

## Barajar y dar de nuevo. Hacia una teoría secuencial de la recentralización

Ángel Arellano

Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de la República de Uruguay. Magíster en estudios políticos por la Universidad Metropolitana de Venezuela. Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Santa María, especialización en gobernabilidad y gerencia política por la Universidad Católica Andrés Bello y The George Washington University. Editor de la plataforma Diálogo Político en la Fundación Konrad Adenauer ✉ 

<https://dx.doi.org/10.5209/poso.82037>

Enviado 17 abril 2023 / Aceptado 22 septiembre 2023

**Resumen:** Los procesos de recentralización tienen lugar cuando se reconfigura el esquema de descentralización para favorecer la concentración de poder en el nivel central. Pero ¿cómo ocurre este proceso? Este trabajo estudia la aparición de políticas recentralizadoras que incrementan la influencia del Ejecutivo nacional y disminuyen la capacidad política, administrativa y fiscal de los entes subnacionales. Para ello clasifica el efecto de las medidas recentralizadoras en baja, media y alta intensidad. Demuestra dos tipos de trayectorias secuenciales de recentralización y dos escenarios posteriores. La teoría propuesta dialoga con una revisión de los procesos evidenciados en Colombia y Venezuela entre los años 2000-2020, dos casos diferentes analizados en perspectiva comparada.

**Palabras clave:** recentralización; descentralización; Gobierno subnacional; centralización, Colombia, Venezuela.

### ENG Shuffle and deal again. Moving towards a sequential theory of recentralization

**ENG Abstract:** The recentralization process is possible when the decentralization context is reconfigured to favor a concentration of power in the central government. How does this process happen? This paper studies emerging recentralization that increases the national executive influence and decreases the subnational government's political, administrative, and fiscal capacities. Accordingly, this paper provides a recentralization politics classification in low, medium, and high intensity. It shows two types of sequential recentralization trajectories and two possible scenarios. This proposed theory discusses a review of the recentralization process in Colombia and Venezuela between 2000-2020. They are two different cases analyzed from a comparative perspective.

**Keywords:** recentralization; decentralization; subnational government; centralization; Colombia, Venezuela.

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Descentralización como proceso multidimensional y secuencial. 3. El camino desandado: dimensiones, subdimensiones y secuencia de la recentralización. 4. Clasificación de las políticas recentralizadoras. 5. Venezuela y el avasallamiento al territorio de la revolución bolivariana. 6. Colombia: el retorno del Estado a través del ajuste fiscal y administrativo. 7. Conclusiones. 8. Bibliografía.

**Cómo citar:** Arellano, A. (2024) "Barajar y dar de nuevo. Hacia una teoría secuencial de la recentralización". *Polít. Soc. (Madr.)* 61(1), e82037. <https://dx.doi.org/10.5209/poso.82037>

### Agradecimientos

El autor quiere agradecer el impulso de la profesora Altaïr Magri, de la Universidad de la República del Uruguay para la concreción de esta investigación.

### 1. Introducción

La expansión del Estado en el territorio a través de la descentralización y el empoderamiento de los Gobiernos subnacionales de finales del siglo xx tuvo su correlato en el nuevo siglo en diversos países. El Ejecutivo central amplió su rango de acción intergubernamental, impactando en la autonomía de las provincias y municipios.

Estos cambios, que incrementaron la influencia del Estado nacional en las decisiones de los entes locales, son conocidos como un proceso de recentralización (Eaton y Dickovick, 2004). Distintos esfuerzos empíricos han detectado experiencias de recentralización de varios signos en países de América Latina (Cravacuore *et al.*, 2020; Arellano, 2021), Europa Occidental (López, 2019; López, 2019; Nogueira y Quintiá, 2019; Do Vale, 2021) y Europa central y oriental (Horga, 2017; Patel, 2021; Tuysuz y Gülmez, 2019). También recentralización fiscal en China (Ahmad *et al.*, 2002; Ding *et al.*, 2019); recentralización del poder político y administrativo en Rusia (Slider, 2008; Kulmala *et al.*, 2017; Turovskiy y Lyutikova, 2021), recentralización administrativa en India, Sudáfrica, Indonesia y Brasil (Hickmann *et al.*, 2017) y Japón (Saito, 2021). Por tanto, estamos ante un fenómeno que hace parte de la agenda de reforma estatal, y su estudio reviste interés para la ciencia política.

Definimos recentralización como un proceso de ajuste de la descentralización. En este, los entes subnacionales pierden o ceden capacidades y recursos transferidos anteriormente desde el nivel nacional. Es decir, la involución de la descentralización, o, si se quiere, un replanteo de la descentralización en un escenario donde esta es más débil, y los entes territoriales dependen más de la conducción del Gobierno central. Cravacuore (2017) define la recentralización municipal como:

Ciclo caracterizado por el traspaso de competencias en favor de los Estados nacional y regionales; el surgimiento de sistemas alternativos de gestión territorial local; la retención de regalías por la explotación de recursos naturales; y la disminución de los recursos regulares para los municipios y su reemplazo por transferencias discrecionales por parte del Estado nacional en un esfuerzo por limitar la autonomía local en la determinación de prioridades y asignación de recursos.

Recentralización es un término ampliamente usado en la literatura (Armesto y Olmeda, 2017; Dickovick, 2014). Existen autores que también definen el fenómeno como “neocentralización” (Vásquez, 2007), pero en el fondo se refiere a lo mismo. Hablar de recentralización exige reflexionar sobre el proceso anterior, la descentralización. Primero porque es una consecuencia de esta, y segundo porque son las bases de comprensión teórica de la descentralización las que permiten entender este fenómeno más reciente.

¿Cómo ocurren los procesos de recentralización? Los Ejecutivos despliegan estrategias con el objeto de incrementar su influencia en el territorio y en el accionar de los entes subnacionales. Sin embargo, es preciso identificar el camino que siguen las políticas recentralizadoras, sus características y efectos para comprender el proceso en toda su dimensión. Este trabajo reinterpreta la teoría secuencial de la descentralización de Falleti (2006, 2010), uno de los insumos teóricos que ayuda a entender cómo se implementan los procesos de descentralización. De la misma manera, el texto aporta una clasificación de las políticas recentralizadoras según su intensidad para diferenciarlas y comprenderlas.

## 1.1. Ampliar el campo de estudio

Eaton y Dickovick (2004) sugieren dos tipos de recentralización: primero una recentralización “explícita”, con reformas del marco normativo y regulatorio de las relaciones intergubernamentales (RIG) y de las capacidades y prerrogativas del nivel subnacional en beneficio del nacional. Este proceso es proclive al conflicto con los actores territoriales. Y, segundo, una recentralización “sutil” donde se implementan ajustes no medulares de la política territorial que refuerzan el rol del Estado nacional en el territorio, sin restar prerrogativas de los Gobiernos locales, y, por tanto, menos conflictiva. El insumo, aunque importante, resulta insuficiente para explicar cómo ocurren ambos tipos y sus efectos. Es decir, ¿qué pasa en el nivel subnacional a la luz de estos cambios? Otros esfuerzos teóricos enfatizan en la conceptualización del fenómeno y la descripción de casos, aunque con ausencia de proposición de un marco comprensible del cómo ocurre y sus correspondientes herramientas explicativas.

Las siguientes preocupaciones y necesidades justifican la ampliación del campo de estudio y la realización del presente texto: (1) la necesidad de diferenciar aquellos esquemas de recentralización más radicales donde se absorben por completo competencias de toda índole y/o anulan prerrogativas de un nivel subnacional, siendo estos una realidad cada vez más relevante en la actualidad; (2) la necesidad de establecer una clasificación para las políticas recentralizadoras con el objeto de organizar y distinguir la dimensión, intensidad y efecto de cada política; y (3) la posibilidad de identificar secuencias para demostrar lógicas de funcionamiento de la recentralización. El argumento es que los Ejecutivos definen el punto de partida, la orientación y la intensidad de las reformas que llevan a recentralizar. La trayectoria de estas reformas es determinada por la dimensión en la que se ubican las primeras políticas implementadas, sean estas administrativas, fiscales o políticas, y por su intensidad, sea baja, moderada o alta. El efecto que estas políticas generan en el Estado se evidencia especialmente en el reordenamiento de las capacidades subnacionales.

Este trabajo parte de la hipótesis de que existen dos escenarios de recentralización: (1) recentralización parcial articulada por políticas de baja a moderada intensidad, y esta puede concretarse con la reforma de algunos aspectos específicos donde el nivel nacional reasume competencias antes entregadas a la Administración territorial; (2) recentralización total encaminada por políticas de alta intensidad donde el nivel nacional persigue una reforma profunda del Estado para incrementar enormemente la influencia del poder central. En este marco tiene un papel estelar la fortaleza de la institucionalidad estatal como canalizadora de las aspiraciones proyectadas por el Gobierno. En contextos de una institucionalidad democrática con división de poderes, las reformas recentralizadoras son tramitadas de acuerdo con los códigos del sistema político, sean estos formales o informales. Sin embargo, en contextos de erosión de la democracia y/o autoritarismo, las reformas recentralizadoras avasallan los niveles subnacionales de gobierno y concentran la política territorial a discreción de los intereses del Ejecutivo nacional.

Para abordar estas premisas, este trabajo aborda los procesos de recentralización de Colombia y Venezuela durante el periodo 2000-2020, dos experiencias que han sido analizadas siguiendo el principio de comparación de casos más diferentes. Esta propuesta metodológica ayuda a visualizar el camino que siguen las políticas recentralizadoras en escenarios contrastantes. Colombia y Venezuela son países con sistemas diferentes que coincidieron en haber recentralizado (Arellano, 2021; López-Murcia, 2022; Salas-Bourgoin, 2021). No obstante, las trayectorias y efectos de sus procesos de recentralización han sido distintos debido a las diferencias en sus sistemas institucionales y a las orientaciones de sus procesos de recentralización. ¿Por qué fueron seleccionados estos dos casos? Las razones son: 1) forma del Estado: un país unitario (Colombia) y otro federal (Venezuela); 2) sistema político: Colombia con un sistema de partidos plural y elecciones competitivas, y Venezuela con un régimen que transitó de la democracia al autoritarismo; 3) ideología del Gobierno nacional: durante el periodo 2000-2020 en Colombia los Gobiernos se identificaron con la centro-derecha y derecha, y en Venezuela con la izquierda socialista iliberal; 4) autonomía subnacional: en Colombia el diseño constitucional unitario descentralizado otorga autonomías relativas a los estados y municipios y existe un relacionamiento colegiado entre los distintos partidos miembros del sistema político, mientras en Venezuela el diseño constitucional de una federación descentralizada fue modificado por el Gobierno nacional para instalar un sistema del relacionamiento intergubernamental cooptado por el partido oficialista.

## 1.2. Recentralización, reforma y democracia

Recentralización no es sinónimo de “vaciamiento” de las capacidades subnacionales, sino de reafirmación del Ejecutivo central ante los entes territoriales. La recentralización no genera necesariamente un escenario donde la política territorial vuelve al punto en el que estaba antes del proceso de descentralización. Es un proceso de reforma estatal que genera un reacomodo del esquema de descentralización con su correspondiente impacto en las relaciones intergubernamentales. Armesto y Olmeda (2017) consideran que las estrategias recentralizadoras buscan afianzar intereses diferentes por cada nivel de gobierno. Es así como las autoridades nacionales son proclives a ejecutar una acción recentralizadora y los actores subnacionales a oponer resistencia. Esta resistencia será mayor cuando las reformas afecten la autonomía política del territorio, y menor cuando estén en la órbita de responsabilidades administrativas que acarrear dificultades para gestionar desde la provincia o el municipio.

¿Por qué un país entra a recentralizar? Cravacuore (2015) dice que las razones por las que un Gobierno recentraliza se pueden ubicar en (1) la dimensión de lo político-ideológico, acorde con su proyecto político y doctrinario que impulsa el fortalecimiento del Estado central. Y (2) la dimensión de lo político-pragmático, por la disposición de reformar aspectos administrativos y fiscales en los entes descentralizados. A ese planteamiento este trabajo agrega (3) la necesidad de cumplimiento de acuerdos internacionales de inversión (AI) como estrategia de desarrollo económico en el territorio impulsada por el Estado nacional. Estos acuerdos son suscritos por el Gobierno central con capitales foráneos para concretar proyectos en el territorio por encima de los intereses o la voluntad de los entes subnacionales.

Introducir reformas recentralizadoras implica un retorno del Estado nacional. Esto se puede dar en una o varias dimensiones a la vez, y está sujeto al objetivo que tenga el nivel nacional a la hora de hacer cambios en el esquema de descentralización. Por ejemplo, una estrategia recentralizadora puede abordar la dimensión fiscal de la política territorial sin afectar la independencia política de un ente, o limitar la autonomía subnacional en competencias administrativas sin intervenir en la toma de decisiones del ámbito político. Por otro lado, puede introducir una regulación que implique excluir un dictamen del Gobierno local y a la vez también impactar en lo administrativo y lo fiscal. En síntesis, se recentraliza para desplegar un proyecto de país trazado desde el centro con el objeto de concentrar mayor control e influencia en el territorio con el fin de hacer converger el plano nacional y subnacional dentro de un mismo horizonte estratégico. La intensidad de las políticas de este proceso va de la mano del objetivo trazado desde el Estado nacional: un ajuste moderado (recentralización parcial), o una reforma profunda con una inspiración refundacional (recentralización total).

Siguiendo esta línea de razonamiento, ¿qué podemos decir sobre recentralización y democracia? Lo primero a tener presente es que las reformas estatales pueden tener lugar en sistemas democráticos o autoritarios. Sin embargo, como en los autoritarismos el Estado obedece a la voluntad de un único centro de mando y la división de poderes es débil o inexistente, el trámite de concepción y articulación de las reformas es monolítico. Esto es diferente en democracia, sistema caracterizado por la pluralidad y la complejidad de sus trámites. Es la institucionalidad democrática, especialmente la división de poderes y el consenso en torno a reglas formales e informales la que canaliza las reformas, desde la propuesta y acción del Ejecutivo, la transacción legislativa y el visto bueno de la justicia.

De la misma forma, es pertinente preguntarnos: ¿la recentralización es un proceso que puede afectar la democracia? En principio no, porque aun cuando incrementa la concentración de poder en el ámbito nacional y es sensible de impactar negativamente el relacionamiento entre los distintos niveles de gobierno, no es indispensable la vulneración de las reglas de convivencia democrática para llevar adelante un proceso así. Pero, en el caso de que la democracia se encuentre en un contexto de debilitamiento de su institucionalidad o de un proceso de transición hacia el autoritarismo, la recentralización tiende a ser un elemento de alta relevancia por las siguientes razones: permite al Ejecutivo (1) hacerse de mayor influencia en el territorio, e (2) incrementa su concentración de poder que, en el contexto de una reforma radical (con intenciones refundacionales, por ejemplo), permite el avasallamiento de los Gobiernos subnacionales (Arellano, 2023). De tal

forma, lo que garantiza que un proceso de recentralización no afecte la democracia es la propia fortaleza y normalidad de la institucionalidad democrática.

Los esquemas de relacionamiento intergubernamental dispuestos por las reglas formales e informales del sistema democrático permiten que, ante la posibilidad de una reforma estatal que implique mayor influencia de los actores subnacionales (descentralización), o de los actores nacionales (recentralización), el Estado central pueda orientar, coordinar, asesorar o intervenir la política en el territorio sin avasallar las atribuciones esenciales de los entes territoriales como la capacidad para autogobernarse y tomar sus propias decisiones. No obstante, como se ha dicho, cuando la institucionalidad es frágil y las reglas dependen de la discrecionalidad del gobernante y de sus intereses particulares, el proceso de reforma estatal tiene mayor posibilidad de derivar en un escenario de avasallamiento de debilitamiento de los actores subnacionales que no estén alineados con el centro de mando.

## 2. Descentralización como proceso multidimensional y secuencial

Enfoques como el de Cohen y Peterson (1997) establecen la dimensión espacial, hacia el mercado, política y administrativa como los ángulos de análisis propios del proceso de descentralización. Eaton (2004) propone un modelo de descentralización con dos componentes: autoridad política y capacidad de gobierno. Por otro lado, Falleti (2006) trabaja con otro modelo, de tres componentes: descentralización política, administrativa y fiscal. Si bien Eaton permite hacer un abordaje más resumido priorizando las capacidades políticas, por un lado, y las atribuciones fiscales y administrativas (juntas) por otro, consideramos que el esquema de Falleti es más completo y práctico para una explicación general. El análisis de este estudio está centrado en el proceso de recentralización en los términos de las dimensiones administrativa, fiscal y política. El presente estudio hace uso de esta tríada.

Puntualizamos los tres conceptos:

- *Descentralización política*: transferencia del proceso de toma de decisión desde el ámbito nacional al subnacional para corresponder mejor las demandas diferenciadas de la sociedad fortaleciendo el empoderamiento local y la autonomía: elección de gobernantes territoriales, legislación provincial y municipal.
- *Descentralización administrativa*: transferencia legal de competencias de decisión desde las instancias de la Administración central a los Gobiernos locales con autonomía de gestión: servicios públicos, trámites locales, ordenamiento territorial, organización institucional.
- *Descentralización fiscal*: competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) que se desplazan del nivel superior o central, al subnacional: transferencia de recursos, autonomía para recaudación propia.

Falleti (2006, 2010) aportó una teoría secuencial de la descentralización que hace posible comprender la aparición de este proceso. Esta ha sido significativa por su capacidad explicativa y ha tenido relevancia en el estudio de la descentralización, especialmente en América Latina. Algunos autores la aplicaron para comprender el proceso en sus países: Navarrete-Yáñez e Higuera-Seguel (2014) en Chile y Freigedo *et al.* (2017) en Uruguay, entre otros.

La autora divide las políticas descentralizadoras según su dimensión y desde ahí traza la trayectoria del proceso descentralizador. En la dimensión política (P) se agrupan las reformas de corte electoral orientadas a permitir nuevos espacios de representación en el territorio o a impulsar instancias de representación ya existentes pero inactivas. Luego en la administrativa (A), se encuentran los cambios en las transferencias de competencias, capacidades y responsabilidades de gestión al órgano subnacional; y en la fiscal (F) están las medidas que incrementan los recursos económicos o su autonomía fiscal para la recaudación propia. Según la teoría de Falleti, la dimensión donde inicia el proceso condiciona la concatenación de la o las siguientes dimensiones, y establece un camino. Sostiene dos tipos de secuencia: cuando priva el interés del Gobierno nacional, el arranque del proceso eminentemente se da en A, en tanto se desconcentran responsabilidades hacia el territorio para que se gestionen, en niveles inferiores, servicios y otras tareas. De mantenerse el predominio nacional la línea es seguida por la descentralización F, para la independencia fiscal en rubros que se encuentren en la órbita regional y municipal; y finalmente la dimensión P, que corresponde a la elección de los gobernantes territoriales. Entonces la trayectoria es **A → F → P**. En caso de que el proceso se inicie por el reclamo, la presión subnacional o el acuerdo político en beneficio del territorio, aparece primero la descentralización P, luego la autonomía fiscal F, y por último las capacidades de gestión A. Se da así la trayectoria **P → F → A**.

Otro aspecto de la teoría secuencial es la preferencia existente en los niveles de gobierno. Cuando las preferencias están en manos de los actores nacionales, la descentralización se orienta a favorecer el tercer nivel para fortalecer la relación nación/municipio, mientras que cuando las preferencias están en el ámbito del segundo nivel, estos presionan para salir favorecidos con respecto al tercer nivel.

Olmeida (2014) afirma que las políticas recentralizadoras afectan las tres dimensiones descritas. Ahora bien, interesa analizar el camino desandado siguiendo las políticas ubicadas en A, F, P. Entonces, ¿es posible mirar esta trayectoria en sentido contrario? Es decir, ¿se puede establecer también una secuencia del regreso de las capacidades subnacionales al poder nacional?

El modelo secuencial permite comprender los efectos de un área sobre las otras. Cuando se analizan las áreas administrativa, financiera y política, lo que sucede en la práctica es que los esquemas de análisis disciplinares comienzan a converger y a complementarse, permitiendo que el objeto de estudio sea abordado interdisciplinariamente, descubriendo nuevos problemas y preguntas de investigación

donde antes no los había; es decir, el modelo permite generar una nueva perspectiva de análisis en la materia (Navarrete-Yáñez e Higuera-Seguel, 2014).

Para explicar cómo ha sido la aparición del proceso de recentralización resulta ilustrativo una adaptación de la teoría secuencial de la descentralización con miras a mostrar el punto de partida y la trayectoria de la recentralización. Esta nueva perspectiva proporciona elementos para una comprensión más completa.

### 3. El camino desandado: dimensiones, subdimensiones y secuencia de la recentralización

Como complemento de las dimensiones ya explicadas en el estudio de la descentralización, es necesario diferenciar también las dimensiones en las que se encuentran las razones o preceptos que explican la aparición de políticas recentralizadoras. Por tanto, volvemos a las tres ya enunciadas: 1) políticas del orden ideológico, acordes a los postulados doctrinarios y a la visión del Estado que defiende el partido en el poder; 2) políticas del orden pragmático, que refieren a aquellas que buscan ajustar o reorientar la política con una intención correctora; y 3) políticas adoptadas para priorizar el cumplimiento de los acuerdos de los AI. En resumen: dimensión político-ideológica, dimensión político-pragmática y dimensión AI.

Con el fin de comprender este esquema de dimensiones, serán organizadas de la siguiente manera: como dimensiones aquellas relacionadas a las razones de las políticas recentralizadoras, y como subdimensiones, a las dimensiones de análisis de la descentralización: administrativa, fiscal y política. En síntesis, son tomadas como dimensiones las razones que explican las políticas recentralizadoras, y como subdimensiones las áreas en las que operan estas políticas.

Gráfico N° 1. Dimensiones y subdimensiones de la recentralización



Fuente: elaboración propia.

La subdimensión política (**P**) refiere a todas aquellas medidas que restan influencia o intervienen la autonomía política del Gobierno subnacional; la subdimensión administrativa (**A**) a las competencias de gestión territoriales absorbidas por el Ejecutivo central; y la subdimensión fiscal (**F**) a las acciones nacionales de carácter correctivo u orientativo de la política fiscal subnacional, la reducción o reorganización de la transferencia de recursos y la limitación de la autonomía fiscal. En otras palabras, las decisiones del centro de mando, que afectan las capacidades de los niveles de gobierno inferiores.

En el proceso de recentralización tienen lugar dos tipos de secuencias: una es la **A → F → P** en tanto que al ser la recentralización un proceso de retorno de competencias y recursos al nivel nacional articulado generalmente desde arriba (*top-down*), o en el marco de una cesión de competencias del nivel territorial (*bottom-up*<sup>1</sup>), podrá priorizarse el criterio de control y concentración de gestión de obras y servicios (**A**); seguida por la limitación en la asignación de los recursos que posibilitan la gestión de estas obras y servicios, la implementación de normativas que intervienen la autonomía fiscal territorial y/o la discrecionalidad del reparto de las transferencias en base a la afinidad política (**F**); y finalmente la influencia del poder nacional en la toma de decisiones y orientación de las políticas, o la intervención directa de los Gobiernos subnacionales (**P**). La otra secuencia es la **F → A**, que ocurre cuando el Gobierno nacional implementa una reforma o reordenamiento fiscal con la justificación de sanear las cuentas nacionales y territoriales o incrementar la concentración de recursos en el Ejecutivo central. Es así como el punto de partida está en lo fiscal (**F**), seguido de la dimensión administrativa (**A**) donde se modifican normativas inherentes a la gestión local de esos recursos ahora reorganizados o limitados. Esta trayectoria puede tener un impacto negativo en las relaciones intergubernamentales, pero no restringe la autonomía política de los entes subnacionales, por tanto, no incide en la dimensión política (**P**).

### 4. Clasificación de las políticas recentralizadoras

Considerar las intensidades de las políticas que generan los procesos recentralizadores permite identificar diferencias o matices en los procesos de recentralización. Al ser distintos los países en sus cualidades

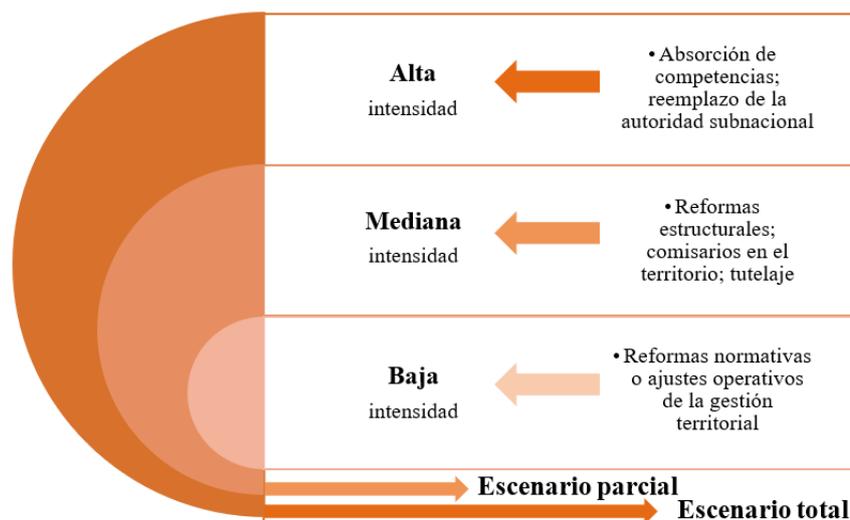
<sup>1</sup> Un ejemplo de la recentralización bottom-up es la del sistema público de salud en México, donde algunos estados con problemas en materia de gestión y financiamiento de la infraestructura y servicio cedieron mediante acuerdo con la autoridad federal la responsabilidad administrativa sobre la red hospitalaria con sus consecuentes implicancias fiscales en términos de transferencias por este concepto (Aguilar Miranda y Ramírez González, 2020).

políticas (especialmente en cuanto a trayectorias históricas, sistemas de partidos y relaciones intergubernamentales), no solo resulta útil sino necesario establecer la diferenciación en las medidas recentralizadoras, pues la diversidad va desde orientaciones con un espíritu correctivo, reformista o pragmático, hasta otras profundamente refundacionales e ideológicas. Para ello, la siguiente clasificación:

- *Alta intensidad*: medidas que conllevan la absorción de competencias o recursos antes descentralizados, reemplazo total o eliminación de la instancia subnacional.
- *Mediana intensidad*: reformas estructurales que afectan la relación nación/territorio; nombramiento de comisarios en el territorio; tutelaje expreso del Gobierno nacional por razones políticas o administrativas; intervención nacional en las tareas competentes del nivel subnacional.
- *Baja intensidad*: reforma de carácter normativo o ajuste operativo desde el centro con miras a orientar la política territorial.

Este aporte de carácter explicativo distingue la naturaleza y el impacto de cada medida recentralizadora para finalmente comprender el fenómeno en su totalidad. La teoría viene a complementar la tipología de la recentralización expuesta por Eaton y Dickovick (2004): las medidas de baja intensidad son coherentes con el tipo de recentralización “sutil” y las medidas de mediana intensidad con el efecto de una recentralización “explícita”. Ambas permiten una reforma del marco normativo de descentralización en el que se absorben o ceden competencias y facultades, y el nivel nacional asume mayor incidencia, aunque no asfixia al nivel subnacional. En cuanto a las medidas de alta intensidad vienen a ser las más extremas porque anulan las prerrogativas del Gobierno local y restringen la capacidad de acción de las instituciones territoriales, las cuales quedan bajo la influencia de comisarios nacionales o directamente son suprimidas. Esta clasificación de medidas recentralizadoras posibilita establecer la existencia de dos escenarios de recentralización: uno de recentralización **parcial**, donde existan medidas que en su mayoría sean de baja y mediana intensidad; y otro de recentralización **total**, donde las medidas predominantes sean de alta intensidad.

Gráfico N° 2. Intensidades de las políticas recentralizadoras y sus escenarios derivados



Fuente: elaboración propia.

## 5. Venezuela y el avasallamiento al territorio de la revolución bolivariana

El periodo de gobierno en el que se comprende la revolución bolivariana en Venezuela se inicia con la llegada al poder del presidente Hugo Chávez en 1999 y del partido Movimiento Quinta República, luego Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), sucedido en 2013 por su heredero Nicolás Maduro, quien se mantiene hasta la actualidad. Se ha caracterizado por: a) la transición de una federación descentralizada (sui generis en tanto no tiene cámara de representación territorial —Senado—) a un Estado fuertemente centralizado con el sobredimensionamiento de la presidencia; b) un escenario de intenso conflicto y violencia política marcado por la polarización, el deterioro de la democracia y la pugna entre el oficialismo y la oposición; y c) el deterioro de las relaciones entre los niveles de gobierno y la anulación de espacios de coordinación plurales.

Desde su ascenso al poder, el Gobierno de Chávez demostró una vocación centralista y autoritaria a pesar de haber sido el impulsor de una Constitución reformista y descentralizadora que en 1999 consagró avances en materia de descentralización, división de poderes y contrapesos. Sin embargo, la introducción del “socialismo del siglo XXI” como proyecto político y modelo de desarrollo a partir del año 2006, contextualizado por la reelección y mayor votación histórica del chavismo, permitió mantener la presidencia, controlar

el Parlamento<sup>2</sup> y la mayoría de las gobernaciones y alcaldías como pie de apoyo para apuntalar una transformación de la connivencia entre la norma escrita descentralizadora y la práctica centralista en los hechos. Esto consintió un escenario de omisión de la norma e instalación de nuevas reglas de juego con el objeto de refrendar el centralismo a través del debilitamiento de los Gobiernos subnacionales y la instalación de un proyecto de “Estado comunal”. Como sucede con los casos de autocratización, los actores estatales arremeten contra la legalidad constitucional del Estado comenzando por la división de poderes, los contrapesos, las elecciones y la competencia (del Tronco y Monsiváis-Carrillo, 2020; Geddes *et al.*, 2018). Esto ha tenido lugar en Venezuela (Romero y Benayas, 2018).

Bajo el mandato del PSUV, y articulado desde la mayoría parlamentaria oficialista y las leyes habilitantes que posibilitaron al presidente emitir decretos con rango de ley orgánica,<sup>3</sup> la descentralización de la Constitución de 1999, que sostenía la autonomía administrativa, fiscal y política, fue desmontada con políticas recentralizadoras de mediana y alta intensidad (Mascareño, 2017). Estas políticas se agrupan en dos etapas: una de introducción que va de 2003 a 2009 con las primeras medidas que posibilitaron la absorción de competencias territoriales y el incremento de la influencia sobre la gestión subnacional; y otra de profundización entre 2010 y 2014 que intensificó la recentralización con una institucionalidad comunal paralela, protectoradas en el segundo y tercer nivel de gobierno, y la transferencia de competencias al “poder popular”.

Desde 2016, el Ejecutivo desconoció el Parlamento legítimo dominado por la oposición. Convocó en paralelo la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente (2017) que funcionó hasta 2020 sin reformar la constitución y dio paso a una Asamblea Nacional sin representación opositora en 2021. De la misma manera, la oposición, nucleada en el Parlamento legítimo y con la figura de un Gobierno interino, ha presionado al oficialismo para convocar unas elecciones generales con garantías. Mientras, el país ha experimentado un cambio de régimen hacia el autoritarismo hegemónico (Chaguaceda y Puerta, 2017; Lührmann y Lindberg, 2019; Salas-Bourgoin, 2021). En este contexto, destaca la vulneración de las prerrogativas políticas de los Gobiernos locales opositores. Es de interés conocer cómo se produjo el proceso de recentralización que permitió una mayor concentración de poder en el Ejecutivo como antesala al desmantelamiento del esquema de descentralización refrendado en la Constitución.

## 5.1. Introducción de las políticas recentralizadoras (2003-2009)

Luego de una crisis política y social en los años 2002 y 2003 que derivó en la salida del poder de Hugo Chávez durante 48 horas, el Ejecutivo apuntaló su popularidad con ambiciosos planes sociales de cobertura universalista y el triunfo de un referendo revocatorio (o plebiscito presidencial) en 2004. En ese momento el panorama territorial comenzó a cambiar. La política social del Gobierno, comandada desde el centro por los programas llamados “misiones sociales”, las transferencias de la Administración nacional a los estados y municipios con prioridad de afinidad política, y los nuevos Consejos Comunales (plataforma de organización vecinal voluntaria impulsada, organizada y controlada desde el Ejecutivo) incorporaron variaciones sustanciales. En 2005 se reformó la Ley Orgánica del Poder Municipal que suprimió a las asociaciones vecinales y al nivel municipal como principal interlocutor de la participación ciudadana territorial, mientras por otro lado fue creado el Fondo de Desarrollo Nacional, un fondo parapresupuestal con el fin de direccionar discrecionalmente el excedente de la renta petrolera a criterio de la presidencia limitando la distribución de esos recursos a través de los mecanismos de transferencias al territorio. Posteriormente en 2007, luego de ser derrotado en un referendo constitucional, el PSUV, en uso de su mayoría parlamentaria, aprobó un paquete de leyes del poder popular que incorporaron el proyecto de sistema de gobierno comunal: Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, Ley Orgánica de las Comunas, Ley Orgánica del Poder Popular, Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal y Ley Orgánica de Contraloría Social. Este aparato legal apuntó al desmantelamiento de la institucionalidad democrática establecida a partir del progresivo avance de estructuras comunales paralelas tuteladas desde el Ejecutivo nacional, corporaciones regionales a cargo de comisarios nacionales plenipotenciarios, y una actitud vertical y discrecional con fuerte destaque del presidente (Goldfrank y González Esquivel, 2020; Martínez Meucci, 2013; Maya y Lander, 2011; Romero y Benayas, 2018).

Dos puntos álgidos son: la reforma a la Ley Orgánica de Descentralización que revirtió competencias administrativas y fiscales a los estados y municipios antes transferidas para la recaudación propia y gestión de ingresos clave como peajes, puertos marítimos y aeropuertos; y el vaciamiento de competencias de la opositora alcaldía metropolitana de Caracas reasignadas vía decreto presidencial al jefe de Gobierno del distrito capital nombrado por el presidente.

<sup>2</sup> En 2005 los partidos políticos de la oposición en Venezuela, entonces agrupados en la coalición Coordinadora Democrática, decidieron no concurrir a la elección parlamentaria bajo protesta señalando fraude electoral. Sin embargo, las elecciones se realizaron y el oficialismo obtuvo mayoría absoluta. En 2015 la oposición logró la mayoría del Parlamento, y en 2016 una sentencia judicial anuló las acciones de la mayoría, imposibilitando al Legislativo y generando un escenario de intenso conflicto. En 2017 el oficialismo convocó una Asamblea Nacional Constituyente sin la participación de la oposición. La ANC no redactó una nueva Constitución y duró hasta 2020, momento en que el oficialismo realizó unas cuestionadas elecciones parlamentarias. Desde el año 2021, el país mantiene dos cuerpos legislativos: el opositor electo en 2015, y el oficialista electo en 2021.

<sup>3</sup> Los Gobiernos chavistas han contado con siete leyes habilitantes que posibilitaron la promulgación de legislación en todas las áreas de interés: Chávez en 1999, 2001, 2007 y 2010; y Maduro en 2013, 2014 y 2015.

## 5.2. Profundización de las políticas recentralizadoras (2010-2014)

En 2010 se reformaron las corporaciones estatales de desarrollo regional con rol de fomento de inversiones y construcción de infraestructuras en el territorio, para convertirlas en comisarias políticas del PSUV enfocadas en contrarrestar la gestión de gobernadores y alcaldes opositores cumpliendo tareas similares a los Gobiernos locales y absorbiendo (de hecho) sus prerrogativas. De igual forma, la activación del Consejo Federal de Gobierno, órgano encargado de la distribución de los recursos, sobredimensionó las transferencias del situado fiscal a los Gobiernos oficialistas en detrimento de los opositores. En esa arremetida recentralizadora fueron eliminadas las Juntas Parroquiales, cuerpo representativo en los municipios (o cuarto nivel de gobierno) y se posicionó la transferencia de competencias de gestión de las alcaldías y gobernaciones a los Consejos Comunales (Arellano, 2021, 2023).

Por otro lado, los All cobraron importancia como fuente de recursos para la Administración central. Para ello se crearon la Ley de Inversiones Extranjeras en el territorio y la Ley de Regionalización Integral, que suprimieron las competencias administrativas y fiscales de los entes subnacionales ante la instalación de proyectos de inversión privada foráneos, facultando al Ejecutivo nacional a intervenir discrecionalmente zonas en el territorio para “exonerar” estos espacios de la jurisdicción estatal y municipal, y facultar comisarios políticos como encargados. La concreción de All en el territorio omitiendo al Gobierno subnacional, la participación ciudadana y la coordinación intergubernamental, desmanteló el esquema de relacionamiento intergubernamental previsto en la Constitución y refrendado en los mecanismos informales de diálogo y negociación que históricamente habían tenido los partidos políticos.

Los Gobiernos chavistas desarrollaron un esquema recentralizador para introducir el modelo propuesto por su modelo socialismo del siglo XXI, antagónico con la Constitución vigente. Si bien a la fecha de redacción de este trabajo la normativa centralista ha seguido proliferando en el contexto de un intenso conflicto político Gobierno/oposición en Venezuela, las medidas relevadas en este resumen son la columna vertebral del proceso de recentralización en el país.

## 5.3. Secuencia de la recentralización en Venezuela

La siguiente tabla identifica 18 políticas recentralizadoras implementadas desde el poder nacional. Son presentadas cronológicamente, indicando el mecanismo usado para introducirlas en el armado normativo, bien sea ley aprobada por mayoría parlamentaria (entonces oficialista) o por decreto presidencial (ordinario o en el marco de la Ley Habilitante), su principal efecto en los Gobiernos subnacionales y en las RIG, la dimensión en la que se encuentra esta política, la subdimensión y la intensidad de acuerdo a la clasificación propuesta por esta investigación.

Tabla N° 1. Trayectoria de las políticas recentralizadoras en Venezuela

Año	Medida o política implementada	Vía de introducción	Efecto	Dimensión	Subdimensión	Intensidad
2003	Creación de las Misiones Sociales universalistas	Decreto presidencial	Intervención del Gobierno nacional con recursos extraordinarios en asuntos de competencias municipales y regionales	Político-ideológica	A-F	M
2005	Reforma a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal	Mayoría parlamentaria	Vaciamiento de base legal de las asociaciones vecinales	Político-ideológica	P	M
2005	Creación del Fondo de Desarrollo Nacional	Decreto presidencial	Control de recursos para asignación discrecional	Político-pragmática	F	B
2006	Ley de los Consejos Comunales	Mayoría parlamentaria	Gestión de actividades propias de las competencias municipales desconociendo la autoridad local	Político-ideológica	A-P	A
2009	Reforma a la Ley Orgánica de Descentralización (2009)	Mayoría parlamentaria	Vaciamiento de competencias al segundo y tercer nivel de gobierno	Político-ideológica	A-F-P	A
2009	Absorción de recursos a gobernaciones por carreteras y autopistas (LOD)	Mayoría parlamentaria	Intervención de competencias administrativas y recaudación de recursos propios	Político-ideológica	A-F	A

Año	Medida o política implementada	Vía de introducción	Efecto	Dimensión	Subdimensión	Intensidad
2009	Gestión central de puertos marítimos (Ley General de Puertos)	Mayoría parlamentaria	Intervención de competencias administrativas y recaudación de recursos propios	Político-pragmática	A-F	A
2009	Gestión central de aeropuertos (Ley General de Aeronáutica Civil)	Mayoría parlamentaria	Intervención de competencias administrativas y recaudación de recursos propios	Político-pragmática	A-F	A
2009	Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital	Decreto presidencial (Ley Habilitante)	Instalación de Gobierno paralelo y vaciamiento de competencias del Gobierno metropolitano electo	Político-ideológica	A-F-P	A
2009	Creación de la Policía Nacional Bolivariana	Decreto Presidencial (Ley Habilitante)	Intervención de la autonomía de las policías regionales y municipales	Político-pragmática	A-F	A
2010	Creación y reforma de corporaciones estatales territoriales	Decreto Presidencial (Ley Habilitante)	Intervención de las competencias regionales y municipales	Político-ideológica	A-P	A
2010	Instalación del Consejo Federal de Gobierno	Mayoría parlamentaria	Centralización de recursos, limitación de las transferencias territoriales siguiendo criterios de afinidad política y asignación de mayores recursos a organizaciones del poder popular	Político-ideológica	F-P	A
2010	Leyes orgánicas del poder popular	Mayoría parlamentaria	Instalación de un sistema de organización comunitaria tutelada paralelo con competencias en todos los ámbitos	Político-ideológica	A-F-P	A
2010	Eliminación de las Juntas Parroquiales (reforma a la Loppm)	Mayoría parlamentaria	Eliminación de un nivel de gobierno	Político-ideológica	A-P	A
2011	Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación	Decreto Presidencial (Ley Habilitante)	Centralidad de la planificación	Político-pragmática	P	M
2014	Ley Orgánica para la Transferencia al Poder Popular de la Gestión y Administración Comunitaria de Competencias, Servicios, Bienes y otras Atribuciones	Decreto Presidencial (Ley Habilitante)	Vaciamiento de competencias al segundo y tercer nivel de gobierno, y tutelaje de las organizaciones del poder popular	Político-ideológica	A-F-P	A
2014	Ley de Inversiones Extranjeras	Decreto Presidencial (Ley Habilitante)	Suprime el papel de la hacienda estatal y municipal	All	F	M
2014	Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socio-Productivo de la Patria	Decreto Presidencial (Ley Habilitante)	Liberalización del territorio para explotación económica a cargo del Gobierno nacional	Político-ideológica	A-F-P	M

Fuente: elaboración propia.

De las 18 medidas relevadas, 13 (72%) tuvieron impacto en la subdimensión administrativa, 13 (72%) en la fiscal y 11 (61%) en la política. Este proceso inició con medidas de naturaleza administrativa y fiscal, luego se fueron sumando otras que tenían incidencia en la autonomía política. La secuencia A → F → P se confirma

en este caso. Primero son recentralizadas las competencias administrativas, luego la capacidad fiscal y por último se produce una intervención en la autonomía política. Esto no necesariamente tiene que ser uniforme. De hecho, el caso de Venezuela muestra diversidad en el accionar recentralizador: 5 de las 18 medidas influyen en las 3 subdimensiones, y 9 de 18 medidas influyen en 2 subdimensiones. Sin embargo, el punto de inicio y el recorrido observado permite identificar la trayectoria de la recentralización en las dimensiones que ha estudiado este trabajo.

Por otro lado, predominaron las medidas de alta intensidad (72%) sobre las de mediana (28%) y baja (6%) intensidad, lo que afirma un escenario de recentralización total, toda vez que se observa un retroceso profundo de las políticas de descentralización y la implementación de una estrategia sostenida de retorno de las prerrogativas locales al nivel nacional que en este caso persigue una premisa ideológica: la instalación de un nuevo sistema de organización estatal bajo el modelo del socialismo del siglo XXI y el Estado comunal. En la secuencia, de las 18 medidas, 12 están dentro de la dimensión política-ideológica, 5 en la dimensión político-pragmática y una en la dimensión del nuevo orden económico y las inversiones en el territorio.

El escenario de recentralización total tiene su correlato en una erosión de las relaciones intergubernamentales y el desmantelamiento de la institucionalidad democrática. La mayoría absoluta del oficialismo en el Parlamento y el uso reiterado de los decretos presidenciales y las leyes habilitantes avasallaron el diálogo y la coordinación en el sistema político. El caso venezolano es paradigmático en el estudio de la recentralización porque muestra el extremo al que puede llegar la transformación del Estado cuando se absorbe la autonomía del nivel local en beneficio del poder nacional y de un modelo de desarrollo donde los municipios y las regiones no son parte de la toma de decisiones ni del consenso en torno a los planes económicos ni de gestión pública, sino un nivel que tiene la obligación de acatar las directrices emanadas desde la presidencia.

## 6. Colombia: el retorno del Estado a través del ajuste fiscal y administrativo

La historia reciente de Colombia, y específicamente del periodo 2000-2020, da cuenta de un consecutivo accionar gubernamental en búsqueda de la responsabilidad fiscal, alineado con un modelo de desarrollo neoliberal. La autonomía de los Gobiernos subnacionales se amplió con la Constitución de 1991, una de las más descentralizadoras de Latinoamérica, pero el Gobierno optó por hacer correcciones en su modelo de descentralización con la entrada del siglo XXI. Aun cuando las finanzas de las entidades territoriales no eran las responsables de la importante deuda pública nacional ni del déficit que sirvió de telón de fondo de las reformas (Bonet-Morón *et al.*, 2016; Botero, 2012), el ajuste a la descentralización fiscal y administrativa fue parte del programa de recortes enfocado en disciplinar y sanear desbalances en los entes departamentales y municipales acorralados por la disminución de los ingresos tributarios (principal fuente de recursos propios) y el incremento de los gastos de funcionamiento.

El Ejecutivo central apeló a su rol de ente cohesionador y organizador de la gestión estatal en todos los niveles. El Congreso subrayó la cualidad unitaria del Estado a través de una legislación que especificó el destino de cada transferencia de recursos al territorio, con su correspondiente orientación (y supervisión) administrativa desde el centro. Dentro de esa hiper-normatividad fueron clave los consensos dentro del sistema político que hicieron de las reformas una acción colegiada con el apoyo de la mayoría de los partidos, posibilitando cambios en la legislación y en la propia Constitución. De igual manera, los resortes institucionales democráticos canalizaron las transformaciones en asuntos principales de la operativa subnacional como la asignación de recursos y los criterios para gestionarlos (Arellano, 2021).

El proceso de recentralización en Colombia está dividido en dos etapas: la primera de cambios en el marco de transferencias del situado fiscal con la creación, reglamentación y reforma del Sistema General de Participaciones (SGP) entre el 2001 y el 2008; y la segunda enfocada en reorganizar y controlar los recursos provenientes de las regalías por explotación de hidrocarburos y la promoción de AII en el territorio cuyas acciones principales son la creación, reglamentación y reforma del Sistema General de Regalías (SGR) y la reglamentación de zonas excluidas o restringidas de minería, entre el 2011 y 2019. Estudios como el de Restrepo y Peña (2020) coinciden con esta división que se resume en etapa de recentralización administrativa y etapa de recentralización fiscal.

Entre 2000 y 2020 el país estuvo gobernado por fuerzas políticas de centroderecha y derecha que mantuvieron la impronta neoliberal: Andrés Pastrana (Partido Conservador, 1998-2002), Álvaro Uribe (Primero Colombia, 2002-2010), Juan Manuel Santos (Partido de la U, 2010-2018)<sup>4</sup> e Iván Duque (Centro Democrático, 2018-2022). Cabe acotar que durante el auge en los costos de las materias primas los primeros quince años del siglo, el Estado colombiano también aprovechó la bonanza para crecer e implementar políticas sociales como hicieron las administraciones de la llamada "ola progresista" (Carcanholo, 2019). El viento a favor del gasto derramó en las regiones, pero fue canalizado con una actitud conservadora y austera que persiguió el saneamiento de la fiscalidad territorial, abierta a la interacción comercial y a la preeminencia del mercado sin alterar el nivel de autonomías políticas.

Dos estrategias de recentralización marcan el caso colombiano: la primera de signo puramente político. Impulsó la afirmación del poder nacional y específicamente del presidente como principal decisor político, dividida en dos momentos: el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), caracterizado por el

<sup>4</sup> Uribe y Santos fueron dirigentes del Partido Liberal Colombiano hasta que durante el ascenso y Gobierno de Uribe se formó el movimiento Primero Colombia como una división liberal que posteriormente se transformó en el Partido Social de Unidad Nacional o Partido de la U, integrado también por Santos, entonces ministro de Defensa.

hiperpresidencialismo, y el de Juan Manuel Santos (2010-2018), con un estilo más colegiado, abierto a la concertación entre los partidos representados en el Parlamento. Esta estrategia estuvo marcada por la intervención del Gobierno nacional en la órbita de la responsabilidad municipal y departamental, a través de los Consejos Comunales de Gobierno (CCG), el Sistema de Compensación y los cupos indicativos que permitieron a los congresistas proveer de recursos a organizaciones y Gobiernos, y asignar fondos para obra pública de forma discrecional.

La segunda estrategia tuvo una intención pragmática. Introdujo cambios en la fiscalidad nación/territorio y en el modelo de descentralización, dando un mayor papel orientador al poder nacional, con la premisa de abordar falencias en la capacidad gestora de departamentos y municipios mediante transferencias de destinación específica, ajuste de desequilibrios territoriales, y combate a la corrupción, así como un mayor control de las inversiones nacionales e internacionales en el territorio. En cuanto a esto la reforma del Sistema General de Participaciones (SGP) y Sistema General de Regalías (SGR) tiene principal importancia.

En la actualidad, Colombia atraviesa un proceso de desinstitucionalización de su sistema de partidos (Albarracín *et al.*, 2018). La polarización ha instalado una competencia entre clivajes socioeconómicos (Gamboa Gutiérrez, 2019). En ese contexto, la concentración de poder en el Ejecutivo nacional, a pesar de estar enmarcada en una normativa coherente con la Constitución, ha generado resistencia en los actores subnacionales. El hecho más reciente fue el conflicto entre los decretos presidenciales y los departamentales y municipales para gestionar la crisis sanitaria por la pandemia del coronavirus durante 2020 (Sánchez-Gómez, 2020).

### **6.1. El rearmado del esquema de asignaciones tuteladas**

En 2001 el Gobierno de Pastrana creó el SGP a través de una reforma a la Constitución que cambió la pauta de las transferencias a departamentos y municipios. Esta medida transformó la lógica de reparto hasta entonces regida por el Situado Fiscal que transfería un máximo del 24,5% de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) a los departamentos, y las participaciones municipales con un máximo del 22% de los ICN a los municipios. Se unificó en un sistema central con reglas de destinación específica y pautas de eficiencia administrativa y fiscal focalizadas en la atención a la población priorizada por criterios de equidad, pobreza y otros, especialmente dirigido a la atención de la educación, salud y servicios. Sin embargo, para 2007 el Ejecutivo impulsó una nueva reforma constitucional para incluir más criterios de distribución y sumar una Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control de los Recursos del SGP reglamentada vía decreto presidencial en 2008. En concreto, estableció un marco de cinco criterios (eficiencia, cobertura, población, pobreza y otros) y 42 subcriterios que multiplicaron la cantidad de requerimientos y rendiciones a cumplir por parte de la burocracia subnacional. Como correlato, la disminución del SGP en los ICN transferidos fue importante: del 40,06% en 2002 al 28,37% en 2012 (Bonet-Morón *et al.*, 2016) y de ahí al 26,2% en 2018.

A la par, desde 2003 se instalaron los CCG, plataforma presidencial para la intervención directa en el territorio a través de asambleas públicas televisadas en las que el presidente personalmente, acompañado por su gabinete y los gobernantes locales, escuchaba a las comunidades y definía tareas y obras para que se realizaran bajo la coordinación de la Administración nacional en una suerte de gobierno popular solucionador y efectista.

### **6.2. Organización de las regalías participables y promoción de los AII**

En la etapa previa a la recentralización, la Ley 141 de 1994 establecía que un mínimo del 80% de los recursos por regalías (explotación de recursos naturales no renovables) debía ser destinado al apoyo territorial para la cobertura mínima de los servicios públicos básicos: educación, salud, saneamiento básico y lucha contra la mortalidad infantil. Esto fue ajustado mediante la Ley 756 de 2002, que estableció un mínimo del 75% para los municipios y del 60% para los departamentos. La prioridad del reparto se puso en los municipios y departamentos productores o conductores de los recursos naturales explotados. Posteriormente, con la finalidad de estabilizar los ingresos territoriales y equilibrar la distribución de los recursos, el Gobierno de Santos impulsó en 2011 su estrategia pragmática para el territorio con la reforma de la Constitución, y creó el SGR con un presupuesto de aprobación bianual por parte del Congreso y un grupo de fondos sectoriales (fomento, ahorro, pensiones, innovación y ciencia y tecnología) que ampliaron la base de reparto a todos los municipios y departamentos. Al igual que con la implementación del SGP, el SGR vino a ser la “bolsa” de las regalías manejadas bajo una orientación técnica definida por el Ejecutivo, y una orientación política por Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) como instancias de coordinación intergubernamental e intersectorial.

En 2013 esta estrategia recentralizadora consiguió impulso con el decreto presidencial 934, que dio al Ejecutivo nacional la atribución de nombrar zonas excluidas y restringidas de minería a aquellos territorios que el Gobierno y sus agencias consideren factibles para la explotación sin concierto del plan de ordenamiento territorial municipal y regional. En la misma línea, para 2015 el mecanismo de consulta previa para las comunidades originarias en Colombia fue limitado vía decreto extendiendo la cantidad de trámites burocráticos para su concreción ante la posibilidad de explotación de territorios habitados por indígenas.

La Constitución fue nuevamente reformada en 2017 para incluir dentro del reparto del SGR un OCAD de “regalías para el posconflicto” a los fines de financiar proyectos, servicios e infraestructuras en los municipios más afectados por el histórico conflicto armado colombiano. En 2019 una nueva reforma, esta vez impulsada por la Administración de Iván Duque, devolvió el esquema de reparto del SGR al marco inicial en

el que se priorizaron los municipios y departamentos productores y de transporte para los recursos naturales explotados. En pocas palabras, un retoque a la recentralización de los recursos fiscales.

### 6.3. Secuencia de la recentralización en Colombia

La Tabla 2 describe 10 políticas recentralizadoras que sintetizan la trayectoria del proceso de recentralización en el periodo que estudia este trabajo. Recoge los cambios más importantes en la materia para mirar en modo panorámico el proceso de recentralización. Otras leyes y normas que se desprendieron de esta batería reglamentaria no fueron citadas para manejar un número reducido que facilitara la comprensión.

Tabla 2. Trayectoria de las políticas recentralizadoras en Colombia

Año	Medida o política implementada	Vía de introducción	Efecto	Dimensión	Subdimensión	Intensidad
2001	Creación del SGP (Acto Legislativo 01 y Ley 715)	Reforma constitucional	Reordenamiento de la asignación de las transferencias a los entes territoriales	Político-pragmática	F	B
2001	Implementación de los cupos indicativos	Acuerdo informal Ejecutivo-Congreso	Asignación directa a congresistas para inversión en el territorio y omisión del ente subnacional como receptor de estos recursos	Político-pragmática	F	M
2002	Creación de los Consejos Comunales de Gobierno	Ejecutivo nacional	Influencia y coacción del Gobierno nacional en competencias propias del ámbito departamental y municipal	Político-ideológica	A-P	B
2007	Reforma del SGP (Acto Legislativo 04)	Reforma constitucional	Incorporación de criterios nacionales de disciplina fiscal y optimización de administración	Político-pragmática	F	B
2008	Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control de Recursos del SGP	Decreto presidencial	Corsé normativo con parámetros y criterios de calidad y transparencia	Político-pragmática	A	B
2011	Creación del SGR (Acto Legislativo 05)	Reforma constitucional	Reforma del reparto de regalías, distribución equitativa siguiendo criterios del centro	Político-pragmática	F	M
2013	Reglamentación para establecer zonas excluidas y restringidas de minería (Decreto 934)	Decreto presidencial	Competencia exclusiva del Gobierno nacional para decretar zonas de minería afectando ordenamiento territorial municipal	All	A	M
2015	Reglamentación de la consulta previa (Decreto 1.956)	Decreto presidencial	Limitación para habilitar el mecanismo	All	A-P	B
2017	Reforma del SGR (Acto Legislativo 04)	Reforma constitucional	Regalías para el posconflicto	Político-pragmática	F	M
2019	Reforma del SGR (Acto Legislativo 06)	Reforma constitucional	Retroceso del modelo reparto más favorable para departamentos, y municipios productores y conductores	Político-pragmática	F	M

Fuente: elaboración propia.

De las 10 medidas relevadas, 6 están en la subdimensión fiscal, 4 en la administrativa y 2 en la política. 5 son de baja intensidad y 5 de mediana intensidad. Coincidente con el relato sobre el camino recentralizador en Colombia, el punto de partida estuvo en la etapa fiscal, inspirada en un plan de ajuste y saneamiento de las cuentas promovido desde el Gobierno nacional y a la que se incorporó la etapa administrativa a través de extensas normativas que colocaron un corsé al comportamiento de los Gobiernos territoriales para cumplir con las metas nacionales. La orientación de las políticas recentralizadoras resumidas en la Tabla 2 afirman que el proceso de recentralización tuvo su impulso en acciones ubicadas en la dimensión

político-pragmática. Se observó que 7 de las 10 medidas tienen esa característica. Luego 2 en la dimensión de los All, y 1 en la dimensión político-ideológica.

No se encuentran diferencias sustanciales entre las prácticas recentralizadoras impulsadas por las Administraciones de Gobiernos estudiadas en este periodo, sino más bien una coherencia en la intención de fortalecer la posición del Estado central en el territorio. Sí se distingue por el método de implementación usado la estrategia de relacionamiento intergubernamental establecida durante la Administración de Álvaro Uribe (2003-2010), donde predominó la vinculación presidencia/municipio, disminuyendo el rol de los gobernadores como interlocutores regionales y potenciando un tutelaje de los actores del Gobierno nacional, y del presidente en particular, en la asignación de tareas de toda índole a los distintos niveles de gobierno como *bypass* a los mecanismos RIG institucionalizados. No obstante, esta práctica no suprimió ninguna prerrogativa de los Gobiernos territoriales ni disminuyó formalmente su autonomía política.

Siguiendo esto podemos observar entonces en el caso de Colombia una secuencia recentralizadora que se inicia en lo fiscal, sigue en lo administrativo, pero no continúa en lo político. Queda graficada de la siguiente forma:  $F \rightarrow A$ . Al ser mayoría las medidas recentralizadoras de baja y mediana intensidad, identificamos un escenario de recentralización parcial en tanto no se eliminaron prerrogativas de los Gobiernos locales más sí se intervino el marco regulatorio para efectivizar el reordenamiento fiscal y administrativo, y se reorganizaron las RIG con predominio de la influencia de los actores del Estado nacional.

## 7. Conclusiones

Las realidades contrastantes de Venezuela y Colombia permitieron identificar dos tipos de secuencias de recentralización, y determinar el entramado de acciones que hacen posible una reconfiguración del tablero de la descentralización a partir de la clasificación por dimensiones, subdimensiones e intensidades.

En Venezuela, dentro de un contexto de erosión de la institucionalidad democrática apuntalada por la vocación autoritaria de su Gobierno, la premisa ideológica de la Administración nacional prevaleció en mayor grado por encima de cualquier otro impulso. La secuencia vista en este caso fue  $A \rightarrow F \rightarrow P$ . La debilidad de los resortes institucionales permitió el avasallamiento de las competencias y autonomías subnacionales, lo que configuró un escenario de recentralización total.

La narrativa de la recentralización en Colombia es distinta. Su actitud recentralizadora estuvo motivada en reorganizar las cuentas territoriales para mejorar la hacienda nacional, como parte de un proyecto de país inspirado en el modelo neoliberal donde la disciplina fiscal y la recuperación del territorio en un contexto de conflicto armado eran la prioridad. El proceso de reforma se realizó dentro de los límites constitucionales y la autonomía política no fue disminuida, aunque fueron vulneradas algunas atribuciones propias de los entes subnacionales y se incrementó el control desde lo nacional. Esto refiere que la lógica pragmática, persiguiendo fines fundamentalmente económicos (fiscales), estuvo por encima de cualquier otra motivación. La secuencia observada fue  $F \rightarrow A$ . La mitad de las 10 políticas relevadas fueron de baja intensidad y la otra de mediana intensidad, lo que posibilitó una recentralización parcial.

Este trabajo ha demostrado que la identificación de las políticas de recentralización y su clasificación y estudio cronológico permiten establecer cómo surgen y se desenvuelven los procesos de recentralización. Los dos tipos de secuencias de recentralización aquí propuestos no eximen la posibilidad de identificar otros caminos con puntos de partida y llegada distintos. La comprensión de casos de estudio diferentes y con otras realidades institucionales puede arrojar luz en la observación de secuencias con otras trayectorias.

## 8. Bibliografía

- Aguilar Miranda, A. A. y K. R. Ramírez González (2020): "El reflujó del centralismo en México", en J. Mendoza Ruiz y E. J. Grin, eds., *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización*, México DF, Instituto Nacional de Administración Pública A.C, pp. 477-524. Disponible en: [https://inap-mexico.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/Federación\\_de\\_las\\_Américas.pdf](https://inap-mexico.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/Federación_de_las_Américas.pdf) [Consulta: 10 de mayo de 2022]
- Ahmad, E., L. Keping, R., J. Singh y T. J. Richardson (2002): "Recentralization in China?", *IMF Working Papers*, 02(168), pp. 6-10. Disponible en: <https://doi.org/10.5089/9781451858273.001> [Consulta: 14 de mayo de 2022]
- Albarracín, J., L. Gamboa y S. Mainwaring (2018): "Deinstitutionalization without collapse: Colombia's party system", en S. Mainwaring, ed., *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay, and Collapse*, pp. 227-254. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781316798553.009> [Consulta: 11 de mayo de 2022]
- Arellano, Á. (2021): *¿Cambio de rumbo? La recentralización en América Latina: Venezuela y Colombia en la mira*, Tesis doctoral, Universidad de la República, Montevideo. Disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.12008/28794> [Consulta: 15 de mayo de 2022]
- Arellano, Á. (2023): "Cuando los resortes no resisten: recentralización como estrategia autoritaria en Venezuela", *Perfiles Latinoamericanos*, 31(61) pp. 1-23. Disponible en: <https://doi.org/10.18504/pl3161-001-2023>
- Armesto, A. y J. C. Olmeda (2017): "La recentralización y los gobernadores: ¿por qué no siempre se oponen? Analizando el caso de México", *Foro Internacional*, 57(1), pp. 109-148. Disponible en: <https://doi.org/10.24201/fi.v0i0.2360>

- Bonet-Morón, J. A., G. J. Pérez-Valbuena, y J. Ayala-García (2016): "Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia", en J. A. Bonet-Morón y L. Galvis-Aponte, eds., *Sistemas de transferencias subnacionales: lecciones para una reforma en Colombia*, Bogotá, BID, pp. 83-128.
- Botero, S. L. (2012): "Las relaciones intergubernamentales en Colombia (2002- 2010): Un análisis de los consejos comunales de gobierno", *Análisis Político*, 25(76), pp. 119-138.
- Carcanholo, M. (2019): "Neoliberalismo y dependencia contemporánea: alternativas de desarrollo en América Latina", en P. Vidal, coord., *Neoliberalismo, neodesarrollismo y socialismo bolivariano*, Santiago de Chile, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, pp. 34-51. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv253f5x8.4> [Consulta: 15 de mayo de 2022]
- Chaguaceda, A. y M. Puerta Riera (2017): "Decadencia autoritaria en Venezuela proceso histórico y desarrollos recientes", *Diálogo Político*, 2, pp. 152-167. Disponible en: <https://dialogopolitico.org/revista-impresa/populismo/>
- Cohen, J. M., y S. B. Peterson (1997): "Methodological Issues in the Analysis of Decentralization", *Harvard Institute for International Development*, 294372. Disponible en: <https://doi.org/10.22004/ag.econ.294372> [Consulta: 15 de mayo de 2022]
- Cravacuore, D. A. (2015): "Recentralización en América Latina: el caso colombiano", en *XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lima, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Cravacuore, D. A. (2017): "La recentralización municipal en la Argentina: apuntes para su análisis", *Estado Abierto*, 2(1), pp. 167-190. Disponible en: <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/47/48> [Consulta: 15 de mayo de 2022]
- Cravacuore, D. A., E. J. Grin, y J. Mendoza Ruiz (2020): "Descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización: marcos claves hacia el debate del federalismo en los países americanos", en Grin E. J. y J. Mendoza Ruiz, eds., *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización*, Ciudad de México, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 19-76.
- Del Tronco, J. y A. Monsiváis-Carrillo (2020): "La erosión de la democracia", *Revista de Estudios Sociales*, 1(74), pp. 2-11. Disponible en: <https://doi.org/10.7440/res74.2020.01> [Consulta: 10 de mayo de 2022]
- Dickovick, J. T. (2014): "Foreign aid and decentralization: Limitations on impact in autonomy and responsiveness", *Public Administration and Development*, 34(3), pp. 194-206. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/pad.1691> [Consulta: 11 de mayo de 2022]
- Ding, Y., A. McQuoid y C. Karayalcin (2019): "Fiscal decentralization, fiscal reform, and economic growth in china", *China Economic Review*, 53, pp. 152-167. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.chieco.2018.08.005> [Consulta: 02 de mayo de 2022]
- Dirección Nacional de Planificación (2013): *Sistema General de Regalías. Presentación general*, Bogotá, DNP. Disponible en: [https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem\\_135.pdf](https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem_135.pdf)
- Do Vale, H. F. (2021): "Cuatro décadas de distribución del poder territorial en España: una medición de la autonomía subnacional (1974-2018)", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 173, pp. 3-26. Disponible en: <https://doi.org/10.54777/cis/reis.173.3>
- Eaton, K. (2004): *Politics Beyond the Capital The Design of Subnational Institutions in South America*, Stanford, Stanford University Press. Disponible en: <https://www.sup.org/books/title/?id=6873>
- Eaton, K. y J. T. Dickovick (2004): "The politics of re-centralization in Argentina and Brazil", *Latin American Research Review*, 39(1), pp. 90-122. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/lar.2004.0007> [Consulta: 02 de mayo de 2022]
- Falleti, T. G. (2006): "Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en Perspectiva Comparada", *Desarrollo Económico*, 46(183), pp. 317-352. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/4151121> [Consulta: 02 de mayo de 2022]
- Falleti, T. G. (2010): *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511777813> [Consulta: 02 de mayo de 2022]
- Freigedo, M., A. Milanese y G. Fuentes (2017): "Invirtiendo la secuencia: el proceso de descentralización uruguayo bajo gobiernos de izquierda (2005-2015)", *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 16, pp. 53-78. Disponible en: <https://doi.org/10.32457/riem.vi16.335>
- Gamboa Gutiérrez, L. (2019): "El reajuste de la derecha colombiana. El éxito electoral del uribismo", *Colombia Internacional*, 99, pp. 187-214. Disponible en: <https://doi.org/10.7440/colombiaint99.2019.07> [Consulta: 05 de mayo de 2022]
- Geddes, B., J. Wright y E. Frantz (2018): *How Dictatorships Work: Power, Personalization, and Collapse*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 61-94. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/97813163336182>
- Goldfrank, B. y M. T. González Esquivel (2020): "Sistemas participativos en Brasil y Venezuela: orígenes y ocasos de dos modelos", *Cuaderno CRH*, 33, pp. 1-15. Disponible en: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33251>
- Hickmann, T., H. Fuhr, C. Höhne, M. Lederer y F. Stehle (2017): "Carbon Governance Arrangements and the Nation-State: The Reconfiguration of Public Authority in Developing Countries", *Public Administration and Development*, 37(5), pp. 331-343. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/pad.1814> [Consulta: 15 de mayo de 2022]
- Horga, I. (2017): "De la décentralisation à la recentralisation en Europe centrale et orientale", *Pôle Sud*, 46(1), pp. 63-78. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/psud.046.0063>

- Kulmala, M., M. Rasell y Z. Chernova (2017): "Overhauling Russia's child welfare system: Institutional and ideational factors behind the paradigm shift", *Zhurnal Issledovanií Sotsial'noi Politiki*, 15(3), pp. 353-366. Disponible en: <https://doi.org/10.17323/727-0634-2017-15-3-353-366>
- López-Murcia, J. D. (2022): *Recentralisation in Colombia*, London, Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-81674-2>
- López, A. L. (2019): "Alternativas a los procesos de recentralización para la construcción de un modelo social federal europeo inclusivo: la Europa (social) de las regiones", en J. Bengoetxea, coord., *Europa de las regiones y el futuro Federal de Europa*, Madrid, Dykinson, pp. 137-156. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctvk3gpds.13>
- Lopez, I. B. (2019): "Naciones Autónomas Europeas", en J. Bengoetxea, coord., *Europa de las regiones y el futuro Federal de Europa*, Madrid, Dykinson, pp. 411-429. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctvk3gpds.20>
- Lührmann, A. y S. I. Lindberg (2019): "A third wave of autocratization is here: what is new about it?", *Democratization*, 26(7), pp. 1095-1113. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029> [Consulta: 15 de mayo de 2022]
- Martínez Meucci, M. Á. (2013): "La revolución iliberal venezolana y su política exterior", *Análisis Político*, 26(77), pp. 211-231.
- Mascareño Quintana, C. (2017): "Presidencialismo autoritario contra federalismo descentralizado. Venezuela 1999-2016", *Estudios Latinoamericanos*, 39, pp. 119-138. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/cela.24484946e.2017.39.58306>
- Maya, M. L. y L. E. Lander (2011): "Participatory Democracy in Venezuela: Origins, Ideas, and Implementation", en *Venezuela's Bolivarian Democracy: Participation, Politics, and Culture under Chávez*, en D. Smilde y D. Hellinger, eds., Durham, Duke University Press, pp. 58-79. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv120qts7.6>
- Navarrete-Yáñez, B. E. y V. Higuera-Seguel (2014): "Chile desde la teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010", *Convergencia*, 21(166), pp. 179-202.
- Nogueira López, A. y A. Quintiá Pastrana (2019): "The spanish housing crisis: between autonomic social action and neoliberal recentralization", en M. Vols y C. Schmid, eds., *Houses, homes and the law*, The Hague, Eleven International Publishing, pp. 287-309.
- Olmeida, J. C. (2014): "El péndulo descentralización-recentralización y su aplicación a la reforma educativa en México", *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 9(2), pp. 143-164. Disponible en: <https://doi.org/10.18359/ries.44> [Consulta: 13 de mayo de 2022]
- Patel, P. C. (2021): "Recentralization and self-employment: A quasi-natural experiment in Switzerland", *Managerial and Decision Economics*, 43(5), pp. 1379-1402. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/mde.3461> [Consulta: 10 de mayo de 2022]
- Restrepo, D. y C. Peña (2020): "La re-centralización y las caras de la desigualdad territorial en Colombia", *Revista Foro*, 100, pp. 119-132. Disponible en: <https://foro.org.co/product/edicion-100/>
- Romero, C. A. y G. Benayas (2018): "Venezuela: el ocaso de una democracia", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 63(233), pp. 285-306. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2018.233.62343> [Consulta: 10 de mayo de 2022]
- Saito, A. (2021): "Recentralization of Tokyo: Contradiction and Political Struggle for Regional Policy in Japan", *International Journal of Japanese Sociology*, 30(1), pp. 80-93. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/ijjs.12125>
- Salas-Bourgoin, M. A. (2021): "La distribución territorial del poder político en Venezuela durante el período 1999-2015 y su manipulación para fines autoritarios", *Revista de Estudios Políticos*, 191, pp. 149-184. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.191.06> [Consulta: 10 de mayo de 2022]
- Sánchez-Gómez, J. S. (2020): "Estado de excepción por coronavirus en Colombia: entre la colaboración armónica y la descentralización", *Política, Globalidad y Ciudadanía*, 6(12), pp. 188-206. Disponible en: <https://doi.org/10.29105/pgc6.12-10>
- Slider, D. (2008): "Putin's 'southern strategy': Dmitry Kozak and the dilemmas of recentralization", *Post-Soviet Affairs*, 24(2), pp. 177-197. Disponible en: <https://doi.org/10.2747/1060-586X.24.2.177>
- Turovskiy, R. y A. Lyutikova (2021): "Political effects of sub-regional fiscal policies in Russia", *Political Science (RU)*, 2, pp. 105-139. Disponible en: <https://doi.org/10.31249/poln/2021.02.04>
- Tuysuz, S. y R. Gülmez (2019): "Instrumentalisation of gerrymandering in recentralization in Turkey: The case of Ankara", *International Journal of Geography and Geography Education*, 40, pp. 139-150.
- Vásquez, M. (2007): "Actores y prácticas en la neocentralización política en Venezuela: La fábula del sapo", *Provincia*, 17, pp. 139-165. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55501706> [Consulta: 14 de mayo de 2022]

