jordana, 2002, p. 15). En cuanto a las dificultades de articulación de las RIG, las más comunes son: el incremento del gasto público y deuda por parte de los gobiernos subnacionales, lo que crea comportamientos oportunistas tanto del gobierno central como de los gobiernos intermedios y locales; la discrecionalidad de las transferencias por parte del gobierno central⁷; los comportamientos oportunistas políticos como ayuda para cargos, discriminación según afiliación política, instrumentos de lucha electoral, entre otros.

***Path dependence* (o inercia institucional)**

En su libro *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*, Peters define la *path dependence* como el efecto duradero y definido de aquellas decisiones políticas tomadas al iniciar una institución o una actividad (2003, p. 99), es pues, el rumbo que siguen (y deben seguir), una vez creadas las instituciones. Además sostiene que, una vez tomado el rumbo, hay una especie de inercia que hace que dichas decisiones persistan en el tiempo (estabilidad institucional). Sin embargo, pueden ocurrir alteraciones del rumbo (cambio institucional) cuando hay “una buena dosis de presión política para producir tal cambio” (Peters, 2003, p. 99).

La creación de una institución genera efectos duraderos, principio básico de la inercia institucional. Se trata de un análisis cognitivo del proceso histórico que permiten observar el origen, consolidación y transformación de las instituciones (Cf. Farfán, 2007, p. 107). El aspecto de la persistencia histórica de las instituciones permite advertir afianzamiento de comportamientos sociales y políticos (como por ejemplo, el clientelismo político) difíciles de explicar por otros enfoques teóricos. En este sentido, el NIH es viable para estudios a cerca del funcionamiento de instituciones de la sociedad o el Estado (administración pública) ya que la creación de nuevas instituciones “surgen y evolucionan en un mundo que ya está repleto de ellas” (Farfán, 2007, p. 91). De ahí la importancia atribuida a la *path dependence*. Ésta implica reconocer que las instituciones “ya poseen una conformación que favorece los intereses de unos actores sobre los intereses de otros, esto es, preestablecen una distribución desigual de poder que se refleja en el momento de la elección y cambio institucional” (Farfán, 2007, p. 92).

⁷ Aunque para el caso colombiano, el sistema de transferencias quedó regulado por la Ley 715 de 2001 sobre el Sistema General de Participaciones, lo que dificulta el uso de discrecionalidad por parte del gobierno central en cuanto a los montos de recursos a transferir a los gobiernos subnacionales.

4. La política fiscal y sus efectos en la autonomía territorial. El caso del departamento de Antioquia

La Constitución Política de Colombia de 1991 definió a cada nivel territorial como autónomo con respecto a los demás (artículo 1), significando mayor poder en la toma de decisiones territoriales. Además, exhibió al municipio como la unidad territorial por excelencia desde el ámbito político-administrativo y permitió la creación de otros entes territoriales como las regiones y provincias.

Las implicaciones de la autonomía territorial, otorgadas por la Constitución, son: derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias correspondientes, administrar sus recursos, crear impuestos y participar en las rentas nacionales (artículo 287). Por lo que, fue necesario reglamentar y asignar funciones, competencias y responsabilidades a cada nivel de gobierno. Sin embargo, existen varios elementos que limitan la autonomía territorial: en primer lugar, los gobernadores están sometidos no sólo al cumplimiento de las competencias asignadas, sino a las delegadas por el presidente, convirtiéndolo en su agente (artículo 303). Aunque el carácter de agente del presidente que debe cumplir el gobernador es con respecto al orden público y la ejecución de la política económica principalmente, deja abierta la posibilidad a un sin número de funciones delegadas desde el nivel central. En segundo lugar, el mantenimiento del orden público es un claro ejemplo de dependencia del nivel central, ya que esta función es asignada sólo al nivel central y los gobernantes subnacionales no tienen poder de decisión al respecto, incluso si se les delega parte de dichas funciones.

En tercer lugar, la política económica genera dependencia directa e indirecta del nivel central, en vista de que este último dicta las medidas económicas que terminan afectando al conjunto de departamentos y municipios del país. A su vez, esta hace explícita la falta de autonomía de los entes territoriales para proponer y ejecutar sus propias políticas económicas asociadas a las líneas de desarrollo económico local priorizadas por cada ente territorial en concordancia con sus dotaciones, recursos, capital humano y empresarial.

En este orden de ideas, un balance de la autonomía puede tener las características presentadas por Soto:

El Estado centralista siempre consideró que la autonomía no era apropiada para los territorios del país y desarrolló un marco legal uniforme en el cual la autonomía se ve seriamente comprometida. El ejecutivo, el legislador y el juez constitucional, se encargaron de regular todos y cada uno de los aspectos de la vida regional y local. Esto significó que competencias que por naturaleza pertenecen a las entidades territoriales se remitieran a un régimen jurídico uniforme. Se aniquiló toda posibilidad a su derecho de gobernarse por autoridades propias, es decir, de formular políticas y de rendirle cuentas a la comunidad. El andamiaje jurídico actual convierte a los departamentos y municipios en agentes delegados del nivel central para la ejecución de recursos e implementación de políticas (2003, p. 150).

Entonces, un aspecto clave para entender las limitaciones a la autonomía territorial que son generadas desde no sólo desde las competencias, funciones y responsabilidades de los gobiernos subnacionales, sino particularmente de las responsabilidades en materia

de cumplir con la política fiscal es el entendimiento de la regulación emana por el gobierno nacional en este sentido.

Las leyes que se formularon desde el nivel central con respecto a la racionalización del gasto público ocurrieron en dos momentos: un primer momento en 1993 y un segundo momento entre el 2000 y el 2001. Con estas reformas se buscó el fortalecimiento de los entes territoriales desde la política fiscal; sin embargo, generó un redireccionamiento de las relaciones intergubernamentales, al crear nuevas funciones a los departamentos, y condicionó la administración de los recursos de las transferencias, particularmente de los municipios no certificados.

Esta situación, produjo tensión al interior del departamento de Antioquia, debido a que generó dependencia de aquellos municipios incapaces de certificarse, debido a su inadecuada gestión fiscal. Así mismo, la Gobernación fue obligada a reestructurar sus rentas y gastos, así como las inversiones a realizar en los municipios antioqueños, ya que debían ser eficientes en el aspecto fiscal, al tiempo que debían cumplir con sus funciones de apoyar, invertir y cofinanciar proyectos de inversión en los municipios. Adicionalmente, obligaba a la Gobernación a revisar sus finanzas, sanear algunas de sus agencias y restringir el flujo de efectivo hacia aquellas agencias no eficientes, derivando en privatizaciones –o intentos de privatización, como lo fue el caso de la Fábrica de Licores de Antioquia (FLA)-.

Para el período 1998-2000, llama especialmente la atención la exposición del principio de austeridad en el Plan Departamental de Desarrollo en tanto aparece por primera vez e indicando la necesidad de hacer eficiente el gasto y propone “...un reordenamiento interno en materia de gastos burocráticos. El ahorro y utilización racional de los recursos de funcionamiento, permitirá cumplir con los propósitos de gobierno” (DAP, 1998, p. 13). Entre los antecedentes de esta situación se encontraban las leyes 60 de 1993 y la 344 de 1996, en ésta última particularmente, se consideraban las medidas necesarias para la racionalización y disminución del gasto público con el propósito de garantizar su financiamiento y reasignar los recursos hacia aquellos sectores con déficit. Derivado de estas leyes, el Departamento redujo drásticamente su planta de funcionarios para 1999, caracterizando a la administración 1998-2000 por una profundización de la crisis fiscal.

La prohibición de transferir recursos a empresas territoriales de licores, loterías, prestadoras de servicios de salud y de naturaleza financiera, así como la liquidación de éstas cuando generaran pérdidas por tres años seguidos propuesta por la Ley 617 de 2000 en su artículo 14 facilitó la privatización de empresas estatales argumentando ineficiencia. En el caso de Antioquia, la Beneficencia de Antioquia, entidad encargada de los juegos de azar y loterías, no volvería a recibir recursos provenientes de la Gobernación, así mismo, empresas como la Fabrica de Licores de Antioquia (FLA), estaban destinadas a sanearse y ser rentables o privatizarse.

Un aspecto sorprendente de las leyes que recortan gastos (como la 60, 617 y 715) es que a nivel departamental y municipal crearon consenso en cuanto a sus efectos asociados al recorte de personal y reducción de gastos. Otros efectos fueron la restricción para la creación de municipios, la promoción de asociación de departamentos, limitación de los

gastos de funcionamiento y salarios para los funcionarios públicos y promoción del autofinanciamiento de los entes territoriales. Esto último generó reacciones encontradas: por un lado, la posibilidad de ejercer la autonomía local mediante la búsqueda de alternativas de financiación de los entes locales, sin intermediación de niveles de gobierno superiores; por otro lado, el descalabro financiero de la mayoría de los municipios colombianos que no tienen recursos ni cuentan con ventajas para adquirirlos.

Para 2001 una de las estrategias que utilizó la administración de Guillermo Gaviria (2001-2003) fue la búsqueda de una visión micro de dichas relaciones y ajustadas a la realidad del Departamento. Sin embargo, ante la reducción del gasto fiscal y las necesidades de los 125 municipios, el esfuerzo de la Gobernación era mayor. Esto hizo que las reformas fiscales del nivel central se convirtieran en otro aspecto que obstaculizaba la función del Departamento y su relación con los municipios. El reajuste fiscal fue considerado por los funcionarios departamentales como una limitación a la autonomía fiscal, ya que para el caso de Antioquia, el 95% del presupuesto de alrededor de 102 municipios provenía de las transferencias de la nación.

Este período pone de manifiesto i) el efecto de la reforma fiscal a cada una de las administraciones, quienes de una manera u otra intentaron enfrentarla y ii) las estrategias diferenciadas de las administraciones por replantear las funciones del Departamento y estabilizar su relación con los municipios antioqueños. También, la crisis fiscal y las medidas formuladas desde el nivel central para su solución, generaron fragmentación de las relaciones intergubernamentales en Antioquia debido a la limitación fiscal del Departamento para atender a los municipios, reduciendo su intervención desde su función como co-financiador. Así mismo, generó tensiones adicionales, especialmente desde los municipios no certificados, al limitar su autonomía en la administración de los recursos.

La Ley 1176 de 2007, que modificó la Ley 715 de 2001, desagregó el componente de participación de propósito general e introdujo el sector de agua potable y saneamiento básico (artículo 1), al cual le asigna un 5,4% de los recursos del SGP (artículo 2). Tuvo un gran impacto en las finanzas de los entes territoriales, tal como lo presenta Martha Yaneth Sandoval Salazar en su artículo *Los retos del gobierno Santos en materia de descentralización* en el periódico Caja de Herramientas:

Además de recortar los recursos del SGP a las entidades territoriales, separó la participación para Agua Potable y Saneamiento Básico de la participación de propósito general, con lo cual al incorporar criterios sectoriales y no territoriales, como estaba dispuesto para la asignación de dichos recursos, se articula los recursos del SGP a las disposiciones de política pública sectorial desde el orden central, restando autonomía a los entes territoriales para formular políticas desde lo local. En este sentido, la decisión sobre el gasto de estos recursos sale de la órbita de los entes territoriales y la orientación de política pública que sustenta el gasto, no obedece al principio político de la descentralización como fue acercar las decisiones al ciudadano y por el contrario la ejecución de los recursos se condiciona a las directrices del nivel central. Un claro ejemplo de cómo opera esto son los Planes Departamentales de Aguas –PDA (Sandoval, 2010-julio, p. 17).

Para el caso antioqueño, la exigencia de racionalización fiscal desde el nivel central produjo el saneamiento de algunas empresas públicas como la Fábrica de Licores de Antioquia (FLA), la cual pretendía ser vendida por el Gobernador Aníbal Gaviria, aduciendo pérdidas e imposibilidad de saneamiento. Sin embargo, la Administración de Ramos saneó la FLA y la convirtió en una empresa competitiva y generadora ingresos para el Departamento.

En ese mismo sentido, también la Administración Ramos (2008-2012) focalizó esfuerzos para mejorar las rentas del departamento mediante el macroproyecto de la Hidroeléctrica Pescadero-Ituango. De alguna manera, este gobierno inició acciones para imitar la experiencia de las Empresas Públicas de Medellín (EPM) y la rentabilidad que deja a Medellín, convirtiéndola en una fuente de recursos importantes para la ejecución de proyectos de diversa índole. Para el caso antioqueño, fue importante la participación del IDEA en la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos para el Departamento, fortaleciendo las redes de funcionarios públicos y de agencias gubernamentales y coordinando alianzas público-privadas para el desarrollo de estos proyectos y macroproyectos.

En relación a los municipios, la Administración Ramos propuso el programa *Apoyo al Desarrollo Institucional Local*, con el que se buscó:

incrementar los niveles de racionalización, eficiencia y efectividad administrativa de los municipios del departamento, mediante la adopción de un programa integral, institucional, financiero y administrativo que tenga por objeto restablecer la solidez económica y financiera de la Entidad Territorial mediante la adopción de medidas de reorganización administrativa, racionalización del gasto, reestructuración de la deuda, saneamiento de pasivos y fortalecimiento de los ingresos, entre otras medidas (MECI, Manual de Procesos y Procedimientos y Manual de Funciones y Competencias Laborales, Manual de Contratación y Gestión de la Calidad según la norma NTCGP-1000) (DAP, 2008, p. 39).

Este programa priorizó los municipios según el comportamiento del indicador del desempeño fiscal. Este programa, coordinado por la Secretaría de Participación Ciudadana y Desarrollo Social, el DAP y el IDEA, buscaba la concertación regional y local en el tema del desarrollo del departamento, mediante el cumplimiento de las competencias y funciones de cada ente territorial según la normatividad colombiana. De esta manera, se cumplía con la parte administrativa en cuanto a cumplimiento de funciones, así como con la obligación de coordinación por parte del Departamento, la participación de las regiones y municipios y el fortalecimiento de la presencia del Estado en todo el territorio antioqueño. Adicionalmente, se estimuló a los municipios a mejorar su indicador de desempeño fiscal desde el ejercicio del buen gobierno, definido por la administración departamental.

5. Conclusiones

La política fiscal colombiana ha buscado limitar el incremento del gasto público en el tiempo, para lo cual se han regulado las finanzas territoriales desde la normatividad. Esto ha implicado debates políticos y académicos relacionados con la defensa de la

autonomía territorial, la limitación de los gastos subnacionales y las recientes restricciones a los gastos nacionales. Esta tendencia, ha trascendido en el país hacia la formulación e implementación de reglas fiscales, entendidas éstas como las normas que limitan el ejercicio de la política fiscal, son prohibiciones para comprometer recursos públicos en gastos o deudas. Dichas reglas fiscales están siendo sustentadas en la necesidad de evitar la discrecionalidad de la política fiscal que puede derivar en déficit presupuestario y altos niveles de endeudamiento, lo cual fue planteado en la Constitución Política de 1991.

En el marco del proceso descentralizador, iniciado en la década de 1980, la normativa promulgada para regular la política fiscal se ha formulado desde el Gobierno Nacional de manera jerárquica y afectando las relaciones multinivel, ya que se ha limitado la autonomía territorial relacionada con la gestión y administración de los recursos y asuntos territoriales. Los requerimientos de saneamiento público y desempeño fiscal por parte del Gobierno Nacional sumado a los pocos ingresos que reciben los gobiernos subnacionales para ejercer sus funciones y responsabilidades en materia de servicios públicos hace que éstos reduzcan no sólo su actuación, sino su liderazgo e innovación en la puesta en marcha de instrumentos de gobiernos eficientes, lo que a su vez reduce su capacidad institucional.

El caso del departamento de Antioquia muestra que: i) junto con nuevas regulaciones en materia fiscal llegan otras funciones y responsabilidades impuestas desde el nivel nacional, como por ejemplo certificar a los municipios; ii) los asuntos fiscales generan mayores tensiones entre el Departamento y los municipios, lo que tensiona sus relaciones intergubernamentales; iii) el condicionamiento de las transferencias del SGP limita la atención de asuntos focalizados y particulares de los entes territoriales, así como la capacidad de innovación territorial en materia de gestión, formulación de políticas públicas y desarrollo de instrumentos financieros eficientes y eficaces; iv) existe demasiada presión por mantener adecuados niveles de desempeño fiscal sin considerar elementos contextuales (geografía, violencia, grupos ilegales), estructurales (bajos ingresos propios, poca capacidad de ampliar ingresos) e históricos (falta de institucionalidad y presencia del Estado, clientelismo, corrupción) que afectan las finanzas territoriales y su gestión.

6. Referencias bibliográficas

Awesti, Anil (2007). The European Union, New Institutionalism and Types of Multi-Level Governance. *Political perspectives EPRU*, Issue 2(8). University of Warwick. Page 1-23.

Congreso de la República de Colombia, varias leyes.

Corte Constitucional de la República de Colombia, varias sentencias.

Departamento Nacional de Planeación -DNP- (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia, Balance de una década*. Tomo I. Tomado de: www.dnp.gov.co. Consultado en abril de 2009.

Departamento Administrativo de Planeación. (2004). *Plan de Desarrollo “ANTIOQUIA NUEVA UN HOGAR PARA LA VIDA”, 2004–2007*. Medellín: Ordenanza 6 de mayo de 2004. Asamblea de Antioquia.

Departamento Administrativo de Planeación. (2001). *Plan de Desarrollo “UNA ANTIOQUIA NUEVA”, 2001–2003*. Medellín: Ordenanza 9 de 2001. Asamblea de Antioquia.

Departamento Administrativo de Planeación. (1998). *Plan de Desarrollo “ANTIOQUIA NOS UNE”, 1998-2000*. Medellín: Asamblea de Antioquia.

Departamento Administrativo de Planeación. (2006). *Sistema Departamental de Planificación –SPD-. Gestores de Planificación y Desarrollo Institucional. Un año de experiencia*. Medellín: Gobernación de Antioquia, Departamento Administrativo de Planeación, Dirección de Planeación Estratégica Integral.

Departamento Administrativo de Planeación. (2008). *Plan de Desarrollo “ANTIOQUIA PARA TODOS, MANOS A LA OBRA”, 2008-2011*. Medellín: Asamblea de Antioquia.

Fafán Mendoza, Guillermo (2007). El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales. En: *Polis Investigación y Análisis Sociopolíticos y Psicosocial*. Volumen 3, Número 1. Nueva época, primer semestre de 2007. Iztapalapa: Universidad Autónoma Metropolitana, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Sociología. Páginas 87-124.

Jordana, Jacint. (2002). *La influencia de las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización en América Latina*. Instituto Interamericano de Desarrollo Social: Washington D.C. Consultado en el buscador Google en mayo de 2010.

Kooiman, Jan. (2005). Gobernar en gobernanza. En: Cerrillo I Martínez, Agustí (Coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

Lara Restrepo, Rodrigo (2004). Articulación de las relaciones entre la nación y las entidades territoriales: evolución y crisis del departamento como marco natural de desconcentración. Perspectiva comparada. En: *Revista Opera*, No 2003-2004. Bogotá: Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales –CIPE-, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, páginas 153-174.

Longo, Francisco (febrero, 2010). Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No 46, páginas 73-102. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

North, Douglas (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Porras B, Oswaldo A (2006). La descentralización en Colombia: estado actual y perspectivas. En: RESTREPO BOTERO, Darío (Editor) (2006). *Historias de descentralización: transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo América Latina, Europa y EUA*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Peters, B. Guy (2003). *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Primera edición en español. Editorial Gedisa S.A.: Barcelona.

Ramírez Moreno, Humberto (2006). *Descentralización y desarrollo institucional en Colombia: análisis crítico*. Colección Universidad del Tolima 50 años. Ibagué Colombia

Rey, Maximiliano (2009). *Federalismo y políticas públicas: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina*. Versión preliminar sin autorización de citación para ponencia al Congreso de 2009 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Río de Janeiro, Brasil, 11-14 de junio de 2009. Documento electrónico [octubre 13 de 2010].

Ríos Arias, Germán (2011). *Perspectivas de organización territorial en Colombia. Lugar y sentido de la autonomía y de las relaciones entre territorios*. Tesis doctoral. Universidad del País Vasco.

Sandoval Salazar, Martha Yaneth (2010). Los retos del gobierno Santos en materia de descentralización. En: *Periódico Caja de Herramientas*. Una publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía. Bogotá. Año 19, No 136, julio de 2010. Sección Mural (Descentralización). Páginas 16-17.

Soto (2003). *La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía*. En: Nación y Territorio (capítulo 2). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.