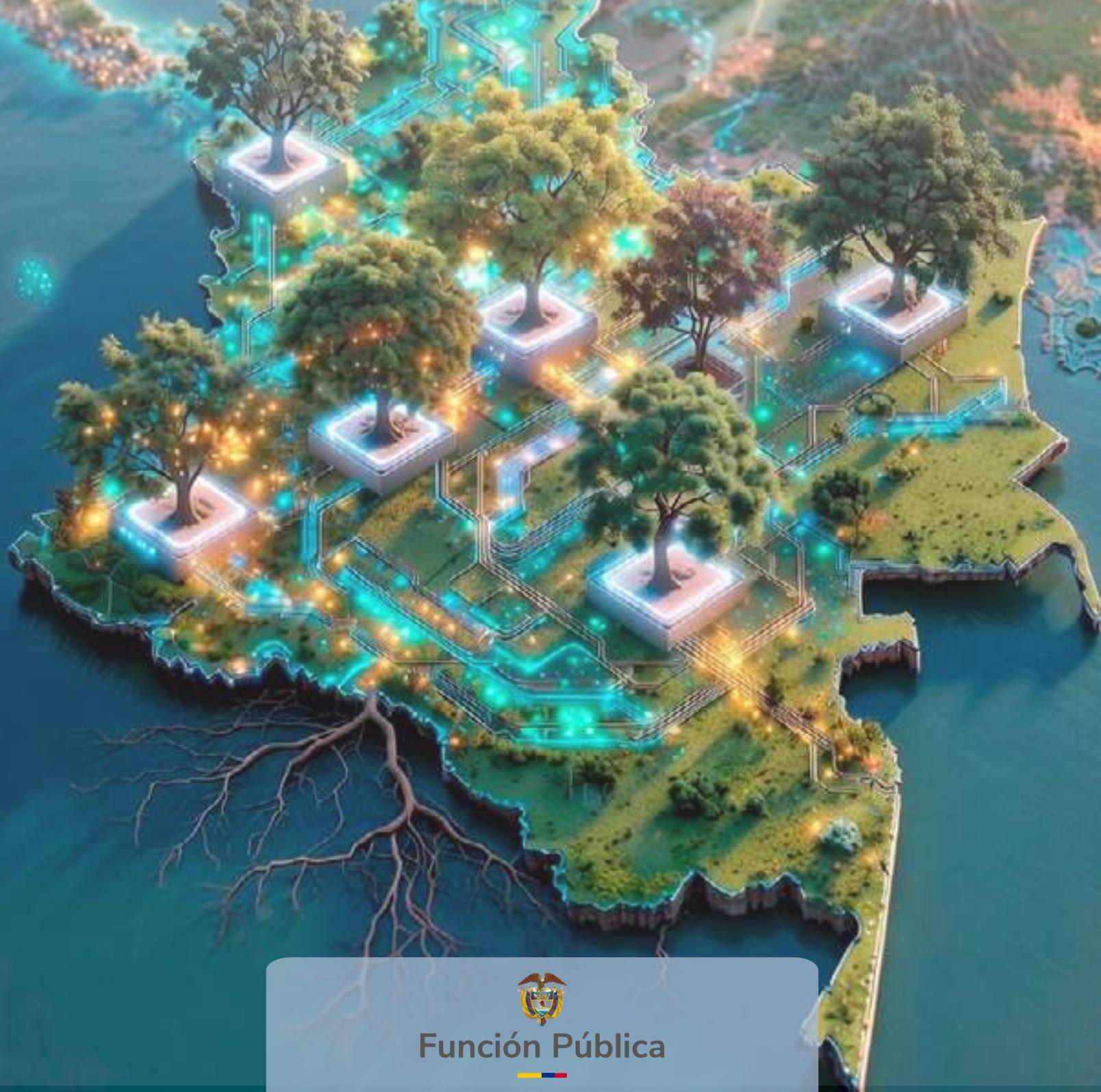


Enero 2026

BIO Administración Pública

5

DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍA TERRITORIAL
Y SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES



Función Pública





BIO Administración Pública

Revista Institucional del Departamento Administrativo de la Función Pública

ISSN 2981-7161 Bogotá, D.C., Colombia Enero 2026, No. 5

No se permite la reproducción total o parcial de esta revista, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia u otro método, sin el permiso previo y por escrito de Departamento Administrativo de la Función Pública

Para más información sobre la revista, puede escribir a:
revista-bioadministracionpublica@funcionpublica.gov.co

Gustavo Petro Urrego

Presidente

Comité Directivo

Mariella Barragán Beltrán
Directora

Jesús Hernando Amado Abril
Subdirector

José Albeiro Rodríguez Ocampo
Secretario General

Livia Patricia Leal Maldonado
Directora de Participación, Transparencia y
Servicio al Ciudadano

Luz Daifenis Arango Rivera
Directora de Gestión y Desempeño
Institucional

Sandra Milena Guarnizo Monroy
Directora de Gestión del Conocimiento

Gerardo Duque Gutiérrez
Director de Desarrollo Organizacional

Francisco Camargo Salas
Director de Empleo Público

Juan Manuel Reyes Álvarez
Director Jurídico

Víctor Castaño Durango
Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones

Ricardo Andrés Oviedo León
Jefe Oficina Asesora de Planeación

Jorge Iván De Castro Barón
Jefe de Oficina de Control Interno

Darío Alexander Sánchez Urrego
Jefe Oficina de Control Disciplinario Interno

Comité Editorial

Director de la revista
Jesús Hernando Amado Abril

Comité editorial y de publicaciones
Mariella Barragán Beltrán
Sandra Milena Guarnizo Monroy
Jesús Hernando Amado Abril
Víctor Castaño Durango

Equipo de apoyo editorial
Melissa Pacheco Pérez
Adriana Marcela Londoño Cancelado
Juan Carlos Camacho Rosso

Editor
Jesús Hernando Amado Abril

Revisión de forma y corrección de estilo
Carlos Arturo Losada

Diseño de portada
Nathalie Chaparro Rivera

Diseño y diagramación
Julio Andrés Cendales Mora

Carrera 6 No. 12-62
Comutador:
601 739 5656 / 86
Fax: 739 5657
www.funcionpublica.gov.co
eva@funcionpublica.gov.co
Bogotá D.C, Colombia



CONTENIDO

1

PRESENTACIÓN

- Descentralización viva y BioAdministración pública territorial**
Mariela Barragán Beltrán

8

EDITORIAL

- Las Administraciones públicas y el sistema general de participaciones**
Jesús Hernando Amado Abril

12

BIOADMINISTRACIÓN Y SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

17

- Cierre de brechas, autonomía y equilibrio fiscal**

18

Darío Indalecio Restrepo

- La BioAdministración como oportunidad para enfrentar los problemas del desarrollo**

26

Zully C. David Hoyos

- La nueva ola de la descentralización debe partir de un diagnóstico estructural**

38

Diego Dorado

- La tensión entre la descentralización normativa y la autonomía territorial real**

49

Karen Lizeth Pineda Pineda
Sebastián Fausto Méndez Toloza



2

AUTONOMÍA TERRITORIAL Y DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS SECTORIALES

El agua como eje estructurante de la descentralización y la equidad territorial en Colombia

64

Gloria Esperanza Narváez Tafur

Gobernanza territorial y educación ambiental

77

Jorge Enrique Machuca

Responsabilidad social y rendición de cuentas en salud pública

102

Michael Francesco Sierra Navarro

Reflexiones sobre el Sistema General de Participaciones en las finanzas públicas territoriales

111

Damián Darley Rodríguez Yépez

Sistema de participaciones y desarrollo endógeno

122

Miguel Ángel Cerón Hurtado

3

ARQUITECTURA ORGANIZACIONAL PARA EL CAMBIO

Unidad, autonomía y descentralización

Juanita Alejandra Jaramillo Diaz

129

Desafíos y oportunidades para municipios y regiones frente a una nueva arquitectura de la división político administrativa del Estado

130

Luis Alberto Sierra Pajoy

145



4

GOBIERNO DEL CAMBIO

195

**Índice de desempeño fiscal
departamental y el principio de
conurrencia fiscal en Colombia 2020 -
2023**

Ricardo Andrés Silva Hernández

162

**Arquitectura Institucional y
descentralizacación en Colombia**

Edgar Alfonso González Salas

181

5

TESTIMONIOS DEL CAMBIO

215

**Discapacidad como motor de progreso y
vida productiva**

Tomás Antonio Guzmán Posada

216



SECCIÓN ESPECIAL

220





Función Pública





Presentación

DESCENTRALIZACIÓN VIVA Y BIOADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL

Mariella Barragan Beltrán

*Directora General del Departamento Administrativo de la
Función Pública*





La quinta edición de la Revista de Bioadministración Pública se publica en un momento de especial relevancia para la administración pública colombiana y para el debate sobre el modelo de Estado que queremos consolidar. La reciente radicación ante el Congreso de la República del Proyecto de Ley Orgánica de Competencias y Recursos del Sistema General de Participaciones constituye un hito que invita a una reflexión profunda, informada y colectiva sobre la descentralización, la autonomía territorial y la manera en que el Estado se organiza para responder de forma efectiva a las necesidades de la ciudadanía. Desde el sector de la Función Pública asumimos este momento como una oportunidad histórica para reafirmar nuestro compromiso con un Estado social de derecho que, siendo unitario, se fortalece a través de la descentralización y del reconocimiento de la diversidad territorial.

La Constitución Política de 1991 nos legó una visión clara: Colombia es un Estado descentralizado, con entidades territoriales dotadas de autonomía para gestionar sus intereses. Sin embargo, más de tres décadas después, persisten brechas estructurales en materia fiscal, administrativa e institucional que limitan el ejercicio real de esa autonomía y condicionan la capacidad de los territorios para responder con eficacia a las demandas sociales. Estas brechas no son solo un problema técnico; son una expresión de desigualdades históricas que afectan directamente la calidad de vida de las comunidades y la legitimidad de la acción pública. Por ello, la discusión sobre competencias y recursos no puede reducirse a un ajuste normativo, sino que debe entenderse como una apuesta por un modelo de Estado más equilibrado, más justo y más cercano a la ciudadanía.

El Proyecto de Ley Orgánica sobre Competencias y Recursos, desarrollado en el marco de los artículos 356 y 357 de la Constitución, busca precisamente reorganizar la distribución de responsabilidades y fortalecer los mecanismos de financiación para que la inversión pública tenga un impacto real y tangible en los territorios. Esta iniciativa parte de una convicción fundamental: la descentralización no implica fragmentación del Estado, sino una redistribución inteligente del poder que permite acercar las decisiones públicas a la vida cotidiana de las personas, fortalecer la unidad desde la diversidad y construir administraciones públicas más eficientes, participativas y coherentes con las realidades locales. En esta perspectiva, los territorios dejan de ser simples receptores de decisiones centrales y se consolidan como actores protagónicos del desarrollo nacional.

En este marco, resulta fundamental destacar el liderazgo del señor Presidente de la República, quien ha impulsado de manera decidida la formulación y radicación del Proyecto de Ley Orgánica de Competencias y Recursos como una de las apuestas estructurales de su agenda de gobierno. Esta iniciativa refleja una visión estratégica del Estado, orientada a profundizar la descentralización, corregir desequilibrios históricos en la asignación de responsabilidades y recursos, y fortalecer la capacidad real de los territorios para responder a las necesidades de la ciudadanía. Bajo su conducción, el debate sobre competencias ha dejado de ser un asunto meramente técnico para convertirse en un eje central de la transformación del Estado y del fortalecimiento del modelo territorial consagrado en la Constitución de 1991.

De igual manera, la gestión del Gobierno nacional en los territorios, promovida directamente por el Presidente, ha puesto en el centro la escucha activa, el diálogo interinstitucional y el reconocimiento de las realidades locales como insumos esenciales para la construcción de política pública. Las jornadas de socialización y los espacios de concertación regional

evidencian un compromiso claro con un Estado que se construye desde los territorios y con los territorios, avanzando hacia una descentralización efectiva, responsable y orientada a la garantía de derechos. Esta forma de gobernar refuerza la legitimidad de la Ley de Competencias y Recursos y consolida una visión de administración pública que reconoce la diversidad territorial como un valor estratégico para el desarrollo y la cohesión nacional.

La BioAdministración pública ofrece el marco conceptual desde el cual esta revista propone abordar este debate. Administrar desde la vida implica reconocer que las decisiones sobre competencias, recursos y estructuras administrativas tienen efectos directos sobre las condiciones sociales, económicas y ambientales de los territorios. Implica también asumir que la administración pública no es un fin en sí misma, sino un medio para garantizar derechos, reducir brechas y dignificar la vida en todas sus expresiones. Desde esta mirada, la Ley de Competencias se entiende como una herramienta para fortalecer capacidades institucionales, promover la corresponsabilidad entre niveles de gobierno y construir relaciones más sólidas entre el Estado y la ciudadanía.

En coherencia con este enfoque, las jornadas de socialización de la Ley de Competencias, realizadas en distintas regiones del país, fueron espacios fundamentales de diálogo, escucha activa y construcción colectiva. Estos encuentros confirmaron que no hay descentralización posible sin territorio, sin reconocimiento del conocimiento local y sin confianza en que las experiencias de las administraciones públicas territoriales son tan valiosas como el diseño normativo y la arquitectura institucional. Las reflexiones que recoge esta quinta edición dialogan directamente con esas voces, con los aprendizajes y desafíos identificados en Bogotá, Barranquilla, Cúcuta y Cali, y buscan tender puentes entre la visión del Estado central y la experiencia práctica de quienes enfrentan día a día los retos de la administración pública territorial.

Desde el sector de la Función Pública reconocemos que una descentralización efectiva exige, al menos, tres condiciones esenciales: una autonomía responsable; capacidades institucionales sólidas; y mecanismos de financiación sostenibles y equitativos que garanticen a todos los territorios, sin distinción, el acceso a los recursos necesarios para cumplir sus funciones y aportar al desarrollo nacional.

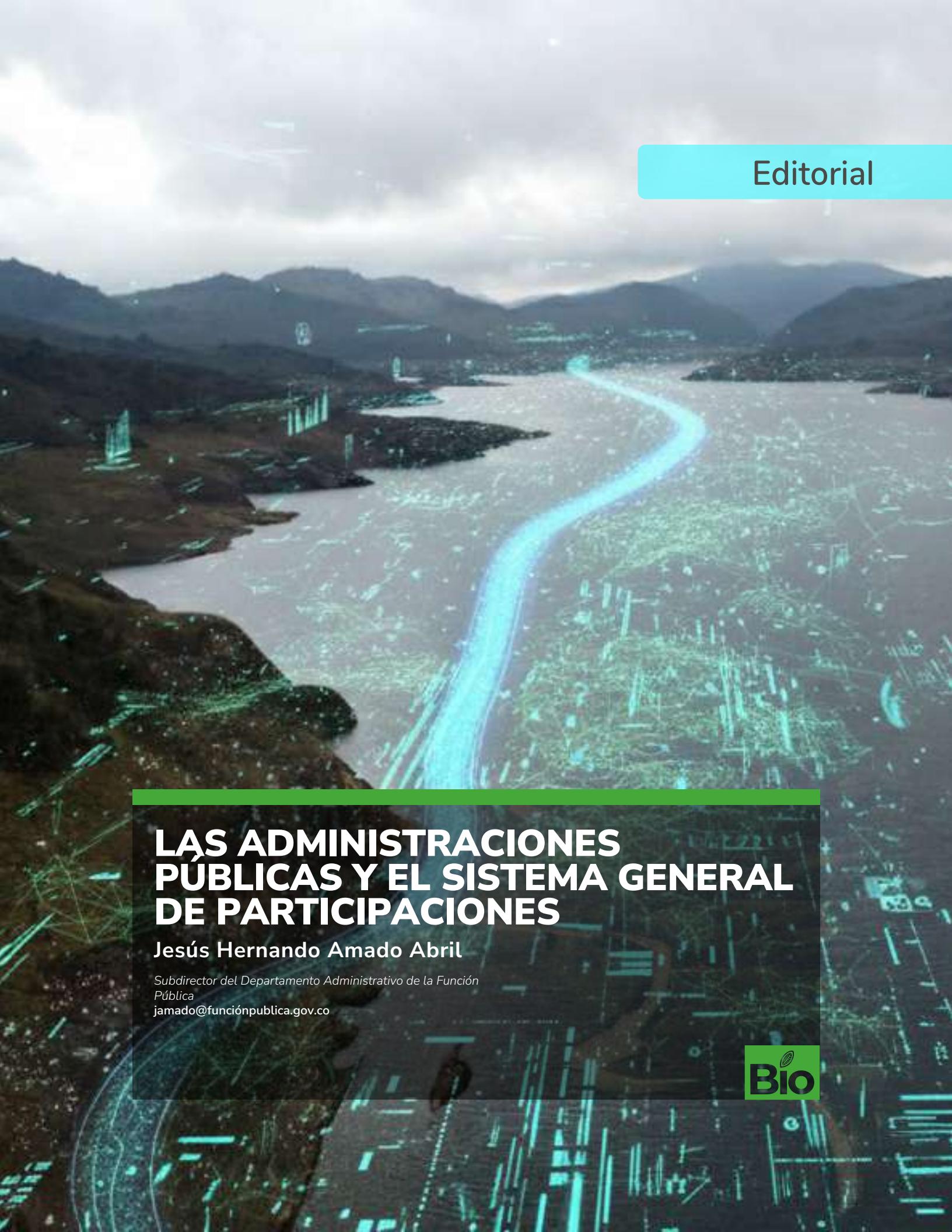
Un valor distintivo de esta edición es la participación de autoras y autores que hacen parte de la Mesa Técnica Interinstitucional de la Ley de Competencias, cuyas contribuciones ofrecen una mirada rigurosa sobre los fundamentos técnicos, fiscales y administrativos del proyecto de ley y sus implicaciones sectoriales. Esta cercanía entre el debate legislativo y la reflexión académica refuerza el carácter de la revista como un espacio de pensamiento público al servicio de la toma de decisiones informadas y del fortalecimiento de la administración pública territorial.

Invitamos a recorrer esta quinta edición como un ejercicio de reflexión crítica y de compromiso institucional. Desde la Revista de Bioadministración Pública reafirmamos nuestra vocación de ser un puente entre el conocimiento, la política pública y los territorios, convencidos de que solo a través del diálogo plural, el rigor técnico y la corresponsabilidad entre actores será posible construir administraciones públicas que protejan la vida y fortalezcan la democracia en todos los rincones del país.



Función Pública





Editorial

LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

Jesús Hernando Amado Abril

Subdirector del Departamento Administrativo de la Función Pública
jamado@funcionpublica.gov.co





Iniciamos el año entregando a nuestro(a)s lector(a)s un nuevo número de la revista institucional BioAdministración Pública, en esta oportunidad dedicado al proyecto de ley orgánica de distribución de competencias y recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) entre el gobierno nacional y los gobiernos territoriales¹; o mejor, entre la administración central nacional y las administraciones subnacionales.

En este espacio contamos con la participación de experto(a)s muy reconocido(a)s en el ámbito institucional, académico y doctrinal, vario(a)s de ello(a)s integrantes de la mesa técnica que trabajó y concertó el proyecto de ley de competencias que ahora se somete al trámite legislativo, donde se espera una amplia discusión participativa de la gobernanza y la gobernabilidad territorial, pues se trata de la norma orgánica que redistribuirá no solo el ejercicio competencial entre autoridades nacionales y locales, sino que, además, determinará las líneas en las que se deben invertir los recursos trasladados de los ingresos corrientes de la nación a los entes territoriales, ahora incrementados hasta alcanzar el 39.5% de los mismos, en un plazo de transición de 12 años, según los términos del Acto Legislativo No. 03 de 2024.

El propósito fijado con esta edición, además de facilitar la consulta y revisión crítica del proyecto de ley y su exposición de motivos, es el de compartir las producciones intelectuales de especialistas en los temas sectoriales, económicos y estructurales, todo lo cual constituye la esencia del sistema general de participaciones, ahora con una mirada realmente social y organizacional, característica de nuestro gobierno del cambio, dirigida al cierre de brechas sociales y territoriales. En este sentido, el lector podrá encontrar variabilidad de reflexiones y posturas, que van desde la revisión estructural del proyecto hasta las visiones y planteamientos agudos de quienes participaron en su elaboración, como de quienes, desde sus propias tribunas de opinión y durante las diferentes jornadas de socialización, organizadas por el DAFF y la ESAP², contribuyeron en su formulación.

En principio, podríamos considerar que con el proyecto se atiende la voluntad del legislador que incluyó, como eje central de la asignación de competencias y distribución de recursos, el cierre de brechas económicas, sectoriales y territoriales, lo cual debe conducir a establecer los mecanismos integrales e integrados que permitan alcanzar este necesario objetivo, para lo cual se requiere no solo la participación efectiva de las ciudadanías, sino la voluntad política y administrativa de todas las entidades y organizaciones territoriales beneficiarias de los recursos, pues en este último concepto se encuentran los resguardos indígenas (mientras se constituyen sus territorios como entidades) y la asociatividad territorial que promueve e incentiva el Acto Legislativo.

Pues bien, apartándonos del debate sobre el núcleo esencial del proyecto (competencias, recursos y territorio), sobre el cual se ha escrito y dicho suficiente, si queremos centrar la atención sobre este último aspecto; valga decir, la destinación de recursos para el nuevo ente provisional territorial, y la promoción y premiación a los esfuerzos que hagan los territorios de generar recursos propios y promover proyectos de inversión con alcance regional. Esta previsión consagrada en la reforma constitucional (incisos 2 y 13 del artículo 356) nos permite realizar algunas consideraciones, principalmente desde una línea eminentemente

¹ Proyecto de ley No. 302 Cámara, radicado ante el Congreso de la República el pasado 22 de diciembre cuyo link de acceso al texto y a la exposición de motivos puede encontrar en esta revista en la sección especial

² Ver sección especial de la revista.

administrativa, pues se trata de aplicar sistemas y modelos organizacionales que permitan el gerenciamiento efectivo y transparente de los recursos que ingresan a la nación y se asignan al territorio con destino a la inversión social sectorial.

En este orden, en este mismo medio hemos sido reiterativos en la necesidad de estructurar modelos organizacionales y de desarrollo administrativo en los territorios, teniendo en cuenta sus propias capacidades y atendiendo fundamentalmente sus determinadas vocaciones, lo cual ahora encuentra un punto de reflexión en la reforma constitucional referida y de regulación en el proyecto de ley, principalmente en el título IX denominado “gradualidad y transición”, cuyos artículos están dedicados a trazar los lineamientos de las instancias a través de las cuales se implementará la descentralización administrativa territorial, tema este que se ha tornado de mayor complejidad por la multiplicidad de interpretaciones, usualmente convenientes a los propios intereses de quienes las emiten, y de acuerdo al espacio que en el momento representen. El concepto puede variar si quien las produce se ubica en el sector nacional o si se encuentra en el local, y se intensifica su ortodoxia si se asumen posiciones extremas.

Con todo, es necesario partir de un planteamiento estrictamente conceptual sobre lo que debemos entender por descentralización administrativa territorial para comprender la propuesta prevista en el proyecto de ley bajo el título antes enunciado. Lo primero que debemos advertir es que no estamos hablando de descentralización política territorial, lo cual ha sido interpretado entre nosotros, incluso por la misma Corte Constitucional, como aquella validada por la elección popular de gobernantes locales (art. 286.1 CP), contrario al concepto elaborado por la mayor parte de la doctrina foránea quienes la entienden como la asignación de competencias legislativas a los entes territoriales, lo cual evidentemente no existe en nuestro contexto jurídico. Por tanto, la facultad de elegir a sus propias autoridades locales, debe entenderse no solo como un mandato que permite fortalecer la autonomía territorial y acentuar la descentralización administrativa (art. 1, 287 y ss CP), toda vez que son las mismas comunidades las que deben determinar el rumbo de sus propias regiones, a través de todos los mecanismos de participación existentes, sino que se presenta como la mejor oportunidad para armonizar el desarrollo local de sus diferentes políticas sectoriales y expresiones territoriales con las de la nación, de tal manera que confluyan en la integración funcional a través de lo que hemos denominado ecosistemas administrativos, mediante los cuales los territorios se conectan sectorialmente con la organización gubernamental nacional, estableciendo tanto el marco de necesidades, como el plan de acción a ejecutar, su duración, alcance y logros, y en los que participan la gobernanza incidente con control comunitario y rendición de cuentas permanente.

Apartándonos del debate obligatorio que genera la mayor parte de su articulado en relación con la específica asignación de recursos y competencias, el proyecto pretende, a partir del título IX, afianzar y garantizar la ordenada y organizada descentralización administrativa, entendida como la capacidad de integrar actores y beneficiarios esenciales (SGP), directos e indirectos, públicos y privados del orden nacional y territorial, con el fin de articular efectiva y eficientemente las políticas públicas sectoriales, a través de procesos claros de planeación, diseño y ejecución transparente de recursos, todo lo cual servirá de insumo, además, para establecer modelos organizacionales de administración local basados en sus capacidades reales de vida (BioAdministración pública3) y crecimiento, que contengan sus



propias vocaciones. Así entonces, y teniendo en cuenta el enfoque sistémico previsto en la ley de la administración pública (ley 489 de 1998), se crea el Sistema de Gobernanza para la Autonomía y Descentralización Territorial, en el que participan directa y activamente actores fundamentales de la gobernanza y la gobernabilidad nacional y territorial, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo de la autonomía territorial, la descentralización y la gestión diferenciada del desarrollo.

El (Eco)Sistema propuesto en el proyecto de ley (art. 142) tendrá la oportunidad real y excepcional de promover los programas para el fortalecimiento de la autonomía y la descentralización territorial (art. 147), y el de la adecuación institucional nacional (art. 148), con el apoyo de la entidad técnica y experta en estos temas que es el Departamento Administrativo de la Función Pública, cuyo radio de acción, en nuestro gobierno del cambio, lo ha extendido a las administraciones territoriales, constituyéndose en soporte fundamental en los ajustes y transformaciones institucionales que los administradores locales han realizado.

Con el primero de los programas se busca identificar las necesidades de ajuste o fortalecimiento técnico del ejercicio autónomo y diferenciado de las competencias, lo cual resulta muy acertado toda vez que uno de los inconvenientes a superar es precisamente el de pretender regular este ejercicio de manera simétrica como si todas las entidades territoriales tuviesen idénticas capacidades, vocaciones y necesidades. Este programa, que garantiza la participación abierta y directa de las gobernabilidades y gobernanzas nacional y territoriales, se constituye en el núcleo principal para, no solo avanzar sino comprender con claridad lo que significa la autonomía territorial como componente de una real descentralización administrativa integral y armónica con las políticas públicas del Estado. Los gobiernos locales no pueden seguir confundiendo la autonomía con la desagregación de la unidad, lo cual ni siquiera existe en otras formas de Estado como la federal o la autonómica; la unidad nacional no es en torno a los gobiernos sino al desarrollo productivo en todos los frentes, principalmente el social.

El programa de adecuación institucional está dirigido a promover la necesaria reorganización de las administraciones públicas cuya estructura organizacional data del año 1968 (más de medio siglo), la que ha sido reparada, bajos distintas denominaciones, en todos los gobiernos posteriores, pero la que no encuentra dinámica real y social en los tiempos actuales. Hay un desencuentro entre las expresiones de nuestro Estado con la exigencias y problemáticas ciudadanas actuales, no solo a nivel doméstico, sino también global. Por tanto, este valioso programa propuesto, está dirigido a discutir y concertar los modernos modelos de administración pública nacional y territoriales que le corresponden a nuestro Estado, bajo los principios de concurrencia, integración subsidiariedad, coordinación, complementariedad, prosperidad, participación y demás, vitales para hacer realidad uno de los principios universales como es el de la buena administración pública.

Esperamos un debate amplio, respetuoso y generoso con las comunidades, de tal manera que podamos obtener la deseada ley que nos permita seguir construyendo nuestra nación colombiana desde los territorios tal y como lo deseó y así lo promovió durante su mandato nuestro Presidente de la República Gustavo Petro Urrego.

³ Ver nuestros anteriores números de la revista BioAdministración Pública, en los que hemos desarrollado este enfoque administrativo



Función Pública



1

BIOADMINISTRACIÓN Y SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES





CIERRE DE BRECHAS, AUTONOMÍA Y EQUILIBRIO FISCAL

Darío Indalecio Restrepo Botero

Profesor Asociado de la Universidad Nacional de Colombia y
experto en descentralización para el desarrollo y la equidad.
Dirigió la Misión de la Descentralización del Departamento
Nacional de Planeación (Colombia) en 2023 y 2024.

direstrepob@unal.edu.co



Resumen

El presente texto recoge la conferencia inaugural (editada) impartida por el profesor Darío Indalecio Restrepo Botero durante las Jornadas de Socialización de la Ley Orgánica de Competencias y Recursos del Sistema General de Participaciones, realizadas el 25 de septiembre de 2025 en la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Su intervención, dirigida a servidores públicos, académicos y actores territoriales, abordó los fundamentos históricos y estructurales de la inequidad territorial en Colombia, así como los alcances de la reforma al SGP en materia de cierre de brechas sectoriales, institucionales y económicas.

Palabras clave: fractales, inequidad territorial, misión de descentralización, cierre de brechas

Desnaturalizar la inequidad

Colombia es el segundo país más inequitativo de América Latina, la región más inequitativa del mundo. Es una vergüenza que hayamos normalizado algo que dista mucho de ser “natural”, siendo una producción histórica que acude a mecanismos poderosísimos para producirse, reproducirse y mantenerse. La inequidad no surge de manera espontánea, por el contrario, requiere mucha violencia, mucha precariedad del Estado Social de Derecho; la sostiene la repartición selectiva del presupuesto nacional, la organiza la distribución territorial de la presencia institucional del Estado y la reproduce el propio sistema político, gracias al cual diez departamentos no tienen senadores: precisamente aquellos con las mayores concentraciones de pobreza multidimensional y niveles de subdesarrollo.

Por ello, tanto la Misión de Descentralización como la posterior reforma constitucional, y ahora la Ley de Competencias, convergen en un propósito fundamental: cerrar las brechas sociales, institucionales y económicas que persisten entre los distintos territorios del país.

Los fractales de las geografías de las inequidades

Colombia es el segundo país más inequitativo de América Latina, la región más inequitativa del mundo, y eso no es natural.

Esa inequidad no solo se distribuye, sino que se organiza territorialmente en lo que he llamado fractales de las geografías de las inequidades. El primer fractal es el del centro andino frente al resto de regiones.

Tenemos un modelo de país que concentra entre cordilleras el desarrollo económico, las instituciones, el poder político, la malla de infraestructuras, las mejores carreteras, los mejores hospitales y universidades, la mayor cantidad de personas con maestría y doctorado, así como la más fuerte representación y poder político en el Congreso.

Por fuera se encuentran los expulsados del desarrollo y del bienestar. Las periferias no son naturales, son una construcción histórica, sostenida por una presencia selectiva del Estado que facilita razias por los recursos naturales

(Serje, 2013). El Pacífico, la Amazonía, la Orinoquía y el Caribe concentran la mayor pobreza multidimensional y las mayores precariedades en desarrollo económico, bienestar social y capacidades institucionales.

Si uno achica el visor y pasa del análisis de las macrorregiones al nivel departamental, llega al fractal del pentágono de oro: Bogotá y su área metropolitana en Cundinamarca; Medellín y el Valle de Aburrá en Antioquia; Cali y Buga en el Valle del Cauca; Barranquilla con Soledad en el Atlántico; y Bucaramanga con sus municipios vecinos en Santander. Allí se genera cerca del 63% del Producto Interno Bruto; se concentran las manufacturas, así como el 74% del crédito público y privado. En los departamentos del pentágono se recauda el 94% de los impuestos de renta, retenciones y patrimonio, y en sus capitales el 56% del predial y el 57% del Impuesto de Industria y Comercio (ICA), además de albergarse los grandes conglomerados económicos. El pentágono concentra la producción, la circulación y el consumo.

Si uno detiene la mirada en la escala departamental, encuentra que aquellos más desarrollados, así como los dependientes de economías extractivas como los hidrocarburos y la minería, también albergan grandes niveles de inequidades internas, es decir, en los territorios donde se generan las mayores rentas y riquezas se producen grandes desigualdades. ¿Qué nos enseña esta paradoja?

Que no es la pobreza ni el subdesarrollo lo que explica la inequidad, sino que es nuestro propio modelo de desarrollo el que la produce. Colombia basa su modelo de desarrollo en actividades extractivas y rentistas en el que cerca del 50% de las exportaciones está conformado por hidrocarburos y minería, mientras que los grandes negocios dependen de la contratación y la protección de nichos del mercado estatal. Desde la colonia no hemos podido superar de manera consistente la dependencia extractiva y rentista (Ocampo, 2013).

Cuando un país exporta la naturaleza y no la transforma, no requiere del mercado territorial para desarrollar esa exportación, tampoco del mercado nacional. En los enclaves extractivos, el capital y buena parte del trabajo provienen de fuera, son importados a la región y la producción se exporta fuera de la región y del país, teniendo como destino principal los mercados internacionales (Acosta, 2009). De tal manera, estas actividades no requieren del mercado territorial ni siquiera para los suministros básicos; además, dichos territorios no son consumidores ni transformadores de los recursos naturales explotados. Tampoco el mercado nacional consume la mayoría de los hidrocarburos y minerales extraídos, que se transforman allende las fronteras. Así, la «gallina de los huevos de oro» en Colombia no irriga sus niveles de productividad, su alta tecnología ni los estándares de organización social del trabajo sobre los territorios explotados, ni siquiera sobre el territorio nacional. El modelo de desarrollo no tiene vocación de generar equidad entre las regiones.

Por otra parte, la base industrial y empresarial del país no logra integrar a la mayoría de los trabajadores, lo que da lugar a un sector informal que abarca de manera sostenida alrededor del 60% de la fuerza laboral. Al concentrarse la industria en pocos centros, la mayoría de las actividades económicas tiene poco valor agregado y baja productividad. Por lo tanto, esta segunda característica del modelo de desarrollo también contribuye a explicar las disparidades territoriales y las grandes desigualdades dentro de los propios territorios de mayor desarrollo económico concentrado y centralizado.



Los fractales se reproducen entonces entre regiones, dentro de los departamentos y, por último, en las ciudades. La ciudad con mayores desigualdades es Bogotá, pero también Medellín, Barranquilla, Cartagena y Cali que se caracterizan por fracturas y segregaciones internas. En general, todas las grandes ciudades donde se concentra la riqueza reproducen profundas desigualdades. Muchos de los pobres y sus barrios están habitados por desplazados de las regiones circundantes, personas que huyen de las guerras por el control de recursos naturales, de la falta de oportunidades de desarrollo y generación de ingresos y de la precariedad de las políticas sociales y de bienestar. En suma, huyen de la falta de oportunidades de desarrollo económico digno en los departamentos vecinos.

Los fractales de las geografías de las inequidades no son naturales, los reproduce la repartición del presupuesto nacional a través de los gastos de funcionamiento; la alta concentración de los empleos públicos en las entidades nacionales albergadas en Bogotá (57% del total); y la concentración de la burocracia pública en las principales ciudades y cabeceras de los departamentos más prósperos.

Por otra parte, existe una notable ausencia y precariedad en la cantidad, formación y salarios de las burocracias en los departamentos menos poderosos y en la mayoría de los municipios. El presupuesto de inversión también reproduce las geografías de las inequidades, por ejemplo, con las vigencias futuras, a través de las cuales se perpetúa la prelación por el desarrollo en el pentágono de oro. Como se advirtió, el sistema político también contribuye a consolidar los mecanismos de reproducción del sistema, no hay posibilidad de sostener la inequidad si continúan condiciones políticas e institucionales estructurales que la garanticen ¿Cómo es posible que no esté en el debate público que todos los departamentos deban tener representación

en el Senado? Tampoco escandaliza la gigantesca concentración del poder político en cada asamblea departamental, dominada por representantes de la capital y algunos pocos municipios más.

En Colombia existe una subrepresentación política sistemática y estructural, tanto a nivel departamental como nacional. La concentración del poder de representación política es la del poder económico, así como la de la intensidad y extensión de las instituciones y programas públicos. El poder nunca es solo económico, siempre es político, institucional, presupuestal y conforma entramados de reproducción de largo plazo.

El centralismo sectorial uniformizante

La organización espacial del presupuesto, de las instituciones y del sistema político conforma un entramado: el centralismo sectorial uniformizante. Con el centralismo de la nación sobre las entidades territoriales, se concentra el recaudo (85%), el gasto (70%), las instituciones y empresas principales, así como la potestad de definir las grandes y pequeñas orientaciones de la política económica y social. Luego está el centralismo de la capital sobre el resto, debajo del cual aparecen los treinta y dos centralismos de las capitales departamentales y sus áreas contiguas de influencia regional. Los centralismos territoriales se dan cita en el Congreso de la República, con una representación jerárquica que otorga mayor cantidad de congresistas y poder definitorio a aquellos provenientes del pentágono de oro. El congreso, junto con el poder ejecutivo, constituye entonces la arena en la que se dan las transacciones entre el centro y las periferias, de manera tal que se reproducen las asimetrías de poder en la repartición del

presupuesto nacional, en la malla institucional del Estado y en su selectiva extensión territorial y cobertura funcional.

El centralismo se organiza por sectores de política: salud, educación, transporte, medio ambiente, cultura, seguridad y orden público, agricultura, comercio, industria, infraestructuras, entre otros. El presupuesto no está organizado para financiar territorios —regiones, departamentos o municipios— a partir, por ejemplo, de características y objetivos de desarrollo, o de brechas en dotaciones de infraestructura y bienestar social. Cada sector llega al territorio con sus propias prioridades, y no existe coordinación nacional, mucho menos territorial, entre ellos (Restrepo, 2019). Por lo tanto, la planeación del desarrollo no existe en Colombia, por más que haya una entidad que pomposamente lleve ese nombre. Sin embargo, todos los indicadores de desarrollo económico, bienestar social y capacidades institucionales se agregan y retroalimentan, conformando entramados territoriales de mediana y larga duración.

La tercera característica del entramado territorial está dada por el carácter pretendidamente uniformizante del tratamiento que hace la nación—sus regulaciones y sus sectores de política— a territorios profundamente distintos en sus características estructurales, potencialidades y vocaciones. Es como querer uniformizar las olas del mar.

En conclusión, la inequidad se organiza y reproduce mediante geografías fractales gobernadas por un sistema institucional centralista, uniformizante y organizado por sectores incapaces de reconocer las diferencias territoriales constitutivas de la nación. ¡Menudo problema!

El cierre de brechas sectoriales

La reforma obliga a incrementar el Sistema General de Participaciones al 39,5% de los ingresos corrientes de la nación, desde el año siguiente a la adopción de una ley de competencias que establezca la distribución de competencias y recursos atendiendo a una categorización de las entidades territoriales.

Además, establece que el principal objetivo del SGP es el cierre de brechas sectoriales, institucionales y económicas. La salud, la educación, el agua apta para el consumo humano y el saneamiento básico son señalados, con buen criterio, como los sectores priorizados para su financiación. Invito a leer el único libro corto que ha publicado el economista francés Thomas Piketty, Una breve historia de la igualdad (Piketty, 2021). También recomiendo buscar al norteamericano Michael Hudson (Hudson, 2015), ambos coinciden en documentar que todas las veces en que ha habido crecimientos económicos importantes sostenidos por décadas, estos se han alcanzado con una expansión significativa del bienestar, a través de grandes inversiones en políticas sociales básicas financiadas con sistemas tributarios progresivos. En el mediano y largo plazo, el crecimiento económico sostenido requiere mantener a raya el rentismo que succiona la riqueza de las naciones, despojándolas de fines productivos, de innovación y maximización del empleo, de formación del trabajo y de bienestar para la población.

La reforma constitucional de 2024 revierte la pérdida de quinientos billones de pesos que fueron amputados al SGP por los gobiernos neoliberales de Andrés Pastrana en 2001 y de

Álvaro Uribe Vélez en 2007. Hoy, las brechas en salud ascienden a 112 billones, en educación a 122 billones y en agua a 126 billones. El aumento de las transferencias no logrará compensar los montos perdidos, pero sí revertirá una tendencia histórica de desfinanciación del gasto público social descentralizado. Cada sector elaborará planes de mediano plazo para el cierre de brechas, que les permitirá programar su política de extensión de derechos y canalizar de manera ordenada la búsqueda de fuentes de recursos complementarios.

Los otros sectores de política social descentralizada se canalizan a través de un rubro llamado "Propósito general", que se espera incrementar, así como flexibilizar la dosificación de su reparto actualmente condicionada por normas nacionales. Las comunidades territoriales gozarán de autonomía para determinar, mediante sus planes de desarrollo participativos con enfoque de cierre de brechas, la distribución sectorial de dicha cuenta especial.

El cierre de brechas institucionales

Después de treinta y nueve años de promulgado el paquete de descentralización política, fiscal y administrativa de 1986-87, las capacidades fiscales, administrativas y operativas de las entidades territoriales son enormemente desiguales. Dieciocho ciudades con áreas metropolitanas formalmente establecidas —o de facto— y tres decenas más de municipios cuentan con capacidades relativas para asumir las funciones consideradas básicas de dicho nivel de gobierno. El resto, no. En particular, el presupuesto de 970 municipios depende en un 58% de las transferencias no sectoriales del SGP no tienen capacidad de ahorro ni de inversión, carecen de acceso al crédito y padecen una incapacidad crónica para atender de manera digna las necesidades de sus, muchas veces, extensos territorios.

El cierre de brechas económicas

La reforma constitucional obliga a privilegiar a las entidades territoriales con precariedad institucional de tres maneras: primera, con una discriminación positiva en la fórmula de distribución de recursos; segunda, a través de la cooperación técnica con la nación y los departamentos y tercera, por vía de incentivos a la asociatividad para la planeación ambiental y el ordenamiento territorial, la prestación de servicios y la articulación de planes y programas de apoyo a las cadenas productivas supramunicipales.

Anteriormente se afirmó que el principal factor que explica las inequidades es el modelo de desarrollo —o el modelo de crecimiento, o el modelo de acumulación, según la escuela de teoría económica que se prefiera, por lo tanto, es necesario cerrar las brechas en capacidades de producción de riqueza. Existe la Mesa Técnica que propone la escala departamental para la transferencia de recursos destinados al financiamiento de planes de desarrollo con enfoque de cierre de brechas, mediante la asociación de municipios y privilegiando las subregiones más deprimidas de cada departamento.

Hay que evitar, a toda costa, que los recursos sean de libre disposición de los gobernadores para una repartición atomizada y discrecional entre ciertos municipios, porque dicha "libertad" sería un incentivo para dispersar los recursos





sin vocación de apoyar cadenas productivas suprateritoriales, además de convertirse en un instrumento más de las redes clientelistas si no se condiciona perentoriamente a planes de cierre de brechas económicas. La propuesta no reemplaza a los operadores políticos departamentales; fomenta, en cambio, una gobernanza pública democrática con participación de las cámaras de comercio, universidades y líderes empresariales y sociales en la formulación, implementación y seguimiento de los planes de desarrollo con enfoque de cierre de brechas.

Responsabilidad fiscal y reforma territorial del Estado

La constitución reformada obliga a una transitoriedad de doce años para implementar plenamente el nuevo SGP, es decir, exige acompañar el incremento de las transferencias con la cesión de rubros de Gasto de la nación hacia los gobiernos territoriales, la reforma a la Administración pública en el nivel central, la cesión de competencias hacia las entidades territoriales y el fortalecimiento de las capacidades de estas. «No habrá recursos sin competencias, ni competencias sin recursos», reza la Constitución, por lo tanto, todo el arte estará en armonizar de manera simultánea, gradual y equivalente la cesión de unidades de gasto nacionales con la reforma a la arquitectura fiscal y competencial entre los distintos niveles territoriales.

Más aún, la implementación de la Ley de Competencias requerirá un conjunto de otras reformas legales, tales como la reforma al Sistema Nacional de Planeación, al sistema de participación, a la Administración pública, a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, a la Ley de Servicios Públicos, a la regla fiscal territorial y una reforma tributaria territorial.

Dicha gradualidad y complejidad de reformas convierte en asunto de la mayor importancia la gobernanza de la transición, para lo que se propone un Sistema de Autonomía y Descentralización, conformado por representantes del nivel central de gobierno, alcaldes y gobernadores, pueblos indígenas, redes locales de participación comunitaria y representantes de las universidades. Estas instancias de concertación acompañarán los doce años de reformas, debatiéndolas, proponiéndolas, evaluando el proceso en tiempo real y entregando sus productos al poder ejecutivo y legislativo para su consideración.





Referencias

- Acosta, Alberto, (2009), "La maldición de la abundancia: un riesgo para la democracia". Revista La Tendencia, FES-ILDIS, Quito, (9), 103-115
- Hudson, Michael, (2015), Killing de Host: How Financial Parasites and Debt Bondages Destroy the Global Economy, Editorial ISLET, Dresde, 440 pp
- Ocampo, José Antonio, (2013), Colombia y la economía mundial 1830-1910, 2^a edición, Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, Ediciones Uniandes, Bogotá, 492 pp
- Piketty, Thomas, (2021), Una breve historia de la igualdad, Editorial DEUSTO, Bilbao, 296 pp
- Restrepo, Darío I., (2019), "Institutional dilemmas and challenges in the territorial construction of peace", Cuadernos de Economía, facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Vol. 38, No 77: 337-364
- Serje Margarita, (2013). "El mito de la ausencia del Estado: la incorporación económica de las "zonas de frontera" en Colombia". Cahiers des Amériques latines, No 71: 95-117



LA BIOADMINISTRACIÓN COMO OPORTUNIDAD PARA ENFRENTAR LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO

Zully C. David Hoyos

Economista, Mágister en Desarrollo Regional y candidata a
PhD en Desarrollo Sostenible
zdavid@unimagdalena.edu.co





Resumen

El presente artículo presenta como punto de partida una reflexión acerca de los problemas del desarrollo y su traducción en políticas públicas que mejoren las condiciones de vida de la sociedad. Problemas que tienen que ver con una visión economicista del desarrollo que ha impedido reconocer el territorio como una construcción social en la que convergen elementos como el lugar y sus características físicas, la organización social y las formas de supervivencia de los individuos. El desarrollo, por ende, debe entenderse como un proceso sistémico que se retroalimenta de manera permanente, y en el que interactúan diversos factores que se articulan en la búsqueda de progreso social ambiental e institucional en un territorio, constituyéndose en un ciclo dinámico. En esta perspectiva, la BioAdministración se avizora como una posibilidad para pensar el desarrollo y la gobernanza en los territorios desde un marco de análisis socio ecosistémico.

Palabras clave: Desarrollo, territorio, BioAdministración, ciclo del desarrollo, resiliencia ecológica

El desarrollo y sus problemáticas

El siglo XXI ha enfrentado a la humanidad con la necesidad de reflexionar y buscar alternativas para abordar los problemas del desarrollo, las inequidades entre sociedades, la crisis de valores, el respeto por la vida, y la importancia de nuevas formas de gestionar capacidades en la sociedad y los gobiernos que posibiliten cambios en la forma como se perciben, abordan y enfrentan los problemas del desarrollo.

Frente a esa perspectiva emergen consideraciones que obligan a reivindicar aspectos originados a lo largo de la evolución de la humanidad, tanto en el conocimiento como en las cosmovisiones sociales y culturales, que son propias de grupos, asentamientos humanos, conglomerados sociales unidos por la historia y procesos compartidos convertidos en acumulaciones y capacidades logradas, así como de aprendizajes producto de pérdidas o vacíos, propios de ese proceso de evolución. En este sentido, la necesidad de revisar la conducción, orientación y gestión de esa evolución es imperativa para resolver los problemas del desarrollo, que demandan a su vez una mirada prospectiva de la realidad, asociada a la capacidad de prevención, adaptabilidad y de reducción de la incertidumbre.

Estas reflexiones conducen a reconocer la presencia de limitaciones serias respecto a la manera como se han venido abordando aspectos asociados al desarrollo, que se traducen en la apropiación de soluciones traducidas en políticas públicas, orientaciones de inversión y un marco de gestión restringido frente a las formas de resolver los problemas del desarrollo, por eso es necesario considerar acercamientos conceptuales y prácticos respecto a la comprensión del desarrollo, que han estado ausentes y restringido su visión integradora e interdependiente. de evolución. En este sentido, la necesidad de revisar la conducción, orientación y gestión de esa evolución es imperativa para resolver los problemas del desarrollo, que demandan a su vez una mirada prospectiva de la realidad, asociada a la capacidad de prevención, adaptabilidad y de reducción de la incertidumbre.



Estas reflexiones conducen a reconocer la presencia de limitaciones serias respecto a la manera como se han venido abordando aspectos asociados al desarrollo, que se traducen en la apropiación de soluciones traducidas en políticas públicas, orientaciones de inversión y un marco de gestión restringido frente a las formas de resolver los problemas del desarrollo, por eso es necesario considerar acercamientos conceptuales y prácticos respecto a la comprensión del desarrollo, que han estado ausentes y restringido su visión integradora e interdependiente.

En esa misma línea, la visión economicista del desarrollo aisló a la sociedad del reconocimiento del territorio como una construcción social, configurado por tres elementos centrales: el lugar y sus características físicas; la organización social y las formas de supervivencia de los individuos y de los colectivos sociales.

En primera instancia, el lugar se entiende como un espacio conformado por características físicas y naturales relacionadas con el clima, su geografía, los suelos, los flujos de energía y materia, los ecosistemas, los recursos naturales, entre otros, que hacen posible la localización de asentamientos humanos, familias e individuos, en puntos específicos de la biosfera.

La organización social es la forma como están ordenadas las relaciones en una sociedad, sus roles, instituciones y mecanismos de regulación, las características del proceso

decisional, las instituciones formales y no formales, públicas, privadas, comunitarias y académicas, las redes entre otros (Parsons 1999, Giddens 2006). La importancia de esta organización social radica en el análisis de la cohesión social, el tejido social y la construcción de conocimiento.

Por último, las formas de supervivencia de la sociedad están relacionadas con los sistemas humanos que desarrollan diversos mecanismos satisfactores de sus necesidades, para garantizar su continuidad, adaptarse al entorno, enfrentar riesgos, reproducirse y sostenerse en el tiempo. Estas se asocian a dimensiones que a la vez se relacionan con la reproducción biológica y la sostenibilidad económica, es decir, las formas en que una sociedad resuelve sus necesidades para mantenerse viva y adaptarse a los diversos lugares. De igual manera, se incorpora la cadena de valor de producción de actividades primarias, industriales y de servicios, intercambio (dinámica de comercio, de mercados, tamaño y caracterización), distribución (reparto de bienes y riqueza) consumo (satisfacción de necesidades básicas (alimentación, abrigo y hábitat), pero también sociales relacionadas con la libertad de movilidad, de pensamiento y decisión de los individuos, así como de generación y apropiación social del conocimiento.

La práctica ha llevado al tratamiento individual de cada una de estas dimensiones sin análisis explicativos, ni de causalidad, referidos a comportamientos lineales que desconocen la complejidad que les caracteriza y, sobre estas, se definen actuaciones para el “desarrollo” desconociendo la interdependencia, interacción e integralidad que impiden verlo como sistema.

Las dimensiones del desarrollo

En este contexto es necesario abordar las tres dimensiones del desarrollo para poder comprender y explicar sus flujos; qué lo conduce a entender el territorio como construcción social, y como producto de esas interacciones, a comprender que los territorios evolucionan según las especificidades de esas interacciones llevándolos al avance, retroceso o estancamiento. Por ello, ningún territorio es igual a otro, tanto en las características del lugar, la organización social, las formas de supervivencia y la caracterización de los flujos entre estos. Pueden tener elementos de referencia comunes al compararse, pero la evolución de cada uno tiene sus particularidades. Desde la perspectiva de la supervivencia, estos procesos estructurales interdependientes se articulan en los componentes biológicos-ecológicos, económicos socioculturales y políticos, llevando a que las categorías asociadas a procesos socioecológicos, en las que interactúan los ecosistemas sociales y ecológicos.

En ese sentido, las preocupaciones del desarrollo conducen a repensar las políticas públicas, las intervenciones y los acuerdos societales respecto a la necesidad de incorporar la innovación y la generación de nuevo conocimiento relacionado con la preservación de la vida humana, de los seres vivos y de los ecosistemas que permitan entender y promover formas de producción y distribución incluyentes a la articulación de las formas de cooperación, cohesión y apoyo recíproco; a la organización de la toma de decisiones participativas, a la resolución de conflictos y la reafirmación identitaria desde los saberes y memorias de las comunidades. En este entorno, es fundamental avanzar en la comprensión de las dinámicas territoriales, que son diversas y constituyen el producto de la evolución de las interacciones e interdependencias de las dimensiones señaladas.

El desarrollo, por ende, debe entenderse como un proceso sistémico que se retroalimenta de manera permanente, y en el que interactúan diversos factores que se articulan en la búsqueda de progreso social ambiental e institucional en un territorio, constituyéndose en un ciclo dinámico. En palabras de Boisser (2005) es adentrarnos a la creación de un constructo social cuyos elementos son los capitales con los que debe contar el territorio en referencia: capital humano, institucional, económico, social, comunitario y ambiental.

Esta mirada implica reconocer conceptos como el de interdependencia, para entender la construcción socioespacial del territorio y la confluencia de las dimensiones antes señaladas. Lo anterior, permite reconocer el carácter multidimensional del territorio que trasciende la observación tradicional del mismo, para considerar la existencia de territorios abiertos a flujos externos y en los que interactúan múltiples escalas de decisión (Haesbaert, 2011). Estas interdependencias se expresan desde el ámbito económico, ecológico, tecnológico y sociocultural.

La interdependencia económica ubica a los territorios en cadenas logísticas y productivas, desafiando los retos singulares que les obligan a adaptarse a fenómenos y crisis económicas globales. La interdependencia ecológica, por su parte, implica que los territorios comparten sistemas biodiversos comunes e interconectados, lo que presupone que el aumento de gases efecto invernadero, las afectaciones en el clima global, la aparición de fenómenos transfronterizos como la pérdida de biodiversidad, la acidificación de océanos y la desforestación, afectan a todos los territorios en diversas proporciones.

La interdependencia tecnológica, por su parte, plantea una amplia y acelerada conectividad con el mundo a través de la consolidación y ampliación de redes sociales, la



ciberseguridad, las plataformas globales y la inteligencia artificial, finalizando en un acelerado proceso de flujos de información que cominan a los territorios a la generación de capacidades digitales, a la producción de DATA y a la accesibilidad al conocimiento. Finalmente, la interdependencia sociocultural transforma la identidad territorial en procesos de aculturación propiciados por las diásporas, las redes y los flujos migratorios, que conviven y se relacionan con los culturales locales.

El ciclo del desarrollo

Por otro lado, es necesario incorporar en este entramado de las dimensiones para la compresión del desarrollo, el concepto de ciclo del desarrollo que se “entiende” a modo de proceso sistémico que se retroalimenta de diversos factores que se articulan en la búsqueda de progreso social, ambiental e institucional en un territorio, constituyéndose en un ciclo dinámico. El soporte central de este ciclo del desarrollo es la base natural y sobre esta convergen y se interrelacionan los aspectos económicos y sociopolíticos. En este sentido, se valora lo económico y su contribución al desarrollo desde la perspectiva de la inversión en el territorio, entendido como construcción social en el cual, debe asegurarse la generación de capacidad de ahorro, la renta alta de los individuos y asentamientos humanos, así como el crecimiento económico, lo que le otorga a esta dimensión económica la incorporación de la productividad y la distribución de riqueza. De igual manera, se valoran los aspectos sociales, entre los que se considera a la educación como el principal conector de esta dimensión, en tanto permite apropiar conocimiento por parte de la sociedad para su sostenibilidad y no aquella que destruye valores, afecta la vida y genera desequilibrios entre poblaciones y territorios. Ocupa un lugar especial, el conocimiento reglado, como aquel que se genera, organiza, tramita y se comparte por la sociedad, atendiendo métodos y procedimientos orientados desde la ciencia, la técnica y la educación.

Adicional a esto, un componente central de este subsistema lo constituye lo que se denomina actitudes progresistas destacado por Dewey, Sen, Nussbaum, Habermas, Bauman, entre otros, que ha de comprenderse como “el conjunto de valores y formas de comportamiento hacia el cambio social, la equidad e inclusión y la modernización de estructuras económicas, políticas y culturales, sustentadas sobre la consideración de que la sociedad puede transformarse para mejorar las condiciones de vida”.

Otro componente clave es la innovación y el desarrollo tecnológico, entendido como la generación de nuevo conocimiento y su apropiación social. Se trata de un conocimiento que cree y genere valor a la sociedad, que satisfaga necesidades y mantenga la construcción social del territorio con enfoque de sostenibilidad, recobrando pérdidas donde haya surgido o generado adaptabilidad socioecosistémica.

Otro subsistema clave es el relacionado con la estabilidad como condición certera que contribuye de manera irreversible al desarrollo y a su evolución virtuosa, que incluye aspectos clave relacionados con la democracia, las libertades y la transparencia. En esa perspectiva, se entiende este subsistema de estabilidad como parte intrínseca de la comprensión de los sistemas territoriales, administrativos y socioeconómicos, en tanto comprende la promoción de equilibrio, la gobernabilidad y la continuidad



de estos sistemas ante afectaciones naturales, reconociendo su capacidad de resiliencia y adaptabilidad. En su funcionalidad incorpora los aspectos relacionados con la regulación, la cohesión social, la seguridad y la justicia, la estabilidad macroeconómica y la adaptación al cambio.

En este contexto, ha de reconocerse la necesidad de abordar conceptos como el de “resiliencia socioecológica” entendida como la “capacidad de los sistemas que integran sociedades humanas y ecosistemas para absorber perturbaciones, adaptarse y transformarse sin perder sus funciones esenciales, su identidad, su estructura y su capacidad de aprendizaje, aplicado a sistemas sociales y ecológicos acoplados e interdependientes” (Steffen 2015).

En este entorno se reconocen características relacionadas con cambios no lineales, retroalimentación, memoria social y ecológica, multiescalaridad y diversidad de estados de equilibrio en el territorio. A continuación, se presenta un cuadro que muestra las dimensiones y componentes de la resiliencia socioecológica.

Dimensiones y componentes de la Resiliencia Socioecológica

Dimensión	Componentes
Ambiental/ecológica	<ul style="list-style-type: none"> • Biodiversidad funcional • Conectividad ecológica • Servicios ecosistémicos • Ciclo hídricos y energéticos
Social	<ul style="list-style-type: none"> • Capital social • Participación comunitaria • Conocimiento local • Identidad cultural
Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernanza anticipatoria • Normas flexibles • Coordinación Interinstitucional • Capacidad de gestión del riesgo
Económica	<ul style="list-style-type: none"> • Diversificación Productiva • Medios de vida resilientes • Flexibilidad del mercado laboral
Tecnológica	<ul style="list-style-type: none"> • Innovación • Infraestructura verde y Gris • Sistemas de alerta temprana • Información climática

Fuente. elaboración propia con base en Berbés-Blázquez, M., & Dulin, S. (2022).

Nota. Dimensiones y componentes que se integran en los aspectos ambientales, sociales y económicos en el marco de la sostenibilidad y reconocen la importancia de la regeneración desde la perspectiva biológica, ambiental y ecológica, funcional-espacial, social y política.

Resulta crucial en este proceso de valoración el abordaje de los asuntos de gobernanza colaborativa y anticipatoria y la incorporación en los aspectos del desarrollo, de capacidades para la prospectiva (Medina, 2024), en un contexto de alta complejidad que reconoce que los territorios no pueden continuar pensando y actuando como si los procesos y flujos se consideren lineales, que ha sido la práctica y comprensión de los asuntos del desarrollo. Por el contrario, los procesos del desarrollo son complejos y cambiantes (Morin, 2005), en tanto deben entenderse como procesos interconectados, dinámicos y en un contexto de incertidumbre y riesgo con enfoque multinivel. De ahí que la gobernanza anticipatoria se fundamente en un proceso decisional orientado a la importancia de la preparación para futuros posibles antes de su ocurrencia en contextos de alta incertidumbre, cambios tecnológicos acelerados y riesgos emergentes, lo que implica actuaciones que apropien la prospectiva y la capacidad de anticipación, en las cuales la aplicación de análisis de futuros, la identificación y caracterización de escenarios e intervenciones de vigilancia socioecológica que alertan sobre potenciales desarrollos de oportunidades y riesgos son una prioridad.

Implica, de igual manera, el reconocimiento de procesos flexibles institucionales y de aplicación experimental que redunden en la posibilidad de adaptación de políticas acordes a las condiciones del territorio y las capacidades logradas y por generar.

En esa misma dirección emerge la necesidad de asegurar la participación y el análisis crítico y deliberativo público que involucra a variados actores, con diversos y, en algunos casos, antagónicos, intereses en un contexto de toma de decisiones sustentadas en la exploración de futuros que comienzan desde el presente. En este sentido, la importancia de revisar la aplicación de procesos de participación, en los cuales las decisiones son limitadas, restringidas y poco vinculantes, obligan, desde lo planteado por Mattos (1992), a poner especial atención a la participación de los actores, generando espacios de cesión de poder a estos, para decidir sobre la hoja de ruta del desarrollo.

La interdependencia redefine la prospectiva así: "anticipar es comprender cómo nuestra realidad está enlazada con la de otros, y cómo podemos construir futuros compartidos y sostenibles". (Medina, et al, 2024). En tal sentido, se reconocen las características del entorno con complejidad creciente, alta interconexión, la generación de capacidades y oportunidades globales y vulnerabilidades compartidas ,con el fin de generar análisis y valoración en referencia a los flujos de relaciones que se presentan en un sistema, que plantea la necesidad de compartir visiones colectivas de futuro, el diseño de estrategias hacia el cambio que permitan articular el territorio con el contexto global, y promuevan la necesidad de generar pensamiento ético, sostenible y regenerativo.

Repensar el desarrollo en Colombia

Lo expuesto con antelación conduce a la necesidad de repensar la forma en que se gestiona el desarrollo en nuestro país, que ha estado sustentado sobre los pilares básicos del Estado Social de Derecho, descentralizado y unitario, en el que se reconoce el desarrollo como una política de Estado, y en el que la planificación del desarrollo, en la que se articula lo estratégico y la inversión, esté abierto a la apropiación de nuevos instrumentos en los que se le otorgue espacio a la prospectiva, atendiendo los enfoques multiescalar, multinivel y multidimensional.



En esa misma perspectiva, se valora el ordenamiento territorial al darle importancia a la sostenibilidad ambiental, social y económica que se logra a través de la transversalidad de la institucionalidad y la gobernanza, que otorga a los territorios funciones, competencias y recursos que le son propios. De igual manera, incorpora la multiculturalidad y la participación de la diversidad de actores como asuntos de Estado, y emite orientaciones respecto a la economía mixta o social de mercado, reconociendo que el sector privado se constituye en motor de la economía, en un ámbito de libertad económica con responsabilidad social y ambiental, entendiendo la intervención del Estado ante la necesidad de proteger el interés general, garantizar derechos y libertades y corregir fallas del mercado.

La práctica de estos principios estructurales emanados de la carta política de 1991, reconoce avances, limitaciones y retrocesos respecto a la gestión del desarrollo que desde esta se promulga, para lo cual se destacan aspectos de alta relevancia por mencionar, entre otros las mejoras en los procesos de planificación e incorporación de los asuntos de ordenamiento territorial, antes obviados o dispersos, muy orientados a una funcionalidad asociada a la eficiencia, pero poco vinculada en reconocer la diversidad de los territorios, su evolución y sus capacidades. De igual manera, se evidencia una ausencia en los análisis de complejidad frente a la caracterización de actores y a las dinámicas de gobernanza en un contexto de innovación sociopolítica, así como una débil apropiación de procesos de prospectiva con enfoque multiescalar y su énfasis territorial.

Junto a lo anterior, las tensiones propias de la discusión de competencias, funciones y recursos entre el nivel central y el territorial ha llevado a reconocer este proceso como un intento de recentralización, que va en contravía a los planteamientos de la Constitución de 1991. Incluso con el Proyecto de Acto Legislativo 18 del 2024 “Por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, en el que se realizan críticas serias respecto a la autonomía relativa de los entes territoriales, persiste el desbalance respecto a las capacidades territoriales, en las exigencias en los principios eficiencia y eficacia, en un escenario en el cual los municipios de categoría sexta para el 2025 ascienden a 956 municipios representando el 85,2% del total nacional, sin desconocer las falencias de la distribución emanada del proyecto de acto legislativo en mención y que no están asociadas a las competencias y funciones. Se resalta el reconocimiento de estos recursos a los resguardos indígenas, aun sin desarrollos claros respecto al tránsito de estos a entidades territoriales indígenas (ETIS), proceso que se encuentra aún en ciernes.

También se resalta la existencia de diversidad de capacidades territoriales respecto a las cualificaciones del recurso humano que demandan las adecuaciones de los gobiernos territoriales, la efectiva focalización de la inversión y la generación de proyectos estratégicos territoriales y, junto a ello, las debilidades institucionales para la gestión sectorial social, infraestructural, económica y ambiental y, con esta, la carencia de intervenciones innovadoras asociadas a mecanismos de participación, de gestión de recursos y de intervenciones hacia la resolución de problemas del desarrollo de estos territorios.

Todo lo anterior, sin desconocer que las soluciones planteadas se dirigen en empaquetamiento de proyectos e intervenciones, muchas veces desconociendo las características y dinámicas del territorio. En esa línea, también las debilidades existentes en la implementación de mecanismos de participación, desde la perspectiva decisional no vinculante, son procesos pendientes por consolidar y fortalecer.

Sumado a lo anterior, se evidencia la dependencia de los territorios hacia las transferencias nacionales, las bajas capacidades técnicas sectoriales y de planificación, así como la debilidad en análisis de prospectiva que generan dispersión de los recursos. De igual manera, se asiste a una carencia de políticas ambientales integrales y una ausencia de estructuras ecológicas principales que generan serias tensiones relacionadas con los enfoques multiescalar y su articulación en las escalas territoriales, así como la carencia de enfoques socioecosistémicos en la gestión del desarrollo local.

En síntesis, se observa en la práctica, una gestión del desarrollo con enfoques lineales, repetitivos no diferenciados interterritorialmente, sin búsqueda de convergencias y con primacía de procesos mecanicistas del Estado moderno, sin enfoques de complejidad ni de prospectiva, orientados a la anticipación, lo que termina dificultando la generación de capacidades para la función central de liderazgos para el cambio y las transformaciones hacia la sostenibilidad, la regeneración del territorio y su incidencia en el desarrollo de estos y del país.

La BioAdministración como camino

El surgimiento de la Bioadministración como enfoque para pensar el desarrollo y la gobernanza en los territorios desde un marco de análisis socioecosistémico, de alta complejidad, otorga un escenario de oportunidades para repensar la gestión del desarrollo, esto implica considerar el conocimiento, la innovación y la vinculación activa de los actores en un sólido marco decisional como derroteros de este nuevo enfoque, así como el establecimiento de mecanismos robustos de gobernanza adaptativa y anticipatoria.

La Bioadministración a su vez se fundamenta en un nuevo pensamiento sobre el desarrollo y su gestión esencial tomando como referencias el pensamiento complejo de (Morin, 2005), la ecología política Watts, (1983), Blaikie (1985), Brokkfieeld (1986) y los sistemas socioecológicos Berkes & Folke (1998). En tal sentido, este nuevo enfoque se sustenta e en el reconocimiento que los territorios funcionan como organismos vivos en los que sistemas ecológicos y sociales interactúan y son interdependientes a través de procesos dinámicos en un contexto de incertidumbre y complejidad. Por ello, las políticas públicas deben asumir estas realidades con enfoque sistémico que trasciende los enfoques territoriales en los que prima una economía y una administración eficiente. Este nuevo enfoque invita a hacer un tránsito hacia un Estado que cumpla la función asociada que tiene de protección, al cuidado y a la mediación para convertirse en garante de la sostenibilidad y de la vida humana, así como de los ecosistemas.



Desde este enfoque se entiende el territorio, como producto de tejidos y entrelazamiento de flujos biofísicos y ecosistémicos, en el que convergen múltiples diversidades —cultural, identitaria y comunitaria— que, a su vez, construyen diversos significados societales sobre el territorio e interactúan con una importante diversidad de economías locales e instituciones formales e informales.

En este nuevo enfoque de Bioadministración convergen elementos asociados al diálogo social de saberes, el conocimiento generado por el cuidado comunitario del territorio, las formas de organización social espontánea de grupos de ambientalistas y protectores de los ecosistemas con prácticas de conservación y uso sostenible, así como formas innovadoras de gestión de bienes comunes, incidiendo en el subsistema de estabilidad, como se indicó el enfoque del ciclo del desarrollo, generando con ello un sentido de pertenencia respecto a la responsabilidad y valor compartido, y un sentido de corresponsabilidad en un contexto de análisis sociológico.

En esta perspectiva, la administración se reconoce como un proceso continuo e innovador de la gestión que se enmarca en dinámicas de adaptación y anticipación para el desarrollo, implicando una comprensión del territorio en su complejidad e interdependencia al incorporar una prospectiva estratégica, la apropiación, el aprendizaje social y el monitoreo permanente, todo ello, en un escenario de gobernanza en el que la participación se enarbola como eje central de la construcción de territorios, con vigilancia constante de los recursos, para consolidar la orientación del desarrollo y los cambios requeridos.

Con la Bioadministración la práctica de la planificación y la prospectiva estratégica trasciende los límites político administrativos, para entrelazarse en las formas de organización ecosistémica, reconociendo las interacciones los flujos de materia y energía y los atributos que le son propios a la geografía del lugar. Así mismo, esta práctica parte del reconocimiento de las interdependencias de los territorios asociadas a los ecosistemas marinos, costeros, de montaña y continentales, incorporando humedales y las diversas formas espaciales de configuración geofísica funcional acotados a los flujos y las formas vitales que caracterizan al territorio.

Desde la gobernanza anticipatoria y colaborativa, el enfoque de Bioadministración reconoce la complejidad y la diversidad de intereses y actores que tienen presencia en los territorios, propiciando con ello, la generación de capacidades de decisión que han de ser comunes frente al desarrollo. En este escenario, las redes, sus flujos e interdependencias, se constituyen en una oportunidad para generar alternativas y para construir visiones de desarrollo diferentes, así como para avanzar en la implementación, desde el monitoreo y flujo constante de seguimientos y ajustes, comprendiendo el desarrollo como un proceso dinámico y en constante transformación.

El nuevo enfoque de Bioadministración pone especial atención a fenómenos naturales asociados a la variabilidad climática, o a las vulnerabilidades producto de los riesgos naturales a los que se enfrentan muchos territorios, en tanto reconoce el territorio como construcción social y lugar de asentamientos humanos, por lo que es posible aumentar las capacidades de prevención y respuesta a los riesgos. La Bioadministración también busca la compresión e intervención anticipada de estos hechos, en tanto permite realizar análisis de vulnerabilidad, valoración multiescalar y socioecosistémica, además de generar procesos de resiliencia y adaptación, desde los cuales se puedan plantear adecuaciones relacionadas



con la regeneración de sistemas vitales. En esta perspectiva, la gestión del ciclo del agua, de los suelos y el clima y la atención a la infraestructura verde, permiten mitigar y contrarrestar los riesgos que puedan presentarse, instando a las administraciones locales a generar capacidades administrativas y dotacionales para adaptarse a dichos fenómenos.

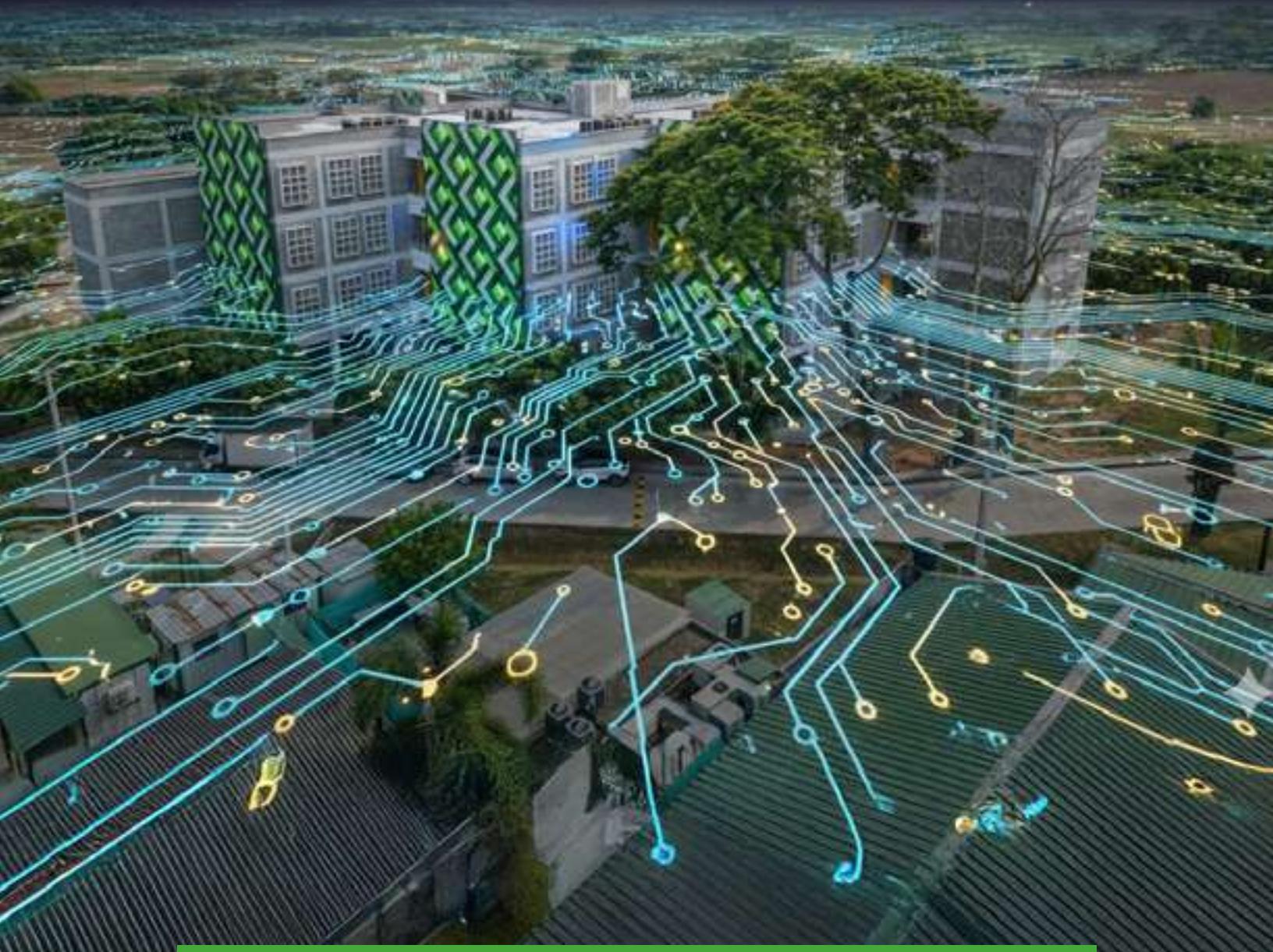
La ausencia de convergencia territorial en el país y los desequilibrios territoriales evidentes reclaman la existencia de campos de actuación en los cuales se demanda de este nuevo concepto de gestión del desarrollo denominado Bioadministración; procesos de ordenamiento territorial que se sustenten en enfoques socioecosistémicos, diálogo de saberes y conocimiento experto, que sea apropiado por la sociedad para propiciar una nueva relación entre los seres humanos y los ecosistemas. Así mismo, la Bioadministración permite comprender el enfoque multiescalar de las intervenciones en el territorio y resaltar la valoración integral como proceso clave para la conservación y uso sostenible y regenerativo del territorio. De igual manera, este nuevo enfoque abre oportunidades para generar territorios resilientes, en el que se valore la riqueza ecosistémica y las prácticas sostenibles.

En esta perspectiva, se impulsa un proceso de transformación de la gestión del desarrollo, que conduce a la generación de acuerdos sociales hacia una gobernanza colaborativa y anticipatoria para enfrentar los retos que impone la geopolítica, los fenómenos del cambio climático y los procesos socioecológicos que conduzcan hacia un nuevo ciclo del desarrollo, soportado en los enfoques de resiliencia, adaptabilidad, sostenibilidad y regeneración, ambiental, social, política y económica.

En este contexto la Bioadministración se constituye en un camino que permite avanzar hacia la valoración del territorio como una construcción social y un ecosistema vivo, en el que la convergencia social y territorial, permita la sostenibilidad de los asentamientos humanos y la protección de la vida en todas sus expresiones, logrando con ello que la Bioadministración se convierta en un laboratorio de experiencias de vida.

Referencias

- Alburquerque, F. (2008). Desarrollo económico territorial y estrategias de articulación productiva. CEPAL.
- Berkes, F., & Folke, C. (1998). Linking social and ecological systems: Management practices and social mechanisms for building resilience. Cambridge University Press.
- Brenner, N. (2019). New urban spaces: Urban theory and the scale question. Oxford University Press.
- Boisier, S. (2005). El desarrollo territorial: más allá del crecimiento económico. ILPES-CEPAL
- Congreso de la Republica de Colombia Constitucion Politica 1991
- Falletti, T. (2010). Decentralization and subnational politics in Latin America. Cambridge University Press.
- Gornitzka, Å. (2019). Multilevel governance and policy coordination. *Journal of Public Policy*, 39(3), 409–431.
- Gudynas, E. (2011). Desarrollo, sustentabilidad y transiciones hacia el buen vivir. *Revista de Economía Crítica*, 12(1), 12–30.
- Haesbaert, R. (2011). El mito de la desterritorialización. Siglo XXI
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state: Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243
- IPCC. (2023). Sixth Assessment Report. United Nations
- Jessop, B. (2002). The Future of the Capitalist State. Polity Press.
- Medina Vasquez Javier (2024). Prospectiva para un mundo interdependiente , Bogota 2023, Academia Colombiana de Ciencias Economicas.
- Morin, E. (2005). Introducción al pensamiento complejo. Gedisa.
- ONU-Hábitat. (2020). Agenda Urbana Mundial y planificación multiescalar.
- Ostrom, E. (2010). Polycentric systems for coping with collective action. *Global Environmental Change*, 20(4).
- Stiglitz, J. (2018). Globalization and its discontents revisited. W.W. Norton & Company.
- Storper, M. (1995). The resurgence of regional economies. *Regional Studies*, 29(3), 191–205.



LA NUEVA OLA DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEBE PARTIR DE UN DIAGNÓSTICO ESTRUCTURAL

Diego Dorado

Economista especializado en Inversión Pública,
Desarrollo Territorial y Evaluación de Políticas y
PHD en Estudios Políticos.

bioadministracionpublica@funcionpublica.gov.co





Resumen

El presente artículo pretende responder la pregunta ¿cómo avanzar hacia una nueva ola de descentralización en Colombia, si no comprendemos primero por qué los intentos promovidos por la Constitución de 1991 no produjeron los resultados esperados? En tal sentido, se expone en primera medida un marco conceptual y analítico que permita entender la descentralización como un proceso político y territorial complejo, más allá de la simple distribución de funciones, y a la vez identificar como examinar los obstáculos estructurales que explican por qué la descentralización no ha logrado consolidarse como un verdadero proyecto de democratización territorial. En razón a lo anterior, más que un inventario de problemas, este artículo busca mostrar un hilo conductor que exponga que los obstáculos no son hechos aislados, sino piezas de una misma arquitectura institucional que al no revisarse, hará que cualquier nueva reforma repita las mismas fallas que en la actualidad criticamos.

Palabras clave: ola de descentralización, fallas, distribución de poder, obstáculos estructurales, democratización territorial

Cuando el territorio habla y el Estado no escucha

La aplicación de la descentralización en Colombia ha sido presentada como una serie de promesas democráticas: acercar el Estado al ciudadano, distribuir el poder, corregir desequilibrios históricos y construir un país más justo con acción pública desde y para los territorios. Esta no solo ha sido vista como reforma técnica y ajuste administrativo sino, también como una apuesta política de largo aliento para transformar la relación entre la nación y sus entidades territoriales. La Constitución de 1991 concretó esta propuesta al reconocer la autonomía de departamentos, distritos y municipios; consagrar la participación ciudadana y abrir espacios para nuevas formas de organización regional, entre las que están las regiones, provincias, entidades territoriales indígenas y esquemas asociativos territoriales, entre otros.

Más de treinta años después, sin embargo, el balance dista de ser satisfactorio. En algunos territorios, la presencia estatal es visible, las instituciones funcionan con relativa solvencia, los servicios públicos se prestan de manera razonable y la ciudadanía percibe que tiene canales efectivos para relacionarse con las autoridades. En otros, por el contrario, la descentralización se vive como una promesa incumplida: municipios con equipos administrativos mínimos, dificultades crónicas para ejecutar recursos, brechas profundas en servicios básicos y una sensación extendida de abandono del Estado central.





Marco conceptual y analítico: un Estado entre dos aguas

Quien recorre los territorios del país lo entiende rápidamente, en zonas densas y articuladas como la Sabana de Bogotá, el Valle de Aburrá o el eje Pereira-Manizales-Armenia, la acción pública se apoya en capacidades técnicas acumuladas, estructuras administrativas amplias y redes de cooperación público-privada relativamente consolidadas. En contraste, en regiones como Vaupés, Guainía, el Pacífico o la Alta Guajira, la vida cotidiana transcurre en medio de enormes distancias, baja conectividad, presencia institucional fragmentada y altos costos en intervención pública. En esas regiones la descentralización no se percibe como autonomía, sino como un Estado intermedio entre la promesa y el abandono.

El debate público sobre la descentralización suele reducirse a la pregunta de quién debe hacer qué. Se discute si la educación debe ser municipal o departamental; si la salud debe ser administrada por las entidades territoriales o por agentes privados regulados desde el centro; si el agua potable debe depender de gestores departamentales o de empresas locales, aunque estas discusiones son importantes, se quedan sin resolver al no situarlas en un marco conceptual más amplio.

La literatura clásica sobre federalismo fiscal representada por autores como Oates (1999), plantea que la descentralización tiene sentido cuando los niveles de gobierno más cercanos al ciudadano pueden adaptar las políticas públicas a las preferencias y condiciones locales, mientras que el nivel central se concentra en funciones redistributivas, de estabilización macroeconómica y de definición de estándares mínimos. Estas lógicas parten de unos supuestos: los gobiernos subnacionales cuentan con capacidades administrativas, instrumentos fiscales y grados razonables de autonomía para ejercer las funciones que se les asignan, cuando esto

no ocurre, la descentralización puede generar más problemas que soluciones.

En América Latina la experiencia ha sido ambivalente, Falleti (2010) muestra que la secuencia específica de las reformas —si se descentralizaron primero las funciones políticas, fiscales o administrativas— tiene efectos duraderos sobre el equilibrio de poder entre niveles de gobierno. En varios países se produjo lo que la autora denomina una “descentralización parcial y secuencial”, debido a que se entregaron responsabilidades sin recursos suficientes, o recursos sin capacidades, o competencias sin claridad normativa, generando sistemas híbridos difíciles de gobernar. Colombia no ha sido ajena a estas dinámicas. Desde la perspectiva de la geografía y la economía del desarrollo autores como Boisier (2003) y Cuervo (2020) insisten en que el territorio no puede reducirse a una división político-administrativa. El territorio es una construcción social, económica e institucional en la que se entrecruzan actividades productivas, patrones de poblamiento, relaciones de poder, identidades culturales y arreglos de gobernanza. Gobernar territorios reales implica reconocer esta complejidad y diseñar instituciones que dialoguen con ella, en tanto que gobernar “territorios administrativos” supone tratar como iguales realidades que no lo son.

En el caso colombiano, la descentralización se ha movido durante tres décadas “entre dos aguas”. Por un lado, ha existido una fuerte centralización normativa: el nivel nacional define estándares, regula sistemas, fija criterios de asignación de recursos y establece marcos



de actuación sectorial. Por otro lado, se ha producido una descentralización operativa que asigna tareas de ejecución a departamentos y municipios, muchas veces sin los recursos o las capacidades necesarias. Esta asimetría genera lo que Rodden (2004) describe como “descentralización sin autonomía”: gobiernos subnacionales sobrecargados de responsabilidades y subdotados de instrumentos.

Este artículo se inscribe en ese cruce de enfoques, parte de la idea de que la descentralización colombiana debe analizarse como un arreglo de gobernanza multinivel, en el que las fallas no se explican solo por “falta de voluntad” de un nivel de gobierno, sino por la interacción entre diseño normativo, estructura fiscal, capacidades locales, arreglos asociados a las dinámicas electorales y diversidad territorial. Sobre ese entramado conceptual se construye el diagnóstico que se presenta a continuación.

Diagnóstico general: un país profundamente desigual

Cualquier reflexión sobre descentralización en Colombia comienza por reconocer que se trata de un país extraordinariamente diverso y desigual, noción tantas veces repetida, que adquiere un matiz específico cuando se la analiza desde la perspectiva de las capacidades estatales y del acceso a bienes y servicios públicos.

La Misión de Descentralización (DNP, 2024) documenta que una proporción significativa de los municipios colombianos opera con plantillas de menos de veinte funcionarios de planta, y que en muchos casos el número asciende apenas a diez. Estos equipos reducidos deben hacerse cargo de una agenda que incluye planeación, presupuesto, contratación, ordenamiento territorial, servicios públicos, programas sociales, atención a emergencias, cumplimiento de normas sectoriales y gestión de proyectos en contraste, ciudades como Bogotá, Medellín o Cali cuentan con estructuras administrativas complejas, cuadros técnicos especializados y redes institucionales robustas.

La desigualdad no es solo administrativa, es también fiscal. Según estimaciones recientes, más del 80 % de los municipios dependen casi por completo de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) y en menor medida del Sistema General de Regalías (SGR). La Nación concentra alrededor del 85 % del recaudo tributario, mientras que departamentos y municipios se financian principalmente con transferencias, condicionadas a usos específicos, y tributos que responden a dinámicas de concentración, como el predial o el impuesto de industria y comercio, limitando el potencial en muchos municipios que no responden a estas dinámicas. Esta estructura limita la autonomía real para definir prioridades y deja poco margen de maniobra para emprender proyectos estratégicos.

A ello se suman los costos diferenciales de provisión de servicios públicos, llevar agua potable a una comunidad indígena en la Amazonía, garantizar transporte escolar en un municipio de alta ruralidad dispersa o asegurar presencia permanente de personal de salud en una zona remota puede costar varias veces más que prestar servicios equivalentes en un entorno urbano denso y bien conectado. Sin embargo, los sistemas de asignación de recursos no siempre incorporan estos costos diferenciales, lo que termina penalizando a los territorios que enfrentan condiciones más adversas.

En los corredores metropolitanos y las regiones de alta integración funcional — Sabana de Bogotá, Valle de Aburrá, Eje Cafetero, algunas zonas del Valle del Cauca y el Caribe—, las dinámicas de movilidad, empleo, comercio y acceso a servicios desbordan las fronteras municipales. La vida cotidiana no se organiza según los límites de los mapas administrativos, sino según las redes de transporte, los mercados de trabajo, las cadenas de valor y las infraestructuras comunes, sin embargo, la institucionalidad sigue anclada a un mosaico de municipios y departamentos, limitados por fronteras político-administrativas que en muchos casos no cuentan con mecanismos efectivos de coordinación supramunicipal.

En ese contexto, no sorprende que se observe una desalineación profunda entre competencias, capacidades y recursos. A muchos municipios se les exige formular planes de desarrollo, actualizar instrumentos de ordenamiento territorial, estructurar proyectos de inversión, cumplir estándares sectoriales y ejecutar recursos de múltiples fuentes, sin que cuenten con los equipos humanos, los sistemas de información o el acompañamiento técnico necesarios al mismo tiempo, el nivel nacional interviene de manera directa en la implementación de programas en los territorios, reforzando la dependencia y diluyendo la responsabilidad local.

Diez obstáculos estructurales de la descentralización colombiana

Con motivo de la consultoría para los componentes de competencias y finanzas territoriales para la Misión de Descentralización, la Unión Temporal RIMISP-UrbanPro, en su diagnóstico de la descentralización del país, identificó diez obstáculos, que sintetizo y analizo, reconociendo mi participación directa en esta consultoría, con lo que se podría generar un sesgo interpretativo.

El primer gran obstáculo es conceptual, llamado “Territorio presente, concepto ausente” en referencia a que Colombia se ha gobernado pensando en territorios administrativos, no en territorios reales, entendiendo al territorio como un espacio geográfico en el que se reconocen relaciones sociales, identidades culturales, dinámicas ambientales, entre otros; conceptos mucho más vivos que una simple interpretación administrativa. La unidad básica del modelo —el municipio— agrupa realidades profundamente heterogéneas. Mitú, capital de Vaupés, tiene menos de un habitante por kilómetro cuadrado; enfrenta enormes desafíos de conectividad y alberga poblaciones indígenas con dinámicas culturales propias; mientras que Sabaneta, en Antioquia, el municipio más denso del país, está integrado funcionalmente al área metropolitana del Valle de Aburrá, con una economía urbana y servicios altamente especializados.

A pesar de estas diferencias extremas ambos municipios están sometidos a obligaciones normativas muy similares en materia de planeación, prestación de servicios, gestión del riesgo y ejecución de recursos homogeneidad normativa que implica, en la práctica, que el modelo no reconoce los costos diferenciales de operar en contextos de ruralidad dispersa, baja integración económica o presencia étnica significativa. Más del 70% de los municipios con baja capacidad institucional se concentra en regiones de alta ruralidad y baja integración, justamente donde más se requiere un enfoque territorial diferenciado (Rimisp-UrbanPro, 2023).





Ignorar esta diversidad conlleva a que políticas diseñadas para contextos urbanos densos se apliquen en territorios rurales remotos, sin ajustes significativos. El resultado es doblemente problemático: por un lado, se sobrecargan administraciones locales que no cuentan con las capacidades para cumplir las obligaciones; por el otro, se desperdician recursos en intervenciones que no dialogan con las condiciones reales del territorio y en lugar que este sea el punto de partida del diseño institucional, pasa a una posición secundaria.

En la misma línea, sin incluir en la discusión elementos culturales y étnicos asociados a los territorios, como suelen argumentar las comunidades étnicas, quienes suelen centrarse en la consulta previa enmarcada en el Convenio 169 de la OIT, sostienen que debería tenerse presente conceptos como resguardos indígenas, entidad territorial indígena y territorios colectivos para poder avanzar en el desarrollo de los territorios.

El segundo obstáculo “Competencia: un concepto polisémico” reside en el lenguaje jurídico-institucional con el que se construyó la descentralización. Las normas que distribuyen competencias entre nación, departamentos y municipios —en particular Ley 60 de 1993, Ley 715 de 2001 y Ley 142 de 1994— emplean de manera amplia verbos como “coordinar”, “apoyar”, “promover”, “participar” o “acompañar” términos que, aunque son comprensibles en un lenguaje coloquial, resultan excesivamente vagos para definir obligaciones.

Rimisp-UrbanPro (2023), documenta que más del 60 % de las funciones asignadas a los gobiernos territoriales están redactadas con este tipo de verbos indeterminados, implicando que en la práctica no sea sencillo establecer qué se espera exactamente de la gestión de un alcalde o de un gobernador en un determinado sector, o cuáles son los estándares de cumplimiento ni qué tipo de rendimiento debe exigírseles. La “competencia” se convierte entonces en un concepto polisémico, es decir, adopta un significado distinto para quienes intervienen en el territorio.

Esta ambigüedad tiene consecuencias profundas, en primer lugar, debilita la planeación: si las funciones no están claramente definidas los planes de desarrollo y los planes sectoriales se llenan de enunciados generales que no siempre se corresponden con responsabilidades concretas. En segundo lugar, fragmenta la rendición de cuentas, lo que genera que cuando varios niveles de gobierno “apoyan” o

“coordinan” algo, ninguno puede ser considerado plenamente responsable del resultado. En tercer lugar, dificulta la coordinación intergubernamental, porque cada actor interpreta el alcance de sus funciones según su propia lectura jurídica.

La polisemia competencial descrita en el punto anterior, desemboca en un tercer obstáculo: la superposición funcional, o lo que la Misión de Descentralización denomina el fenómeno de «todos en todo» en varios sectores múltiples instituciones intervienen de manera simultánea en las mismas funciones, con los mismos objetivos, pero sin una definición clara de dominancia funcional.

El sector de agua potable y saneamiento básico ilustra bien este problema. En numerosos municipios no certificados intervienen al mismo tiempo, alcaldía, gobernación, gestor departamental de agua, operador del servicio, Ministerio de Vivienda y Superintendencia de Servicios Públicos, cada uno tiene una cuota de responsabilidad en la planeación, la financiación, la ejecución o el control, pero ninguna entidad posee el liderazgo claro sobre el



ciclo completo de la política, produciendo lo que varios estudios han llamado un «laberinto decisional», proyectos que tardan años en materializarse porque cada paso requiere la aprobación o la participación de varias instancias, a menudo con agendas y tiempos distintos. Algo similar ocurre en salud, el Ministerio define la política, las EPS administran el aseguramiento, las secretarías departamentales gestionan redes hospitalarias, los municipios desarrollan acciones de salud pública y los órganos de control intervienen sobre la totalidad del sistema, en medio de esta constelación de actores, es difícil establecer quién es responsable cuando un servicio falla, cuando una infraestructura se deteriora o cuando un programa no genera los resultados esperados.

Desde el punto de vista de la teoría institucional, esta superposición erosiona la eficacia de la descentralización, Rodden (2004) advierte que los arreglos intergubernamentales sin definición clara de dominancia funcional tienden a producir sistemas híbridos, en los que la descentralización pierde eficacia y la centralización pierde legitimidad, Colombia encaja en esa descripción en el que la multiplicidad de actores no se traduce en mayor capacidad estatal, sino en una responsabilidad diluida.

El cuarto obstáculo se relaciona con la manera como se diseñan e implementan las políticas públicas. A pesar de la heterogeneidad territorial descrita, muchos de los instrumentos utilizados —normas, estándares, esquemas de transferencias, requisitos de gestión— operan bajo una lógica de homogeneidad, se aplican criterios uniformes a contextos que son todo menos uniformes, esto se ha llamado “Realidad heterogénea, instrumentos homogéneos”.

La Misión de Descentralización (2024) muestra por ejemplo que los costos de provisión de agua potable, transporte escolar o atención primaria en salud en zonas de ruralidad dispersa, pueden superar varias veces los valores de contextos urbanos densos. Sin embargo, las fórmulas de asignación de recursos y los estándares de cobertura y calidad no siempre reflejan esas diferencias. Del mismo modo, se exigen estructuras administrativas similares a municipios con capacidades muy dispares, generando sobrecarga en unos y subutilización en otros.

El resultado es una especie de “injusticia territorial silenciosa” en el que territorios con mayores dificultades estructurales para cumplir sus funciones reciben prácticamente los mismos instrumentos que aquellos que operan en condiciones más favorables perpetuando brechas en lugar de corregirlas y termina penalizando a quienes más necesitan el trato diferencial.

Un quinto obstáculo es la paradoja de la “descentralización que centraliza”. En varios sectores las reformas posteriores a 1991 han fortalecido la rectoría nacional hasta el punto de limitar significativamente la autonomía territorial, en salud por ejemplo la regulación del aseguramiento, el diseño del plan de beneficios, la definición de tarifas y la orientación de gran parte del gasto se concentran en el nivel central, en contraste, las entidades territoriales tienen margen para ciertas acciones de salud pública y para la gestión de redes, pero su capacidad real de decisión está fuertemente condicionada.

En educación, el proceso de certificación se limitó a la capacidad de los municipios para administrar directamente el servicio, pero como resultado de debilidades administrativas, las funciones terminaron concentrándose en los departamentos. De otro lado, se ha mantenido



en la nación un papel dominante en aspectos como planta docente, lineamientos curriculares o los programas estratégicos. En esa misma línea, en agua potable, la creación de los gestores departamentales ha aplazado parte de las decisiones de proyectos e inversiones que van desde los municipios hacia instancias supralocales.

Esta recentralización progresiva responde en parte a la preocupación legítima por la calidad del gasto y el uso adecuado de los recursos, pero, también expresa una desconfianza histórica hacia los gobiernos territoriales. El efecto final es un modelo que desconcentra tareas —porque muchas cosas se ejecutan en los territorios—, pero centraliza poder —porque las principales decisiones normativas, financieras y estratégicas se toman en el nivel nacional.

La sexta barrera se relaciona con la manera en la que se clasifica a los municipios y departamentos. La Ley 617 de 2000 introdujo un esquema de categorías basado principalmente en dos criterios: población e ingresos corrientes de libre destinación, esquema que se diseñó para controlar el gasto de funcionamiento, en particular en lo relativo a concejos, personerías y administraciones centrales, pero con el pasar del tiempo se fue utilizando para otros fines.

El problema es que esta categorización ignora dimensiones clave del territorio como dispersión geográfica, ruralidad, conectividad, presencia de población étnica, capacidades institucionales efectivas, niveles de violencia, entre otras. Municipios que se parecen poco entre sí —por sus desafíos o por sus potencialidades— quedan ubicados en categorías similares y, en consecuencia, sujetos a obligaciones equivalentes. La clasificación en lugar de ser una herramienta para adaptar la acción pública a las realidades territoriales, termina “categorizando el desconocimiento” de esas realidades. Sin embargo, esta intención de “categorizar” todo en grandes grupos, así poco aporte para la discusión —hoy en la categoría sexta de la Ley 617 están más del 80 % de los municipios del país—, se ha expandido a otras clasificaciones, que, por la presión de crear pocas categorías, terminan agrupando a los municipios en pocos grupos, impidiendo entender las diferencias estructurales que existen. El séptimo obstáculo alude a la débil construcción de gobernanza supramunicipal. Aunque la Constitución de 1991 abrió la puerta a figuras como áreas metropolitanas, provincias y más adelante a las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), el desarrollo normativo y fiscal de estas instancias ha sido limitado, porque la mayoría carece de fuentes estables de financiamiento, competencias propias claramente definidas y herramientas para ejercer liderazgo en agendas regionales.

Rimisp-UrbanPro (2023) señala que más del 80% de los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) operan sin un flujo de recursos permanente y dependen de proyectos ocasionales o de la voluntad política de los mandatarios de turno. En esas condiciones la asociatividad se vuelve frágil y discrecional y los problemas que requieren escala regional —infraestructura, logística, ordenamiento de cuencas, desarrollo económico territorial— quedan atrapados entre múltiples municipios y departamentos que carecen de una instancia fuerte de coordinación, obstáculo que se ha denominado: “fraccionando la asociatividad”.

El octavo obstáculo es quizás uno de los más evidentes y al mismo tiempo uno de los más difíciles de corregir: “Descentralizando recursos, no capacidades”. Colombia ha transferido cuantiosos recursos a los territorios a través del SGP, el SGR y otras fuentes, pero no ha invertido de manera equivalente en la construcción de capacidades institucionales.



Los datos de la Misión de Descentralización y de Rimisp-UrbanPro muestran que más de 500 municipios operan con menos de 25 funcionarios, que la rotación es alta, que los perfiles técnicos son limitados y que las herramientas de información son precarias. En municipios PDET por ejemplo la llegada de nuevos recursos para implementación de acuerdos de paz ha desbordado en muchos casos la capacidad local para formular proyectos, gestionar contratación o hacer seguimiento adecuado.

Descentralizar recursos sin construir capacidades es en la práctica una forma de recentralización encubierta porque como los territorios no logran ejecutar o gestionar adecuadamente, el nivel nacional termina interviniendo de manera directa, reforzando la dependencia que se pretendía superar.

El noveno obstáculo se refiere a la desconexión entre las funciones asignadas a departamentos y municipios y los recursos de los que disponen para ejercerlas y se nombró como “La descentralización de recursos independiente de las competencias”. La concentración del recaudo tributario en el nivel nacional, la limitada base tributaria de la mayoría de las entidades territoriales y la estructura de transferencias condicionadas, generan un escenario en el que la autonomía fiscal es más formal que real.

Departamentos con amplias responsabilidades en salud, educación, infraestructura y desarrollo económico tienen márgenes muy estrechos para definir sus propias prioridades más allá de lo establecido por las normas nacionales, en tanto que los municipios pequeños, altamente dependientes del SGP, disponen de poca flexibilidad para adaptar el gasto a sus realidades. La desconexión entre competencias y recursos alimenta la sensación, tanto en la ciudadanía como en las autoridades locales, que la descentralización es un juego de responsabilidades sin poder.

Finalmente, el décimo obstáculo se relaciona con los límites del SGP y del SGR para cerrar las brechas territoriales, es decir, “las transferencias se han quedado cortas para el cierre de brechas”. El SGP como proporción del PIB ha disminuido a lo largo de las últimas décadas, reduciendo el espacio fiscal para financiación de servicios básicos y bienes públicos locales. El SGR, por su parte, se distribuye según criterios que no siempre favorecen a los territorios más rezagados, en concreto los municipios y departamentos no productores de recursos naturales —muchos de ellos rurales, indígenas o de frontera— que reciben montos reducidos, insuficientes para transformar sus condiciones estructurales.

En contexto, las transferencias no logran cumplir plenamente su función redistributiva, si bien han evitado que las brechas sean aún mayores, no han sido capaces de revertir la desigualdad territorial acumulada. Sin cambios de fondo en los criterios de asignación y en la articulación con políticas de desarrollo territorial, la capacidad de las transferencias para impulsar una nueva etapa de descentralización será limitada.





Conclusiones: memoria institucional para no repetir la historia

Los diez obstáculos analizados no agotan todos los problemas de la descentralización colombiana, pero sí permiten trazar una imagen coherente de sus límites estructurales, más que una suma de fallas, constituyen un entramado de inercias, ambigüedades y desequilibrios que han configurado un modelo incompleto y, en varios sentidos, contradictorio.

La primera conclusión pone de manifiesto que la historia importa. Las decisiones tomadas en los años noventa en distribución de competencias, esquemas de financiación y diseño institucional han dejado una huella profunda que condiciona las posibilidades actuales de reforma. No se comienza desde cero, se parte de un modelo que ha generado resultados ambivalentes y que requiere ajustes cuidadosos e informados por la experiencia acumulada y la evidencia empírica disponible.

La segunda conclusión plantea que la heterogeneidad territorial debe ser el punto de partida de cualquier nueva ola de descentralización. Persistir en instrumentos homogéneos en un país tan diverso equivale a insistir en un error ya diagnosticado. Reconocer los costos diferenciales de provisión, las brechas de capacidades, las diferencias de escala y las particularidades culturales y productivas es una condición necesaria —aunque no suficiente— para que la acción pública sea más justa y efectiva.

La tercera conclusión muestra que no hay autonomía sin capacidades. Descentralizar responsabilidades y recursos sin construir capacidades administrativas, técnicas y políticas en los territorios es una forma de transferencia incompleta, que termina reforzando la dependencia del nivel central y

alimentando la narrativa de que «los territorios no pueden». Invertir en capacidades debe dejar de ser un componente accesorio para convertirse en un eje central de cualquier estrategia de reforma.

La cuarta conclusión expone que la recentralización silenciosa revela un problema de confianza. Buena parte de las reformas que han intensificado el papel de la nación en sectores clave responden a preocupaciones legítimas sobre el uso de los recursos y la calidad de los servicios, sin embargo, si esa recentralización no se acompaña de esfuerzos sistemáticos para fortalecer a los territorios, se corre el riesgo de consolidar un modelo en el que los gobiernos locales son vistos solo como ejecutores y no como actores políticos plenos.

La quinta y última conclusión, evidencia que Colombia necesita un nuevo pacto territorial. Un pacto que clarifique funciones, alinee recursos con competencias, reconozca la diversidad territorial, fortalezca la asociatividad y fije en el centro de la agenda la construcción de capacidades. Este pacto no puede construirse desde el desconocimiento de los problemas, ni desde la nostalgia del centralismo, ni desde una defensa acrítica de la descentralización, debe fundarse en la memoria institucional con la capacidad de mirar hacia atrás, reconocer lo que no ha funcionado y evitar , repetir la historia.

La nueva ola de la descentralización no puede limitarse a un conjunto de reformas parciales, debe ser un ejercicio de lucidez colectiva para entender que el territorio se ha pronunciado muchas veces, y que el desafío del Estado es, por fin, escuchar.





Referencias

- Boisier, S. (2003). Desarrollo territorial y construcción social. CEPAL.
- Cuervo, L. (2020). Territorio y desarrollo: fundamentos y aplicaciones. Universidad Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2024). Informe Final de la Misión de Descentralización. DNP.
- Falleti, T. (2010). Decentralization and Subnational Politics in Latin America. Cambridge University Press.
- Grindle, M. (2007). Good Enough Governance Revisited. *Development Policy Review*, 25(5), 553–574.
- Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149.
- OCDE. (2014). Territorial Reviews: Colombia. OECD Publishing.
- Rimisp – UrbanPro. (2023). Rediseñando la descentralización: Informe final. Rimisp.

LA TENSIÓN ENTRE LA DESCENTRALIZACIÓN NORMATIVA Y LA AUTONOMÍA TERRITORIAL REAL: UN ANÁLISIS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

Karen Lizeth Pinea Pineda
Psicóloga, alcaldesa de Mosquera (Nariño)

Sebastián Fausto Méndez Toloza
*Abogado y docente universitario
alcaldia@mosquera-narino.gov.co*



Resumen

El proceso de descentralización en Colombia iniciado por la Constitución de 1991 estableció la autonomía municipal y el Sistema General de Participaciones (SGP) como pilares para el desarrollo territorial, aunque persiste una tensión estructural entre el rol del SGP como herramienta de equidad y su diseño rígido, que limita la autonomía efectiva de los gobiernos locales. Este artículo analiza estas tensiones conceptuales y operativas entre el diseño del SGP y el ejercicio de la autonomía municipal. A través de una revisión sistemática de literatura cualitativa, complementada con el análisis documental del Plan de Desarrollo de Mosquera, Nariño (2024-2027) como caso ilustrativo, se encuentra que el SGP opera como un mecanismo dual: habilita la acción estatal local al proveer recursos indispensables para servicios sociales, pero simultáneamente constriñe la autonomía en la planificación mediante su estructura normativa y la perpetuación de una alta dependencia fiscal. Los hallazgos indican que las administraciones locales actúan como agentes estratégicos que adaptan sus planes a la estructura del SGP para maximizar recursos y atender brechas sociales críticas. Se concluye que, en este contexto, la autonomía debe ser entendida no como independencia, sino como la capacidad estratégica para gestionar las interdependencias dentro de un marco fiscal centralizado que es, a la vez, esencial y restrictivo.

Palabras clave: Sistema General de Participaciones (SGP), descentralización, autonomía territorial, planificación territorial, dependencia fiscal, Colombia.

Introducción

La descentralización se ha consolidado en las últimas décadas como un pilar fundamental para la profundización de la democracia y la eficacia del Estado en América Latina. Como lo señala Bland (2011), este proceso busca transferir poder político, administrativo y financiero desde el centro hacia los territorios con el fin de fortalecer la capacidad de los gobiernos locales para responder a las necesidades de sus ciudadanos. En Colombia, la Constitución Política de 1991 representó un hito en este camino, al consagrar en su artículo 287 la autonomía de las entidades territoriales como un principio fundacional de la organización estatal. Este mandato se materializó fiscalmente a través del Sistema General de Participaciones (SGP), un mecanismo de transferencias diseñado para asegurar la financiación de los servicios sociales básicos a cargo de municipios y departamentos.

Sin embargo, a más de tres décadas de su implementación, persiste un intenso debate académico y político sobre la verdadera naturaleza de la autonomía territorial en el país. La literatura especializada evidencia una tensión estructural entre el ideal normativo de la descentralización y la realidad operativa de la gestión municipal. Autores como Gutiérrez (2019) y Restrepo (2020) argumentan que, si bien el SGP ha sido un instrumento para la equidad, su diseño basado en asignaciones sectoriales predeterminadas y fórmulas rígidas ha generado una fuerte dependencia fiscal y ha limitado la flexibilidad de la planificación local. Esta "camisa de Fuerza" normativa, como la denomina Restrepo (2020), plantea una pregunta fundamental: ¿es el SGP un verdadero motor de autonomía o, por el contrario, un mecanismo que perpetúa la subordinación funcional de los municipios al poder central?



Por otro lado, informes técnicos como los del Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2022) y estudios como el de Bonet-Morón y Ayala-García (2015) presentan evidencia sobre la efectividad del SGP en la reducción de disparidades fiscales horizontales y en el cierre de brechas en la cobertura de servicios esenciales. Esta dualidad del SGP, como herramienta de equidad y a la vez como posible limitante de la autonomía, constituye el nudo problemático central de la presente investigación. Por tanto, este artículo tiene como objetivo analizar las tensiones conceptuales y operativas entre el diseño del Sistema General de Participaciones (SGP) y el ejercicio de la autonomía territorial de los municipios en Colombia.

Para materializar este análisis, el artículo se estructura como una revisión sistemática de la literatura normativa, académica y técnica, ilustrando los hallazgos con el caso del Plan de Desarrollo “Mosquera Productivo, Nuestro Compromiso es la Paz 2024-2027” (Alcaldía Municipal de Mosquera, 2024). La elección de este municipio de sexta categoría, con un contexto de posconflicto y enfoque PDET, permite observar de manera concreta cómo las tensiones teóricas se manifiestan en la práctica de la planificación de un territorio con altas necesidades y limitada capacidad fiscal propia. El estudio se organiza en cinco secciones: tras esta introducción, se detalla la metodología; posteriormente, se presentan los resultados organizados según los objetivos específicos; luego, se discuten las implicaciones de los hallazgos; y, finalmente, se exponen las conclusiones.

Metodología

El presente estudio se fundamenta en un método cualitativo, cuyo diseño corresponde a una Revisión Sistemática de Literatura (RSL). Este enfoque fue seleccionado por su capacidad para sintetizar, analizar e interpretar de manera rigurosa y reproducible un cuerpo de conocimiento existente sobre un tema delimitado; en este caso, la tensión entre la arquitectura del Sistema General de Participaciones y el ejercicio de la autonomía territorial en Colombia. El análisis se complementa con el estudio de un caso ilustrativo —el Plan de Desarrollo Municipal de Mosquera, Nariño (2024-2027)—, utilizado como anclaje empírico para materializar los hallazgos conceptuales y teóricos de la revisión.

El proceso de búsqueda y selección de la literatura se desarrolló en tres fases. En la primera, se definieron las cadenas de búsqueda utilizando descriptores clave en español e inglés, tales como: Sistema General de Participaciones, descentralización fiscal, autonomía territorial, planificación municipal, finanzas municipales, y sus combinaciones booleanas, aplicadas a Colombia. La búsqueda se realizó en bases de datos académicas de alto impacto como Scopus, Web of Science y SciELO, así como en repositorios institucionales de organismos gubernamentales y de investigación como el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Banco de la República.

En la segunda fase, se aplicaron criterios de inclusión y exclusión para filtrar los resultados iniciales. Se incluyeron exclusivamente artículos de revistas académicas revisadas por pares, libros y capítulos de libros, informes técnicos de entidades reconocidas y documentos normativos fundacionales publicados entre 2001 y 2024. Se excluyeron documentos de opinión, prensa, tesis no publicadas, literatura gris y estudios con enfoque exclusivo en el Sistema General de Regalías (SGR) o análisis puramente macroeconómicos sin conexión con la gestión municipal.



Finalmente, en la tercera fase, los documentos preseleccionados fueron evaluados a texto completo para verificar su pertinencia final. Este proceso, esquematizado en el diagrama de flujo PRISMA (ver Figura 1), resultó en la selección de un corpus final de 21 documentos que constituyen la base de evidencia para este artículo.

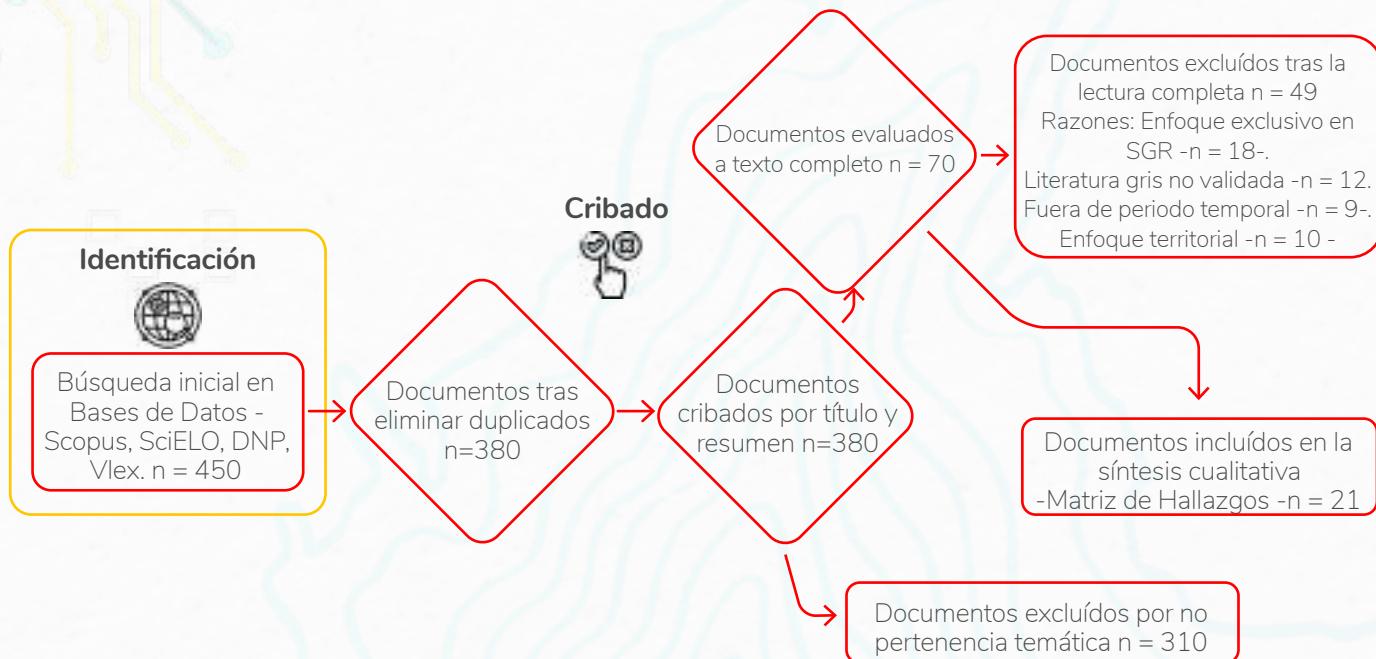


Figura 1. Diagrama de flujo del proceso de búsqueda y selección de la literatura (PRISMA)
Nota. Elaboración propia

Para garantizar la rigurosidad y la trazabilidad del análisis, se diseñó una Matriz de Operacionalización Metodológica (ver Tabla 2). Este instrumento vincula de manera explícita cada objetivo específico con sus preguntas orientadoras, categorías de análisis, el método y las técnicas aplicadas, y el producto esperado dentro del artículo, sirviendo como hoja de ruta para el análisis de contenido del corpus documental.



Tabla 2. Matriz de Operacionalización Metodológica

Objetivo Específico (OE)	Pregunta Orientadora de Análisis	Categorías de Análisis / Conceptos Clave	Método Principal	Técnica(s) Aplicada(s)	Instrumento de Análisis
OE1: Identificar las principales categorías conceptuales que definen la descentralización fiscal y la autonomía territorial en el marco del SGP en Colombia.	¿Cuáles son las definiciones, alcances y límites que la literatura establece para la autonomía municipal y la descentralización fiscal vía SGP?	Autonomía territorial; Descentralización fiscal; SGP; Dependencia fiscal; Rrigidez normativa	Revisión Sistemática de Literatura (RSL)	Análisis de Contenido Qualitativo; Síntesis Conceptual	Matriz de Hallazgos y Análisis de Contenido
OE2: Contrastar la efectividad del SGP como instrumento para el cierre de brechas sociales con las limitaciones que su estructura normativa impone a la autonomía de la planificación territorial.	¿Qué argumentos y evidencias presenta la literatura sobre la doble cara del SGP (éxito en mínimos sociales vs. rigidez limitante)?	Cierre de brechas; Efectividad del SGP; Rrigidez sectorial; Limitaciones a la planificación; Tensión equidad- autonomía	Revisión Sistemática de Literatura (RSL)	Análisis de Contenido Qualitativo; Análisis Temático-Comparativo	Matriz de Hallazgos y Análisis de Contenido
OE3: Describir cómo se manifiestan las tensiones entre la normatividad del SGP y las necesidades locales en la estructura programática y financiera de un plan de desarrollo municipal.	¿Cómo el Plan de Desarrollo de Mosquera evidencia las categorías y tensiones de OE1 y OE2 en su estructura programática y financiera?	Plan Plurianual de Inversiones (PPI); Financiación por fuente (SGP); Alineación diagnóstico- inversión	Ánálisis Documental de Caso Ilustrativo	Análisis Documental Aplicado Documental Aplicado	Matriz de Hallazgos y Análisis de Contenido

Nota: La tabla detalla el diseño metodológico para asegurar la correspondencia entre los objetivos, el análisis y los resultados del estudio.

Resultados

Esta sección presenta los hallazgos detallados de la revisión sistemática de la literatura, organizados en función de los objetivos específicos de la investigación. El análisis se despliega en tres momentos: primero, se construye un marco conceptual denso que define las categorías de la descentralización y la autonomía en el contexto colombiano. Segundo, se profundiza en el debate central que la literatura ha sostenido sobre la doble naturaleza del SGP como mecanismo de equidad y, simultáneamente, como un corsé para la autonomía local. Finalmente, se ilustra con detalle cómo estas tensiones teóricas se materializan en la práctica de la planificación territorial a través del análisis pormenorizado del Plan de Desarrollo de Mosquera, Nariño.





Marco conceptual de la descentralización y autonomía en el contexto del SGP

El andamiaje de la descentralización en Colombia se sostiene sobre una base conceptual compleja y a menudo contradictoria. El punto de partida es la autonomía territorial, un principio elevado a rango constitucional que faculta a las entidades territoriales para la gestión de sus propios intereses, la administración de sus recursos y la elección de sus autoridades (República de Colombia, 1991). Sin embargo, este principio no opera en el vacío. La literatura académica advierte que, dentro de un Estado unitario, la autonomía es inherentemente condicionada y funcional, no soberana. Como precisan autores como Duque Cante (2017) y Baquero Puerta (2017), la autonomía municipal se ejerce dentro de los márgenes que la Constitución y la ley establecen, configurando un modelo de descentralización que es más administrativo y fiscal que político.

La descentralización es, entonces, un proceso que busca materializar dicha autonomía, implicando, como lo describe el marco teórico de Orlov et al. (2020), la transferencia de poder y competencias. En Colombia, su dimensión más crítica es la fiscal, instrumentalizada principalmente a través del Sistema General de Participaciones (SGP). Este sistema es definido por la Constitución (República de Colombia, 1991, Título XII) y desarrollado por la Ley 715 de 2001, como el mecanismo de transferencias de la Nación a los territorios para financiar los servicios sociales a su cargo. Bonet-Morón y Ayala-García (2015) subrayan su rol dual: por un lado, es un motor de equidad territorial diseñado para garantizar un piso mínimo de derechos; por otro, es una transferencia condicionada que ata los recursos a fines específicos.

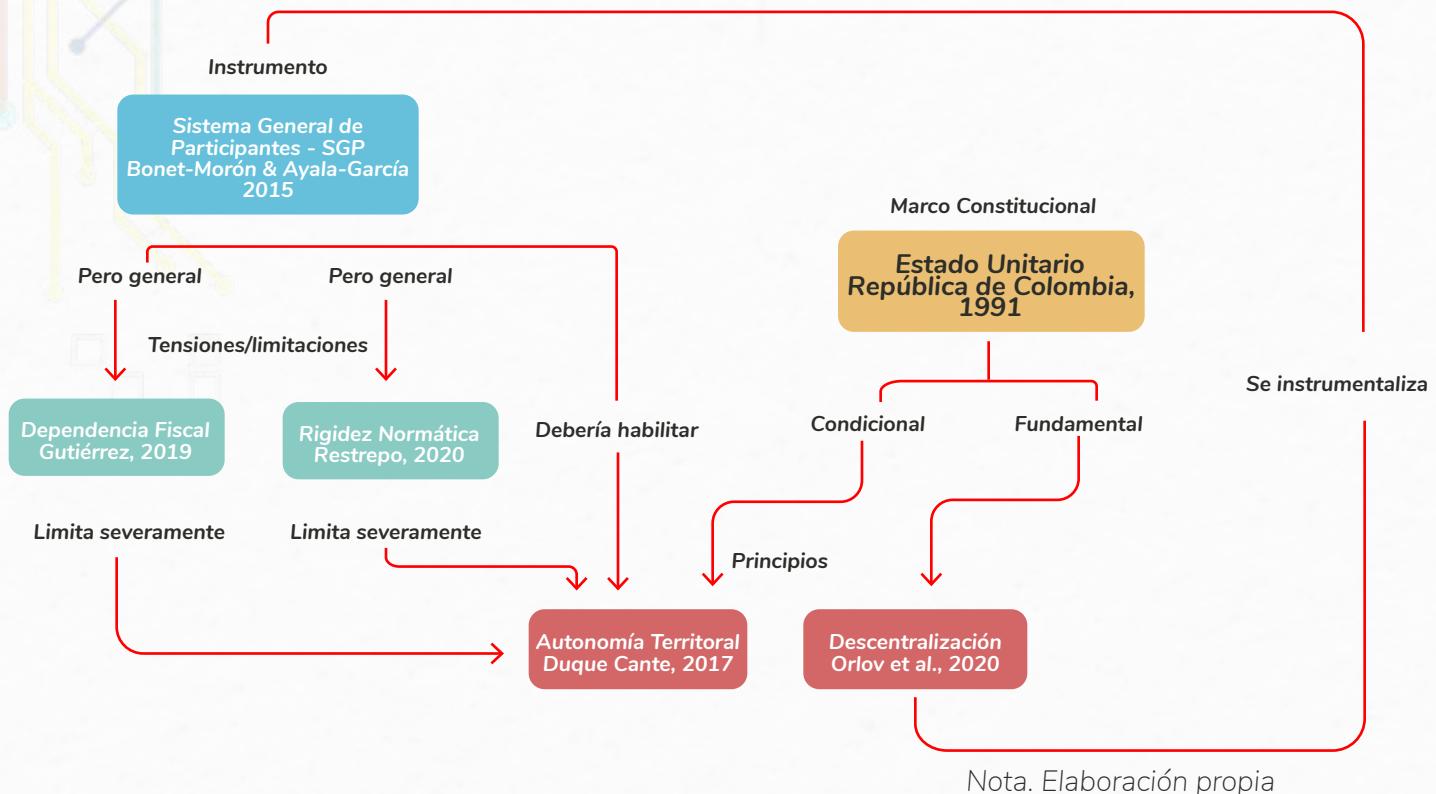
De esta naturaleza condicionada emanan dos conceptos clave que la literatura identifica como limitantes de la autonomía efectiva. El primero es la rigidez normativa. Este concepto, vívidamente descrito por Restrepo (2020) como una «camisa de fuerza», se refiere a las reglas de destinación específica que obligan a los municipios a invertir porcentajes fijos de las transferencias en sectores y subsectores predeterminados (ej. calidad educativa, régimen subsidiado de salud), limitando drásticamente su capacidad para responder con flexibilidad a problemas locales emergentes o intersectoriales.

El segundo concepto es la dependencia fiscal, analizada por Gutiérrez (2019), quien argumenta que los municipios de categorías bajas, con una base tributaria propia casi inexistente, dependen de manera estructural y abrumadora del SGP para financiar su inversión social.

Esta situación, que Fernández-Marín et al. (2022) vinculan con una fuerte «dependencia de la senda» (path dependence), perpetúa una subordinación financiera que debilita la capacidad de autogobierno. La interacción dialéctica entre estos conceptos se esquematiza en la Figura 2.

Figura 2.

Interrelación de Conceptos Clave sobre la Descentralización y el SGP en Colombia.



El Debate Central en la Literatura: Efectividad vs. Rigidez del SGP

La literatura revisada no ofrece un veredicto unánime sobre el SGP, sino un vigoroso debate que expone su naturaleza dual. Por un lado, una corriente significativa de investigación, respaldada por evidencia empírica, defiende la efectividad del SGP como un pilar del Estado Social de Derecho. Estudios como el de Bonet-Morón y Ayala-García (2015) demuestran cuantitativamente que el sistema de transferencias ha tenido un efecto igualador, reduciendo las disparidades fiscales horizontales entre los municipios. De manera similar, los informes periódicos del Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2022) concluyen que el SGP ha sido fundamental para el cierre de brechas sociales a nivel nacional, especialmente en la ampliación de la cobertura en educación y salud. Esta perspectiva se ve reforzada por análisis longitudinales como el de Rojas- Botero et al. (2025), que, si bien reconocen la persistencia de la inequidad relativa, identifican una reducción significativa en la desigualdad absoluta en indicadores críticos como la mortalidad infantil, un logro atribuible en gran parte a la consistencia de la inversión financiada por el SGP.

En la orilla opuesta, una robusta línea de crítica argumenta que el precio de esta equidad ha sido la erosión de la autonomía municipal. Restrepo (2020) sostiene que el diseño del SGP impone un modelo de planificación centralizado que ignora la heterogeneidad de las realidades territoriales. Al obligar a un municipio amazónico y a uno andino a invertir en las mismas categorías predefinidas, el sistema sacrifica la pertinencia local en el altar de la estandarización nacional. Esta crítica es compartida por Baquero Puerta (2017), quien describe el proceso en el sector salud como una «recentralización de facto», en el que los municipios certificados operan más como administradores desconcentrados de políticas nacionales que como entes autónomos. Además, Fernández-Marín et al. (2022) aportan una perspectiva estructural, al demostrar empíricamente que, a pesar de las reformas, el SGP no ha logrado alterar las dependencias históricas, y los municipios con baja capacidad institucional inicial continúan rezagados, atrapados en un ciclo de bajo desempeño y alta dependencia. La Tabla 3 resume las posturas contrapuestas que configuran este debate central.

Dimensión de Análisis	Postura Favorable: El SGP como Instrumento de Equidad	Postura Crítica: El SGP como Límite a la Autonomía
Argumento Central	El SGP garantiza un piso mínimo de inversión social en todo el territorio, promoviendo la equidad y el acceso a servicios básicos.	La rigidez en la asignación sectorial del SGP impide a los municipios responder a sus necesidades específicas y transversales, limitando la autonomía real.
Dimensión de Análisis	Reducción de disparidades fiscales horizontales y mejora en indicadores de cobertura en salud y educación a nivel municipal (Bonet-Morón & Ayala-García, 2015). Impacto positivo en el cierre de brechas sociales a nivel nacional (DNP, 2022). Reducción de la desigualdad absoluta en indicadores como la mortalidad infantil (Rojas-Botero et al., 2025).	El SGP no altera las estructuras históricas de dependencia fiscal y bajo desempeño institucional (Fernández-Marín et al., 2022). Genera recentralización funcional, como en el sector salud, donde los municipios actúan como meros ejecutores (Baquero Puerta, 2017). Perpetúa el centralismo político y financiero bajo una «ficción normativa» de descentralización (Restrepo, 2020).
Evidencia Principal	Actor clave en la ejecución de políticas sociales nacionales, asegurando la capilaridad del Estado en el territorio.	“Ejecutor” de políticas y gastos predefinidos por la Nación, con un margen de maniobra limitado en la planificación estratégica.
Rol del Municipio Concepto Clave	Equidad Territorial	Rigidez Normativa / Dependencia Fiscal

Nota. Elaboración propia

En última instancia, la literatura no sugiere una conclusión binaria, sino que expone una tensión de política pública inherente. El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (República de Colombia, 2023) refleja esta ambigüedad al promover la “convergencia regional” como un objetivo prioritario, reconociendo que el SGP es una fuente de financiación indispensable para ello, aun cuando este mismo mecanismo pueda limitar la capacidad de innovación y adaptación territorial.

La tensión materializada: análisis del SGP en el Plan de Desarrollo de Mosquera, Nariño

El Plan de Desarrollo Municipal “Mosquera Productivo, Nuestro Compromiso es la Paz 2024-2027” (Alcaldía Municipal de Mosquera, 2024) constituye un microcosmos donde las tensiones teóricas y los debates documentados en la literatura se manifiestan de forma explícita. El análisis de su estructura programática y financiera permite observar la materialización de los conceptos de dependencia fiscal y rigidez normativa, así como el rol del SGP como principal herramienta para el cierre de brechas.

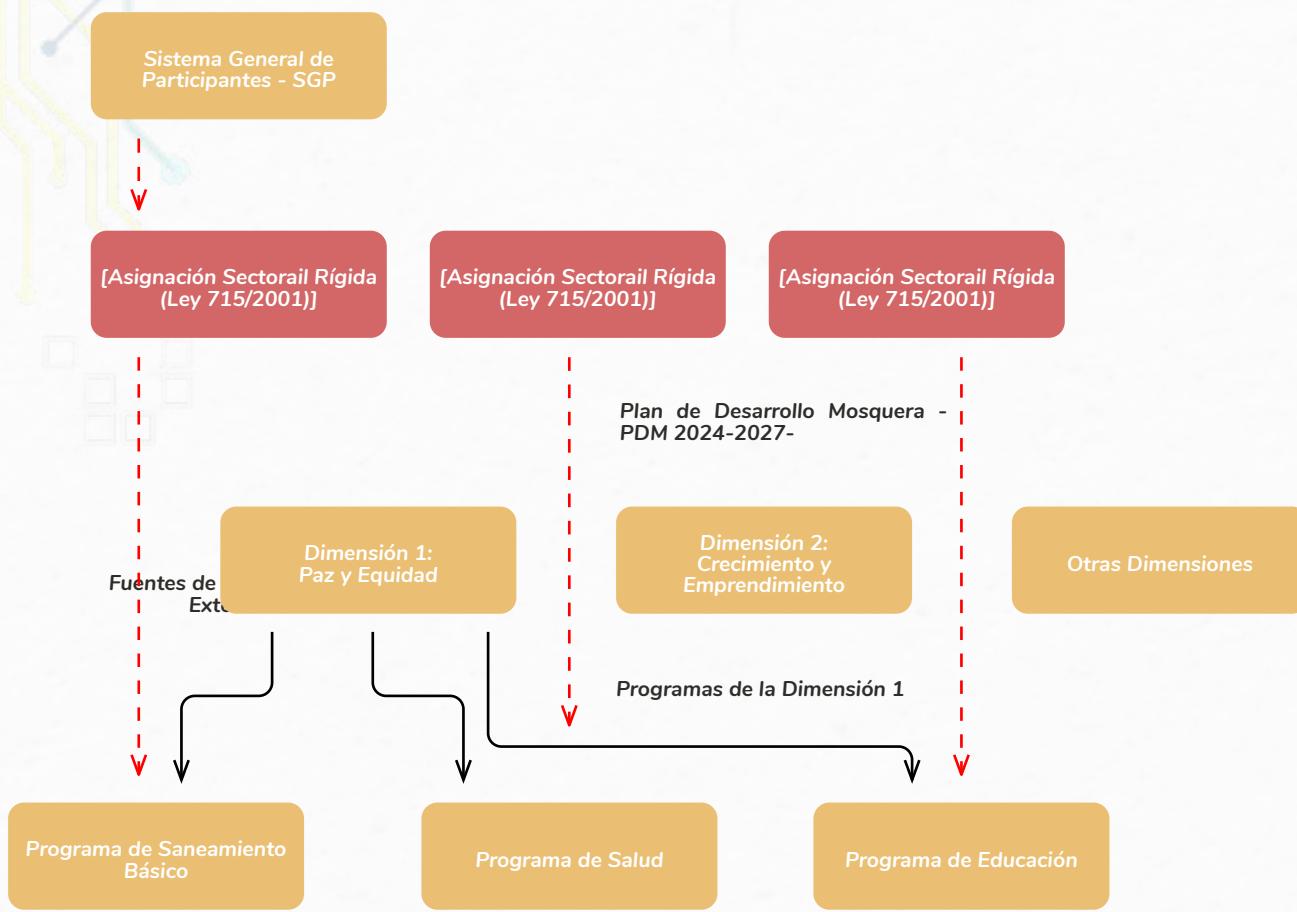
En primer lugar, la dependencia fiscal es palpable y reconocida en el propio documento. El plan establece que el SGP es la “principal fuente de financiación de la inversión social municipal” (Alcaldía Municipal de Mosquera, 2024, p. 8).

Esta afirmación se corrobora en el Plan Plurianual de Inversiones, donde, para los programas de la “Dimensión 1: Mosquera en Paz y con Equidad” —que abarca salud, educación y saneamiento básico—, las transferencias del SGP representan más del 80% de los recursos proyectados. Este dato empírico valida las tesis de Gutiérrez (2019) sobre la vulnerabilidad fiscal de los municipios de sexta categoría y demuestra cómo la baja capacidad de generar ingresos propios subordina la planificación local a la disponibilidad de recursos nacionales.

En segundo lugar, la rigidez normativa se evidencia en la arquitectura misma de los programas de inversión. El plan no se limita a proponer “mejoras en la salud”, sino que sus objetivos, indicadores y metas están diseñados para cumplir con las destinaciones específicas de la Ley 715 de 2001. Por ejemplo, las metas se centran en “incrementar la cobertura de afiliados al régimen subsidiado” o “aumentar el porcentaje de nacidos vivos con cuatro o más consultas de control prenatal”, indicadores directamente ligados a las fórmulas de asignación y evaluación del SGP. Este fenómeno, ilustrado en la Figura 3, confirma el argumento de Restrepo (2020): la planificación municipal, para ser financiable, debe adaptarse a los comportamientos estancos del sistema de transferencias, incluso si las necesidades locales —como el transporte escolar, un problema identificado en el diagnóstico del plan, pero sin una categoría SGP clara— requieren un enfoque más intersectorial.



Figura 3. Articulación del SGP en las Dimensiones Estratégicas del PDM Mosquera, evidenciando la dependencia y la rigidez.



El plan también sirve como evidencia de la efectividad del SGP en la búsqueda de equidad. El diagnóstico inicial del documento presenta un panorama de profundas brechas sociales: baja cobertura de aseguramiento en salud (59,14%), déficit crítico en alcantarillado (0%), y tasas de analfabetismo elevadas (23,5%). Los programas financiados casi en su totalidad por el SGP están diseñados precisamente para atacar estas carencias. De este modo, la administración municipal de Mosquera actúa como un agente estratégico que, reconociendo las limitaciones del sistema, lo utiliza como su principal herramienta para materializar el mandato constitucional de garantizar los derechos sociales, demostrando que, en la práctica, equidad y autonomía no son siempre objetivos excluyentes, sino variables en una negociación constante.

Discusión

Los resultados expuestos revelan un panorama complejo y paradójico de la descentralización en Colombia, en el que el Sistema General de Participaciones (SGP) emerge como una figura Jánica, con dos rostros simultáneos. Por un lado, se consolida como un instrumento indispensable para la equidad territorial y el sostenimiento del Estado Social de Derecho; por otro, se manifiesta como un mecanismo que estructura y limita la autonomía municipal. La discusión de estos hallazgos permite profundizar en las implicaciones teóricas y prácticas de esta dualidad, utilizando el caso de Mosquera como un anclaje empírico para comprender cómo los actores locales navegan estas tensiones.

El primer hallazgo clave es la confirmación de una brecha significativa entre la autonomía de jure y la autonomía de facto.

Mientras la Constitución Política (República de Colombia, 1991) consagra formalmente la autonomía, los análisis de autores como Gutiérrez (2019) y Baquero Puerta (2017) demuestran que, en la práctica, esta se ve severamente condicionada por una dependencia fiscal estructural. Los resultados de nuestro análisis del Plan de Desarrollo de Mosquera (Alcaldía Municipal de Mosquera, 2024) no solo

validan esta tesis, sino que la intensifican: en un municipio de sexta categoría con enfoque PDET, la dependencia del SGP no es una opción, sino la única vía para garantizar la prestación de servicios básicos. Esto sugiere que el debate sobre la autonomía no puede ser puramente normativo; debe considerar la capacidad fiscal real de los territorios. En contextos de alta vulnerabilidad, la “autonomía” para decidir cómo gastar recursos que no se tienen es una libertad ilusoria. En este sentido, el SGP, aunque limitante, actúa como un habilitador fundamental de la acción estatal anivel local.

Un segundo punto de discusión se centra en la tensión entre equidad y flexibilidad. La literatura crítica, representada por Restrepo (2020), describe la rigidez sectorial del SGP como un obstáculo para la planificación integral. El análisis del caso de Mosquera en este estudio lo evidencia claramente: la estructura programática del plan se amolda a las categorías de la Ley 715 de 2001, priorizando inversiones en salud y educación que tienen financiación garantizada. Sin embargo, este hallazgo debe ser matizado. Como lo demuestran los informes del DNP (2022) y los estudios de Bonet-Morón y Ayala-García (2015), esta rigidez es precisamente el mecanismo que ha permitido reducir las disparidades y asegurar un estándar mínimo de servicios en todo el país. Lo que desde una perspectiva de autonomía local se ve como una “camisa de fuerza”, desde una perspectiva de equidad nacional se presenta como una red de seguridad indispensable. El Plan de Mosquera, por tanto, no debe leerse como un simple acto de subordinación, sino como un ejercicio de gobernanza pragmática: la administración local utiliza la estructura rígida del SGP para maximizar los recursos disponibles y dirigirlos hacia las brechas sociales más apremiantes que su propio diagnóstico identifica.

Esto lleva a una tercera implicación: el rol del SGP en la gobernanza multinivel y la planificación articulada. El Plan Nacional de Desarrollo (República de Colombia, 2023) promueve una visión de “descentralización articulada” y “convergencia regional”. Los resultados sugieren que el SGP, con todas sus rigideces, es de facto el principal instrumento de esta articulación vertical. Al obligar a los municipios a alinear sus planes con las prioridades nacionales de inversión



social, el sistema garantiza una coherencia mínima en todo el territorio. El Plan de Mosquera ejemplifica este fenómeno al alinear explícitamente sus programas financiados por el SGP con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las metas del PND. Esto contradice la visión de una descentralización basada en la competencia fiscal (Mainali, 2021) y refuerza un modelo cooperativo donde la autonomía no es sinónimo de independencia, sino de capacidad para gestionar eficazmente las interdependencias dentro de un sistema multinivel.

Finalmente, es crucial reconocer las limitaciones de este estudio. Al basarse en una revisión sistemática de literatura y un único caso ilustrativo, sus conclusiones son de naturaleza teórica y analítica, no generalizables estadísticamente. El análisis del Plan de Mosquera se basa en el documento de planificación (lo que se planea hacer), no en su ejecución y resultados efectivos (lo que se logra hacer), lo cual requeriría un estudio de seguimiento longitudinal. Asimismo, la matriz de documentos, aunque representativa, no es exhaustiva y refleja las publicaciones disponibles en las bases de datos consultadas. Futuras investigaciones podrían enriquecer este análisis incorporando estudios de caso comparados entre municipios de diferentes categorías o utilizando métodos cuantitativos para medir el impacto real de la rigidez del SGP en los indicadores de bienestar local, más allá de la cobertura.

Conclusiones

A partir del análisis sistemático de la literatura y la ilustración del caso del Plan de Desarrollo de Mosquera, Nariño, esta investigación arroja una serie de conclusiones que buscan aportar claridad al complejo debate sobre la descentralización y la autonomía territorial en Colombia en el marco del Sistema General de Participaciones (SGP).

En primer lugar, se concluye que la descentralización en Colombia se caracteriza por una tensión estructural e inherente entre la autonomía formal y la dependencia funcional. Mientras el marco constitucional establece un mandato claro de autonomía, la realidad operativa, especialmente en municipios de baja capacidad fiscal como Mosquera, demuestra que el SGP no es solo una fuente de financiación, sino el pilar sobre el cual se sostiene la viabilidad de la inversión social. Esto redefine la autonomía no como independencia, sino como la capacidad de gestionar eficazmente una profunda interdependencia con el nivel central.

En segundo lugar, se responde al debate sobre la efectividad versus la rigidez del SGP concretando que ambas características son dos caras de la misma moneda. La rigidez normativa, que limita la flexibilidad de la planificación local, es a su vez el mecanismo que garantiza la equidad territorial y el cierre de brechas sociales a nivel nacional.

El caso de Mosquera evidencia que los gobiernos locales no son actores pasivos frente a esta rigidez, sino agentes estratégicos que utilizan la estructura predefinida del SGP para canalizar recursos hacia las necesidades más urgentes identificadas en sus diagnósticos, convirtiendo una limitación en una herramienta de gestión.

En tercer lugar, y en respuesta directa a la pregunta de investigación, se concluye que el SGP habilita y limita simultáneamente la autonomía territorial. La habilita al proveer los recursos indispensables sin los cuales la acción estatal local sería inviable en gran parte del territorio nacional. La limita al predeterminar las prioridades de gasto y constreñir

la planificación a un modelo sectorial que no siempre responde a las lógicas intersectoriales de los problemas locales. La manifestación de esta tensión en el Plan de Desarrollo de Mosquera demuestra que la gobernanza municipal efectiva no consiste en rechazar el sistema, sino en dominar sus reglas para maximizar su potencial en favor de las comunidades. El SGP, por tanto, más que un simple mecanismo de transferencia, funciona como el principal articulador de la política social en un modelo de gobernanza multinivel.

Recomendaciones de Política Pública

Con base en estas conclusiones, se formulan las siguientes recomendaciones orientadas a flexibilizar el sistema sin sacrificar sus logros en materia de equidad:

- **Introducir un componente de flexibilidad condicionada en el SGP:** se recomienda explorar reformas normativas que permitan a los municipios, especialmente aquellos con buen desempeño fiscal y administrativo, destinar un porcentaje de los recursos del SGP (ej. 10-15%) a proyectos intersectoriales priorizados en sus Planes de Desarrollo, previa validación técnica del DNP, esto permitiría atender necesidades locales específicas (como el transporte escolar o proyectos productivos) que no encajan en las categorías rígidas actuales, sin desfinanciar los sectores básicos.
- **Fortalecer la asistencia técnica en planificación y gestión de proyectos:** en lugar de centrarse únicamente en el control del gasto, la nación debería fortalecer sus programas de asistencia técnica para que municipios como Mosquera puedan formular proyectos de alto impacto que, aunque financiados con las fuentes rígidas del SGP, incorporen enfoques innovadores e intersectoriales, esto implica pasar de un rol de mero vigilante a uno de socio estratégico en la planificación territorial.
- **Fomentar fuentes de financiación complementarias a nivel territorial:** reconociendo la dependencia estructural del SGP, se recomienda la creación de fondos de cofinanciación regional o departamental que apoyen específicamente proyectos que, por su naturaleza intersectorial, no son fácilmente financiables con el SGP o el SGR. La promoción de esquemas asociativos territoriales, como los contemplados en la Ley 1454 de 2011, podría ser una vía para gestionar estos fondos y fortalecer una autonomía que no dependa exclusivamente de las transferencias nacionales.



Referencias

- Alcaldía Municipal de Mosquera. (2024). Plan de Desarrollo Municipal “Mosquera Productivo, Nuestro Compromiso es la Paz, 2024–2027” (Decreto 167 de 2024). Mosquera: Alcaldía de Mosquera – Nariño.
- Baquero Puerta, K. (2017). Descentralización o recentralización: la difusa autonomía de los municipios colombianos en la prestación de servicios de salud. En Problemas actuales del derecho administrativo (pp. 339–363). Universidad Externado de Colombia.
- Bland, G. (2011). Considering Local Democratic Transition in Latin America. *Journal of Politics in Latin America*, 3(1), 65–98. GIGA Institute of Latin American Studies.
<https://doi.org/10.1177/1866802X1100300103>
- Bonet-Morón, J., & Ayala-García, J. (2015). Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales horizontales en Colombia (Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, N.º 231). Banco de la República – Sucursal Cartagena.
- Bonet-Morón, J., Pérez-Valbuena, G. J., & Marín-Llanes, L. (2021). Oil booms and subnational public investment: A case-study for Colombia. Banco de la República, CEER.
- Duque Cante, N. (2017). Importancia de la categorización territorial para la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia. *Revista Derecho del Estado*, 38, 67–95.
<https://doi.org/10.18601/01229893.n38.03>
- Estupiñán Achury, L. (2013). La asociatividad territorial. Estrategia central de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en Colombia: un pasado con pocos réditos y un futuro lleno de expectativas. En Asociatividad territorial: enfoques comparados y análisis (pp. 133–159). Universidad del Rosario.
- Fernández-Marín, J. C., Menezes Nery de Oliveira, N. S., & Mourão, P. (2022). The role of policies in transforming regional fiscal structures: an exploratory analysis of spatial data from a policy of fiscal decentralization in Latin America. *Journal of Economic Structures*, 11(9).
<https://doi.org/10.1186/s40008-022-00268-6>
- Gutiérrez, F. (2019). Descentralización en Vilo: Autonomía y Dependencia Fiscal en Municipios de Categoría 6. Editorial Universitaria.
- Julio Estrada, J. D., Padrón Pardo, F., & Rico Marulanda, C. (2019). Programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET): un nuevo reto para las entidades territoriales que han vivido con mayor intensidad el conflicto colombiano. En El Estado constitucional en jaque. Universidad Externado de Colombia.
- Mainali, R. (2021). Spatial Fiscal Interactions in Colombian Municipalities: Evidence from Oil Price Shocks. *Journal of Risk and Financial Management*, 14(6), 248.
<https://doi.org/10.3390/jrfm14060248>
- Orlov, V., Khamidov, O., Poliakova, V., & Shylova, V. (2020). The Problem of Decentralization of Public Power in the Context of Territorial's Independence. In Advances in Economics, Business and Management Research (Vol. 129, pp. 370–377). Atlantis Press.
<https://doi.org/10.2991/aebmr.k.200318.067>
- Ramírez, M. (2017). La educación en la Orinoquia colombiana: frontera, desigualdad y exclusión. En Ciencias Sociales y Humanas en la Orinoquia y la Amazonía, Tomo II (pp. 24–69). Universidad de los Llanos.
- República de Colombia. (1991, última mod. 2022). Constitución Política de Colombia, Título XII: Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública (arts. 332–355). Diario Oficial.
- República de Colombia. (1991, última mod. 2024). Constitución Política de Colombia. Diario Oficial No. 49.380. Bogotá: Asamblea Nacional Constituyente. Recuperado de vLex (VLEX-42867930).
- República de Colombia. (2015). Decreto 1077 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Diario Oficial No. 49.523.
- República de Colombia. (2023). Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Diario Oficial No. 52.400.
- Restrepo, D. (2020). La camisa de fuerza del SGP: Rigidez normativa y su impacto en la planificación territorial. *Revista de Estudios Territoriales*, 15(2), 45–62.
- Rojas-Botero, M. L., Fernández-Niño, J. A., & Borrero-Ramírez, Y. E. (2025). Inequality trajectories in avoidable under-5 mortality in Colombia: A 23-year analysis

of inequities (2000–2022). SSM – Population Health, 30, 101782.

<https://doi.org/10.1016/j.ssmph.2025.101782>

- Sabogal Castro, E. & Castro Arango, J. M. (2023). Hacienda pública departamental, autonomía y descentralización fiscal: un camino en construcción. En Estudios sobre Hacienda Pública y Finanzas Territoriales en Colombia. Universidad Externado de Colombia.

- United Nations, Department of Economic and Social Affairs (UNDESA). (2018). Working Together: Integration, Institutions and the Sustainable Development Goals (World Public Sector Report 2018). New York: United Nations.

- Vega Zárate, C., & Murcia López, L. (2025). The role of subnational tax capacity: A path toward regional integration. *Public and Municipal Finance*, 14(1), 41- 53.

[https://doi.org/10.21511/pmf.14\(1\).2025.04](https://doi.org/10.21511/pmf.14(1).2025.04)

- Vieco, J. J. (2022). Los planes de vida y el desarrollo propio de los pueblos indígenas de la Amazonía y la Orinoquia. En Ciencias Sociales y Humanas en la Orinoquia y la Amazonía, Tomo II. Editorial Universidad Nacional de Colombia.

2 AUTONOMÍA TERRITORIAL Y DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS SECTORIALES





EL AGUA COMO EJE ESTRUCTURANTE DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA EQUIDAD TERRITORIAL EN COLOMBIA

Gloria Esperanza Narváez Tafur

Asesora del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico del
Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio

gloriaesperanzanarvaez@gmail.com



Resumen

Estamos hoy ante uno de los proyectos de Ley más importantes para el país: el Proyecto de Ley de Competencias y Descentralización, que pretende garantizar la “universalidad de la cobertura en los sectores de salud, educación y agua para el consumo humano y saneamiento básico” (art. 356). En este proyecto, el agua se entiende como eje estructurante de la descentralización y la equidad territorial. En este contexto, el artículo propone una reflexión sobre el papel del agua en la configuración territorial del país, a partir de una revisión de los antecedentes del proceso de descentralización, un panorama general del sector de agua y saneamiento, y la exposición de cinco mensajes claves que sintetizan las principales apuestas del proyecto de ley orientadas a fortalecer la gobernanza del agua, la equidad territorial y la sostenibilidad ambiental en Colombia.

Palabras claves: Descentralización, cierre de brechas, agua, equidad territorial, gobernanza del agua

Introducción

El significado del agua como eje estructurante de la descentralización y la equidad territorial hay que entenderlo dentro la discusión que se ha propiciado a partir del proceso de formulación de la Ley de Competencias, que se ha visto como una oportunidad para avanzar en la extensión del Estado Social de Derecho a todo el territorio nacional, priorizando aquellos lugares más alejados, de difícil accesibilidad y que evidencian marcados niveles de desigualdad en su desarrollo.

En tal sentido, hoy estamos quizá ante uno de los proyectos de ley más importantes del país como lo es el Proyecto de Ley de Competencias y Descentralización, en desarrollo del Acto Legislativo 03 de 2024 que ordena garantizar la “universalidad de la cobertura en los sectores de salud, educación y agua para el consumo humano y saneamiento básico” (art. 356), lo que convierte el cierre de brechas en una obligación progresiva de política pública.

Este marco constitucional prioriza el agua y el saneamiento como servicios esenciales del Sistema General de Participaciones, al establecer que “los recursos del Sistema General de Participaciones se destinarán (...) dando prioridad a (...) agua apta para el consumo humano y saneamiento básico” (Congreso de la República de Colombia, 2024, art. 356).

El reto es fortalecer la capacidad institucional y la articulación intersectorial, interministerial y la asociatividad territorial para superar las desigualdades, este proyecto abre la puerta a una nueva distribución de competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales y pone en evidencia una urgencia histórica de avanzar hacia un nuevo esquema descentralizador fortaleciendo la autonomía territorial.

El anteproyecto de ley propone una transformación estructural en la forma como el Estado colombiano concibe el agua. Este texto analiza los principios, objetivos y definiciones asociados a la gestión del agua como estructurante del ordenamiento territorial en la construcción de



un hábitat biodiverso. Dentro de la propuesta normativa se pone especial énfasis en su papel dentro del ordenamiento territorial, los criterios de distribución de competencias y los usos del agua como componente de equidad y sostenibilidad territorial.

En este contexto, el artículo propone una reflexión sobre el papel del agua en la configuración territorial del país, a partir de una revisión de los antecedentes del proceso de descentralización, un panorama general del sector de agua y saneamiento, y la exposición de cinco mensajes claves que sintetizan las principales apuestas del proyecto de ley orientadas a fortalecer la gobernanza del agua, la equidad territorial y la sostenibilidad ambiental en Colombia.

Antecedentes

El proceso de descentralización en Colombia tiene raíces que se remontan a la crisis del modelo centralista vigente durante gran parte del siglo XX, cuando la concentración de competencias en el nivel nacional limitaba la capacidad de respuesta a las necesidades locales.

De acuerdo con el Informe Final de la Misión de Descentralización (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2024), las reformas de las décadas de 1980 y 1990 marcaron un punto de inflexión al reconocer que la centralización excesiva había “debilitado la legitimidad del Estado, obstaculizado la eficiencia del gasto público y profundizado las desigualdades territoriales” (p. 19). La elección popular de alcaldes en 1986 y de gobernadores en 1991, abrió el camino hacia un nuevo pacto territorial que la Constitución de 1991 consolidó bajo el principio de la autonomía territorial como pilar del Estado Social de Derecho.

La Carta de 1991 estableció un modelo de Estado unitario pero descentralizado, sustentado en la distribución de competencias, la participación ciudadana y la autonomía para la gestión de los intereses locales (art. 1 y 287). Como señala la Misión de Descentralización, esta Constitución “propuso un rediseño del Estado desde los territorios, reconociendo a los municipios como eje del desarrollo local y a los departamentos como instancias de articulación regional” (DNP, 2024, p. 22).

Sin embargo, la materialización de esta visión se encontró con tensiones entre autonomía y control, pues las reformas posteriores, especialmente la Ley 60 de 1993 y la Ley 715 de 2001, aunque profundizaron el Sistema General de Participaciones, también “recentralizaron las decisiones en el nivel nacional a través de esquemas de destinación específica que redujeron la discrecionalidad local” (DNP, 2024, p. 31).

Según el informe, la descentralización “no ha logrado consolidarse como una política de Estado sostenida ni como una estrategia coherente entre los sectores y niveles de gobierno” (DNP, 2024, p. 27), lo que ha limitado la posibilidad de cerrar brechas territoriales, estas limitaciones estructurales explican la necesidad de revisar el régimen competencial y fiscal, propósito que retoma el Acto Legislativo 03 de 2024, al buscar fortalecer la autonomía mediante un rediseño del SGP que haga corresponder las competencias con los recursos transferidos.

El Informe Final de la Misión de Descentralización (DNP, 2024) evidencia que el sector de agua potable y saneamiento básico sigue siendo uno de los ámbitos con mayores desigualdades



territoriales, especialmente en los departamentos con prevalencia étnica, donde las coberturas de acueducto y alcantarillado son inferiores al 40% y los índices de riesgo en la calidad del agua superan el promedio nacional (p. 93).

La reforma introducida por el Acto Legislativo 03 de 2024 redefine el papel del sector de agua potable y saneamiento básico dentro del Sistema General de Participaciones (SGP), al otorgarle rango constitucional como servicio prioritario para el cierre de brechas territoriales.

El nuevo artículo 356 establece que “los recursos del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar las competencias a cargo de las entidades beneficiarias, dándoles prioridad a los derechos y servicios de salud, educación [...] y agua apta para el consumo humano y saneamiento básico” (Congreso de la República de Colombia, 2024, art. 356).

Contexto general en agua y saneamiento básico

La evaluación de la participación del sector de agua potable y saneamiento básico en el Sistema General de Participaciones (SGP) ha sido gradual desde su inclusión inicial en la Constitución de 1991, pasando por la creación del SGP con la Ley 715 de 2001, hasta la separación definitiva del rubro de propósito general mediante la Ley 1176 de 2007, el desarrollo normativo ha buscado fortalecer la destinación específica y la equidad en la distribución de los recursos a partir de unos criterios que sirvieron para avanzar en el cierre de la brecha urbana, pero el resultado no fue igual en la ruralidad.

Sin embargo, los resultados financieros muestran que, pese al reconocimiento formal del sector, su participación ha mantenido una tendencia inequitativa de tan solo el 5,4% de la bolsa y se refleja en la distribución territorial y decreciente frente a los ingresos corrientes de la nación y al presupuesto general, lo que sugiere la necesidad de mecanismos normativos adicionales que garanticen un crecimiento sostenido y acorde con las demandas de cobertura, calidad y continuidad en el acceso al agua y al saneamiento básico.

El comportamiento del SGP-APSB evidencia una política pública que, aunque orientada a la equidad, ha terminado profundizando la fragilidad estructural del sector. El giro progresivo hacia los subsidios a la demanda —que en 2022 concentraron casi la mitad de los recursos— muestra un Estado más preocupado por aliviar coyunturas tarifarias que por sostener el ciclo técnico y financiero del servicio.

Esta priorización lejos de cerrar brechas perpetúa la dependencia fiscal de los municipios y debilita su autonomía para planificar inversiones estratégicas en infraestructura y eficiencia operativa. La reducción sostenida de los recursos destinados a la oferta revela una desconexión entre la política de subsidios y la gestión integral del agua, mientras se subsidia el consumo, se desfinancia la capacidad de captar, tratar y distribuir el recurso con calidad y continuidad. La alta variabilidad en rubros como tratamiento o micromedición no solo denota debilidad técnica, sino la ausencia de una visión de sostenibilidad hídrica en la aplicación de los recursos. En el fondo, el SGP-ASB parece responder más a una lógica compensatoria que estructural porque: distribuye alivios inmediatos, pero no transforma las condiciones que sostienen el derecho humano al agua y el mínimo vital en el largo plazo.

Cinco mensajes estratégicos en agua en el proyecto de ley de competencias

1 - Cambio en el enfoque

El reconocimiento del agua como bien común implica una concepción ética, política y jurídica que trasciende la visión mercantil del recurso, desde esta perspectiva, el agua no puede reducirse a una mercancía sujeta a las leyes del mercado, sino que debe entenderse como un elemento esencial para la vida, la dignidad humana y la sostenibilidad de los ecosistemas.

Autores como Ostrom (1990) abrieron el debate sobre los bienes comunes al demostrar que las comunidades son capaces de gestionar de manera colectiva y sostenible los recursos naturales sin recurrir necesariamente al control estatal o a la privatización, siempre que existan reglas claras y mecanismos de gobernanza adaptados a los contextos locales.

Por su parte, Pedro Arrojo-Agudo, experto de la ONU y relator especial sobre el derecho al agua, aboga por considerar el agua como un bien común y público, que debe ser gestionado de manera participativa y responsable por los estados, priorizando la sostenibilidad y el derecho humano al

agua por encima del interés comercial o de mercado, visión que se contrapone a la idea del agua como una mercancía y defiende que su gestión debe garantizar el acceso equitativo y la sostenibilidad de los ecosistemas de los que depende.

De igual forma considera el acceso universal al agua y al saneamiento básico, lo cual implica que “todas las personas, sin distinción social, económica, étnica, territorial o de género deben contar con acceso equitativo, suficiente, continuo, seguro y asequible al agua apta para consumo humano y a servicios adecuados de saneamiento”, sin hacer mención aún al derecho humano al agua, que ha sido reconocido en Colombia vía jurisprudencial, pese a diversos proyectos de ley que ha buscado su reconocimiento, sin que haya sido elevado a rango constitucional. Esa es sin duda una deuda con el sector agua, pero ante todo con la misma población, que, en caso de una situación de crisis hídrica derivada de la emergencia climática, debe estar lo suficientemente protegida.

El “ordenamiento territorial alrededor del agua” significa que el agua debe ser el eje estructurante de la planificación, la ocupación y la gestión del territorio. “Si no se ordena el territorio alrededor del agua, la actividad humana no será sostenible”, es uno de los pilares de las transformaciones propuestos por el Plan Nacional de Desarrollo Colombia Potencia Mundial de la Vida. No se trata solo de considerar el agua como un recurso natural que debe protegerse, sino de organizar la vida del territorio en lo urbano y rural, en todas sus dimensiones, ambiental, productivo, poblacional, institucionales y de política pública a partir de la disponibilidad, ciclo hidrológico y función ecológica.

En el sector de agua y saneamiento; las inversiones, infraestructura, ubicación de acueductos, alcantarillados, tratamiento de aguas residuales, rellenos sanitarios, etc., deben considerar el nuevo eje de planificación, precisando en qué ubicación está el agua está disponible, dónde está en riesgo, qué actividades antrópicas la están impactando así como lo que impide que la vida fluya.



El ordenamiento territorial alrededor del agua implica una nueva lógica de gobernanza: el territorio se planifica desde el agua, no sobre el agua. Se reconoce su función ecológica y social como base de la vida y de la autonomía territorial.

Pues bien, esos mensajes del agua como un bien común y de acceso universal tanto a ella como al saneamiento básico; el ordenamiento al alrededor del agua junto con el cierre de brechas; la autonomía territorial, participación, transparencia y control social, fueron reconocidos como principios, que se constituyen como orientadores del accionar del proyecto de ley que permite reconocer de manera clara y contundente reglas o criterios orientadores que guían la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de este proyecto y actúan como el marco ético, jurídico y técnico que garantiza que la acción pública se mantenga consecuente con la Constitución, los derechos fundamentales y el interés general.

El cambio de enfoque también se debe reflejar en una nueva conceptualización. En la elaboración del Proyecto de Ley de Competencias se entendió que no basta con modificar la manera en que se entiende o se gestiona un sector, ese cambio debe traducirse jurídicamente en un nuevo enfoque en la construcción de esta ley orgánica, y se reconoció en este proceso una oportunidad para actualizar su lenguaje y estructura que permita reflejar esa nueva visión que sin duda es la que va a contribuir a cerrar brechas.

Sin esas acciones las instituciones seguirían operando bajo marcos que responden a un modelo anterior, limitado, fragmentado o sectorial, lo que genera contradicciones entre el discurso y la práctica, en tal sentido se reconocen definiciones del agua como ejes estructurantes en la construcción del hábitat biodiverso a partir del reconocimiento del territorio, los asentamientos, la vivienda adecuada, la naturaleza y el acceso al agua y al saneamiento básico, así como el reconocimiento de los saberes ancestrales, la autogestión comunitaria, las prácticas colectivas y la construcción de la paz porque el hábitat biodiverso tiene un papel fundamental para la superación de las situaciones de vulnerabilidad y de cierre de brechas.

De igual forma, se comprendió que para cerrar las brechas en la Colombia rural es a partir del reconocimiento de los gestores comunitarios del agua y de la gestión comunitaria del agua, en el Proyecto de Ley de Competencias de, quienes a lo largo de la historia de este país han garantizado el acceso al líquido vital.

Por tanto, se incorpora el concepto elaborado por los propios gestores, quienes han construido un “modelo de gestión de forma autónoma, autogestionaria, solidaria y democrática del agua para el consumo humano y el saneamiento básico”, pero también reconocen al territorio que les provee esta fuente de vida, por lo que entonces se plantean “la protección del agua y los ecosistemas esenciales para el ciclo hídrico, la prestación comunitaria del servicio de agua o saneamiento básico o la administración de sistemas de aprovisionamiento y la preservación de los valores culturales, ambientales y sociales de la comunidad”.





El cierre de brechas en el área rural no es posible a través de sistemas tecnológicos convenciones de grandes plantas de tratamiento para el agua potable (PTAP) y para el tratamiento de las aguas residuales (PTAR), por tanto, fue necesario reconocer los sistemas de aprovisionamiento para el acceso universal al agua y saneamiento básico que responden al “contexto del territorio y de la población que funcionan bajo una figura de gestión comunitaria y que no corresponde a la prestación de servicios públicos domiciliarios, de acuerdo con las definiciones contenidas en el artículo 14 de la Ley 142 de 1994”.

Así como los medios alternos que, si bien son una opción transitoria para la distribución de agua apta para consumo humano, doméstico y el acceso al saneamiento básico, persisten en el país “zonas en las que, debido a condiciones técnicas particulares, no es posible la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo o la implementación de sistemas de aprovisionamiento en el corto plazo”.

Por otro lado, se dimensiona el papel de los Planes Departamentales para la GASB con el “objeto de lograr la armonización integral de recursos y la implementación de esquemas eficientes que garanticen el acceso a agua apta para el consumo humano y saneamiento básico, a partir de las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales

2 - Cierre de Brechas

El principio de cierre de brechas constituye el eje central de la reforma, “cerrar las brechas” significa reducir las desigualdades estructurales entre los territorios del país en el acceso y la calidad de los bienes y servicios financiados con los recursos del (SGP).

En términos sencillos, cerrar brechas no solo implica igualar los montos de recursos, sino nivelar oportunidades y capacidades territoriales para que los municipios más rezagados puedan ejercer sus competencias en igualdad material frente a los demás.

El anteproyecto retoma esta noción y la convierte en su eje transversal. Todas las decisiones sobre asignación de competencias, distribución de recursos, planeación y fortalecimiento institucional deben evaluarse por su contribución concreta al cierre de brechas sociales (desigualdades en salud, educación, agua potable y saneamiento básico); al cierre de brechas económicas (aborda las grandes desigualdades en desarrollo entre regiones y dentro de los propios departamentos) y al cierre de brechas institucionales (referimos a la baja capacidad administrativa y fiscal de la mayoría de los municipios).

¿Qué significa cerrar las brechas en agua?

Colombia tiene grandes retos en la ruralidad para disminuir la brecha en cuanto a la calidad y continuidad de acceso al agua apta para el consumo humano, lo que contempla también el acceso en sitios de interés sanitario como escuelas y centros de salud. Pese a los avances, persisten brechas importantes en las coberturas de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, al consultarse el censo del DANE.



Persisten brechas en la ruralidad reflejado en baja cobertura (79,5%) en baja calidad de agua para cerca de 11 millones de habitantes en 996 municipios que no tienen agua apta para consumo humano, ni cuentan con sistemas de reporte consistente. No se cuenta con información de 475 municipios. Doce millones y medio de personas (cerca del 24% de la población) se concentran en las áreas rurales del país, quienes ocupan más del 80% del territorio nacional

En 2023 los indicadores sectoriales del agua y saneamiento básico en Colombia evidenciaron avances parciales en cobertura urbana, pero profundas brechas rurales y desigualdades territoriales. Según el MVCT, la cobertura de acueducto y alcantarillado urbano alcanzaron el 92,08%, mientras que en las zonas rurales descendieron al 43,63% y 17,05% respectivamente, reflejando una brecha estructural persistente. Los municipios de categoría sexta concentran las mayores carencias, pues más de la mitad presentaron coberturas rurales de acueducto inferiores al 40% y tres cuartas partes no alcanzaban ese nivel en alcantarillado. Departamentos como Chocó, Antioquia y San Andrés presentan niveles inferiores al promedio nacional, lo que refleja una prestación intermitente y desigual. En conjunto,

los indicadores retratan un sector donde la cobertura urbana se acerca a la universalidad, pero la ruralidad sigue marcada por el rezago, la fragilidad institucional y la falta de inversión en infraestructura sostenible.

Sino cerramos las brechas de agua, no es posible mejorar los índices de desnutrición, tampoco se pueden mejorar los niveles de aprendizaje que permitan retener a la niñez y juventud en el ámbito escolar, profundizando la segregación socio espacial y geográfica del país.

3 - Autonomía Territorial

Lo primero a entender es que el cierre de brechas en agua está territorializado y lo segundo, que los entes territoriales conforme a los criterios de distribución y a los usos en su soberana autonomía, definen los énfasis de intervención y de inversión de sus territorios.

La territorialización del agua es derivada de la Constitución Política de 1991 que estableció un modelo territorial descentralizado, en el que las entidades territoriales son responsables de la gestión de los asuntos públicos municipales, el artículo 287 reconoce la “autonomía de los entes territoriales para gestionar sus intereses”, el artículo 311 dispone que el municipio es la “entidad fundamental de la división político-administrativa, encargada de prestar los servicios públicos” que determine la ley, entre ellos el agua potable y el saneamiento básico y los artículos 365 y 367 refuerzan esta lógica al señalar que “los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado”.

En conjunto, estos artículos territorializan la gestión del agua. El Estado central define la política general y la regulación, pero son los entes territoriales en especial los municipioslos que ejecutan, administran, prestan los servicios y garantizan el acceso al agua y al saneamiento. La territorialización en este contexto significa que la gestión del agua está anclada al espacio y a las realidades locales geográficas, sociales, ambientales y culturales.



Redefinición de las competencias de la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios.

El Anteproyecto de Ley de Competencias (2025) propone una redefinición de las funciones del sector de agua apta para el consumo humano y saneamiento básico con base en el principio de autonomía territorial, esta reorganización busca superar la fragmentación institucional y fortalecer las capacidades locales en la gestión del agua, garantizando la articulación entre nación, departamentos, distritos y municipios.

El proyecto consolida un **modelo descentralizado y territorializado** del sector de agua potable, en el que a la nación le compete formular y coordinar políticas, planes, programas, instrumentos normativos y establecer criterios técnicos de priorización de inversiones en zona urbana y rural.

Por su parte, a los departamentos les corresponde estructurar e implementar el Plan Departamental para la Gestión del Agua y Saneamiento Básico (PDA) y cooperar técnicamente con los distritos y municipios en el manejo de los recursos del SGP.

En cuanto a los municipios, estos deben garantizar el acceso al agua apta para el consumo humano y saneamiento básico a todos los habitantes de su territorio, a través de la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo; sistemas de aprovisionamiento y medios alternos.

Para garantizar el cierre de brechas en el área rural fue necesario cambiar los criterios de distribución que estaba centrados fundamentalmente en el subsidio, en la concentración de poblacional y en la eficiencia administrativa y fiscal por unos criterios que permitan avanzar en el reconocimiento de la equidad territorial y la superación de desigualdades en la prestación de servicios.

En esa medida en la sostenibilidad territorial del agua, se consideraron indicadores ambientales de riesgo y vulnerabilidad para el cambio climático en el fortalecimiento de la gestión comunitaria y la ruralidad en el esquema solidario y gasto social sectorial, que introduce criterios redistributivos con base en la población de menores ingresos y en las capacidades institucionales y territoriales, que pondera la gestión y eficiencia administrativa de los entes territoriales en el uso de los recursos públicos.

Los usos definidos le brindan a los entes territoriales un abanico de posibilidades para la toma de decisiones en más de quince ítems en el que los distritos y municipios se destinarán a financiar entre otras las siguientes actividades: planificar y orientar las políticas de fortalecimiento de la gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico en el municipio; otorgar subsidios, formulación y actualización de los instrumentos de planeación sectorial y atención en calamidad pública o emergencia sanitaria local, mínimo vital.



¿Para que la autonomía? La autonomía para que las entidades territoriales, las comunidades y los pueblos ejerzan la libertad de decisión sobre sus asuntos e intereses propios, a partir del reconocimiento de sus vocaciones y potencialidades económicas, así como a partir de sus diversidades, ambientales, sociales y culturales.

Para otorgar mayor capacidad de decisión y gestión a los gobiernos locales en temas de inversión y desarrollo y para que ganen la capacidad técnica y política para enfrentar los desafíos del agua.

4 - La Asociatividad

El Anteproyecto de Ley de Competencias (2025) incorpora la asociatividad territorial como un eje estratégico para la gestión del agua y el saneamiento básico, entendida como un mecanismo de cooperación, articulación y fortalecimiento entre entidades territoriales, su desarrollo refleja un cambio estructural hacia una gobernanza multinivel, que busca equilibrar autonomía local con eficiencia y sostenibilidad del servicio.

El proyecto reconoce que la fragmentación administrativa y la desigualdad en capacidades institucionales limitan la efectividad de las políticas sectoriales, por lo que promueve esquemas asociativos territoriales (EAT) como herramientas para la planeación, ejecución y financiamiento conjunto de proyectos de agua y saneamiento.

En síntesis, la ley configura la asociatividad como un mecanismo de integración territorial y gobernanza cooperativa, que permite avanzar hacia la universalización del acceso al agua y al saneamiento, sin vulnerar la autonomía municipal.

La ley desarrolla la asociatividad para promover las capacidades y la autonomía. Los municipios y departamentos no pueden resolver por sí solos asuntos esenciales para su desarrollo y bienestar tales como la planeación alrededor del agua, el ordenamiento territorial, las cadenas productivas y la prestación de servicios.

5 - Participación ciudadana, comunitaria y gobernanza

El Anteproyecto de Ley de Competencias (2025) incorpora la participación ciudadana, comunitaria y la gobernanza como pilares transversales de la gestión pública territorial, en especial en el sector de agua apta para el consumo humano y saneamiento básico, estas figuras se entienden como expresiones del principio de autonomía territorial y democracia participativa, que fortalecen la legitimidad de las decisiones sobre el uso, la gestión y la sostenibilidad del recurso.





Se concibe la participación y la gobernanza como componentes estructurales del nuevo enfoque de competencias.

eficacia del Estado descentralizado depende de la capacidad de los territorios para gobernarse de manera participativa y corresponsable.

La gobernanza como eje de las relaciones que obliga al reconocimiento del gobierno abierto y de las prácticas de participación ciudadana, comunitaria y de pueblos, así como el control social, la rendición de cuentas, la transparencia y los cabildos abiertos. Para el sector, el principal actor de la participación son los gestores comunitarios del agua, con los que acabamos de elaborar una política.

¿Ante la nueva ley de competencias, cuál es el rol del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio?

El Ministerio debe realizar un plan de cierre de brechas de su sector con programas de largo plazo con indicadores, sistemas de información, seguimiento con comunidades priorizadas para la inversión, así como un reconocimiento de los patrimonios socio culturales. Por último, debe administrar un sistema único de información sectorial para las entidades territoriales.

Conclusiones

El reconocimiento del agua como eje estructurante de la descentralización redefine la manera en que el Estado colombiano concibe la relación entre territorio, ciudadanía y desarrollo, este enfoque trasciende la visión sectorial y técnica del recurso para situarlo en el centro de la equidad territorial, la autonomía y la sostenibilidad. El Proyecto de Ley de Competencias se convierte en una oportunidad histórica para reconfigurar el pacto territorial, al vincular el agua con los principios del Estado Social de Derecho y con la redistribución efectiva de poder, capacidades y recursos.

Concebir el agua como bien común, elemento ordenador del territorio y garantía del derecho a la vida digna, implica avanzar hacia una descentralización sustantiva que supere las inequidades históricas y habilite nuevas formas de gestión pública, comunitaria y asociativa.

En este contexto, la descentralización no puede entenderse únicamente como una transferencia de funciones, sino como un proceso de democratización del Estado a partir del territorio. El agua, al integrar dimensiones ecológicas, sociales, culturales y económicas del hábitat biodiverso, se erige en el hilo conductor de una nueva gobernanza territorial basada en la corresponsabilidad y la participación. Consolidar este enfoque requiere fortalecer las capacidades locales, garantizar la sostenibilidad financiera y ambiental del sector y reconocer el papel de los gestores comunitarios como actores legítimos de la política pública, solo así será

possible cerrar las brechas territoriales y hacer del acceso universal al agua un principio real de justicia territorial en la ruralidad y de cohesión nacional.



Referencias

- Congreso de la República de Colombia. (2024, diciembre 27). Acto Legislativo 03 de 2024. Por el cual se fortalece la autonomía de los Departamentos, Distritos y Municipios, se modifica el artículo 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 52.982.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2024). Informe final de la Misión de Descentralización. Bogotá, Colombia.
- Ostrom, E. (1990). Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge University Press.



GOBERNANZA TERRITORIAL Y EDUCACIÓN AMBIENTAL: EL PROGRAMA EXPEDICIÓN NAVEGANTES COMO ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACIÓN HIDRÁULICA EN CUNDINAMARCA

Jorge Enrique Machuca

Abogado de la Universidad Católica de Colombia, Especialista en Ciudad y Territorio de la Universidad Externado de Colombia y actual Gerente de las EMPRESAS PÚBLICAS DE CUNDINAMARCA S.A

navegantescundinamarca@gmail.com



Resumen

El programa Expedición Navegantes se implementó en treinta (30) municipios de Cundinamarca con el propósito de fortalecer la cultura del agua y la gobernanza territorial desde la educación ambiental. Este artículo presenta los resultados de una investigación aplicada que evaluó el impacto del programa mediante un diseño cuasiexperimental con enfoque mixto. Se aplicaron instrumentos de diagnóstico, encuestas estructuradas y pruebas de conocimientos antes y después de la intervención a una muestra de 900 estudiantes de instituciones educativas oficiales. Los datos se analizaron mediante estadística descriptiva e inferencial (prueba t de Student para muestras relacionadas, $p < 0.05$). Los resultados evidencian un incremento significativo en el conocimiento ecológico ($\Delta = 42\%$), la percepción sobre el valor del agua ($\Delta = 36\%$) y las prácticas de uso sostenible ($\Delta = 33\%$). Se concluye que la educación ambiental participativa constituye un instrumento eficaz de descentralización funcional del estado, al fortalecer capacidades locales y promover una gobernanza hídrica incluyente.

Palabras clave: gobernanza del agua, descentralización, educación ambiental, participación, Cundinamarca, Expedición Navegantes.

Introducción

En Colombia la descentralización del recurso hídrico no solo implica la distribución de competencias administrativas, sino también la construcción de ciudadanía ambiental informada. La gestión del agua requiere procesos educativos que fortalezcan la autonomía territorial y la corresponsabilidad social. Bajo este contexto, Expedición Navegantes se desarrolló como estrategia pedagógica impulsada por Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P. (EPC), con el fin de promover la gobernanza hídrica a través de la educación ambiental en instituciones públicas de 30 municipios del departamento.

El programa buscó articular la educación, la ciencia ciudadana y la administración pública en un proceso de aprendizaje vivencial sobre la importancia ecológica, social y cultural del agua, inspirado en metodologías activas. El enfoque combinó la exploración territorial, la investigación escolar y la participación comunitaria. La iniciativa se sitúa en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), “6. Agua limpia y saneamiento” y “4. Educación de calidad”, además de contribuir a la consolidación del Plan Departamental de Aguas (PDA).

Objetivos de la Investigación

El estudio se propuso analizar el impacto del programa Expedición Navegantes como estrategia de educación ambiental descentralizada para el fortalecimiento de la gobernanza territorial del agua en los municipios de Cundinamarca, desde una perspectiva de gestión pública participativa y de sostenibilidad. De igual manera, se propuso como objetivos específicos:

- Evaluar el efecto del programa Expedición Navegantes en el conocimiento ecológico, la valoración social del agua y las prácticas sostenibles de los estudiantes participantes, mediante la aplicación de pruebas pretest y postest con análisis estadístico inferencial (t de Student).



- Examinar la relación entre educación ambiental y descentralización funcional, identificando cómo la implementación del programa promueve la autonomía de los municipios en la gestión local del recurso hídrico.
- Interpretar el papel de Empresas Públicas de Cundinamarca (EPC) como agente articulador entre la administración pública departamental y las comunidades educativas, dentro de la gobernanza hídrica y el Sistema General de Participaciones (SGP).
- Analizar los aprendizajes sociales y territoriales emergentes: identidad, participación y corresponsabilidad como factores de sostenibilidad ambiental y cohesión comunitaria.
- Proponer lineamientos para la integración de la educación ambiental en la gestión pública del agua, en consonancia con los principios de descentralización, equidad territorial y cultura ciudadana del recurso hídrico.

Marco Teórico

Definición y Fundamentos Conceptuales de la Gobernanza Hídrica

El concepto de gobernanza del agua se entiende como el sistema de reglas, instituciones y procesos de toma de decisiones que busca equilibrar la equidad social, la eficiencia económica y la sostenibilidad ambiental en el manejo del recurso hídrico. Este enfoque promueve la coordinación entre actores estatales, comunitarios y privados para garantizar la gestión equitativa y sostenible del agua (OECD, 2015). En el contexto colombiano, y particularmente en Cundinamarca, la gobernanza hídrica se construye sobre la base legal de la Gestión Integral del Recurso Hídrico (GIRH), que articula instrumentos de planificación, participación social y descentralización funcional del Estado (MADS, 2020).

De la gobernabilidad a la gobernanza

El concepto de gobernanza del agua trasciende la noción tradicional de gobernabilidad, que se enfoca en el control y la acción exclusiva del Estado, mientras la gobernabilidad se relaciona con la capacidad institucional del Estado para formular e implementar políticas públicas de manera efectiva, la gobernanza incorpora una visión colaborativa y participativa de la gestión de los recursos naturales.

- Gobernabilidad: Es la capacidad del Estado para formular e implementar políticas públicas de manera efectiva y mantener el orden institucional. En el sector hídrico, se asocia a un modelo de gestión centralizado, jerárquico y dependiente de la autoridad estatal (Fernández-Vargas, 2020).

- Gobernanza: Se entiende como la administración compartida del ambiente, en la que las reglas de uso, las políticas de gestión y el manejo del agua surgen de la deliberación entre múltiples actores en un contexto territorial descentralizado (Palacio, 2015; OECD, 2015).

Este enfoque implica corresponsabilidad, transparencia y articulación multinivel, integrando al gobierno, la sociedad civil y el sector privado en procesos de toma de decisiones orientados a la sostenibilidad y la equidad.

La Gestión Integral del Recurso Hídrico (GIRH)

La gobernanza hídrica constituye el esquema habilitante para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (GIRH), cuyo propósito es promover el desarrollo y la gestión coordinada del agua y sus recursos asociados para maximizar el bienestar social y económico sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas (MADS, 2020; Global Water Partnership [GWP], 2000). Este enfoque integra tres ejes fundamentales: eficiencia económica, equidad social y sostenibilidad ambiental (Fernández-Vargas, 2020).

Principios Orientadores

Los conceptos clave que guían la gobernanza hídrica en Colombia incluyen:

- Unidad territorial: la cuenca hidrográfica se reconoce como la unidad central para la planificación y ordenamiento ambiental del territorio, articulando las dimensiones sociales, económicas y ecológicas, su gestión se operacionaliza con los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) (MADS, 2020; González, 2017).
- Derecho humano al agua: la gobernanza debe garantizar el agua como un derecho humano fundamental, basado en los principios de disponibilidad, accesibilidad y calidad, tal como lo establece la Resolución 64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU-Agua, 2010). En el contexto de Cundinamarca, estos pilares son esenciales para asegurar la sostenibilidad hídrica y la equidad territorial.
- Participación y justicia hídrica: La GIRH promueve la inclusión de múltiples actores en la gestión del recurso, garantizando mecanismos deliberativos y equitativos en la toma de decisiones. Este principio, asociado a la justicia hídrica y la descentralización participativa, busca empoderar a comunidades locales y grupos vulnerables como parte de la gobernanza democrática del agua (Díaz-Gil & García- M., 2021; OECD, 2015).



Marco Regulatorio e Institucional en Colombia

La gobernanza hídrica se cimentó en un desarrollo normativo que inició con la Constitución Política de 1991 y se consolidó con instrumentos de política específicos.

Tabla 1. Instrumentos de política para la gobernanza hídrica

Nivel	Instrumento regulatorio clave	Rol en la Gobernanza
Nacional	Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (PNGIRH)	Establece la visión, principios y objetivos de la gestión del agua en el país, incluyendo la hoja de ruta para la incorporación de la GIRH
Regional	Corporaciones Autónomas Regionales (CARs)	Son la principal autoridad ambiental en su jurisdicción. Tienen la función de administrar, controlar y hacer seguimiento al uso del agua, otorgar concesiones y licencias, y formular el Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR).
Cuenca	Planes de Ordenación y Manejo de Cuenca (POMCA).	Instrumento de planificación que establece las metas de conservación, control y uso del agua dentro de una cuenca, integrando a los actores territoriales.

Fuente. Elaboración propia

Aplicación y Actores en Cundinamarca

En Cundinamarca la gobernanza se intensifica debido a la presión demográfica, la importancia de la cuenca del Río Bogotá y la presencia de la autoridad ambiental más grande del país.

Actores centrales

- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR): lidera la gestión ambiental, sus estrategias se enfocan en priorizar el recurso hídrico, los servicios ecosistémicos y la participación comunitaria.
- Empresas Públicas de Cundinamarca (EPC) E.S.P: brazo ejecutor de la gobernanza en la inversión y el fortalecimiento de la infraestructura para el saneamiento básico y el agua potable, especialmente a través del Plan Departamental de Agua (PDA).
- Organizaciones comunitarias de base: acueductos veredales, juntas administradoras y juntas de acción comunal (OAC): son actores esenciales en la gobernanza rural, asumiendo la responsabilidad de la prestación y la protección del recurso en sus microcuencas (corresponsabilidad ambiental).

Estrategias de gobernanza en Cundinamarca

El departamento de Cundinamarca ha avanzado en la consolidación de la gobernanza hídrica territorial, articulando instrumentos técnicos, sociales y financieros que fortalecen la gestión descentralizada del agua, estas estrategias se desarrollan en correspondencia con los lineamientos de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (MADS, 2020) y del Plan Departamental de Aguas de Cundinamarca (Empresas Públicas de Cundinamarca [EPC], 2022), que promueven la articulación entre los niveles departamental y municipal bajo un enfoque participativo.

- **Enfoque de cuenca:** la gobernanza departamental adopta la microcuenca como unidad básica de planificación ambiental, en la que se aplican metodologías del Diagnóstico Rural Participativo (DRP) para identificar conflictos, priorizar acciones y formular “Acuerdos de Conservación” con comunidades locales (Díaz-Gil & García- M., 2021; González, 2017). Este enfoque permite alinear la gestión comunitaria con los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA), fortaleciendo la corresponsabilidad territorial.
- **Inversión social hídrica:** Cundinamarca ha implementado un modelo de financiamiento participativo del agua, canalizando recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) hacia proyectos de fortalecimiento institucional de prestadores rurales y programas de educación ambiental (Ley 1176 de 2007; DNP, 2019), esta inversión busca asegurar la sostenibilidad del servicio y reconocer las capacidades locales como motor de la gobernanza hídrica.
- **Ordenamiento del Recurso Hídrico (PORH):** a través de la Gestión Integral del Recurso Hídrico (GIRH), el departamento desarrolla procesos de ordenamiento y control de la calidad del agua, con énfasis en la cuenca del Río Bogotá, en el que se establecen objetivos de calidad y metas quinquenales de reducción de cargas contaminantes (CAR Cundinamarca, 2023; Fernández-Vargas, 2020), acciones que complementan los esfuerzos de planificación ambiental y contribuyen al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 6 y 11).

El Plan Departamental de Aguas (PDA) como instrumento de gobernanza

El PDA es el instrumento de planificación y articulación de la inversión en agua potable y saneamiento básico (APSB) en los departamentos (Ley 1176 de 2007), su gobernanza en Cundinamarca se gestiona a través de las Empresa Públicas de Cundinamarca (EPC) E.S.P. como gestor del PDA, buscando la eficiencia en la inversión y la sostenibilidad del servicio.

Tabla 2. Aplicación del PDA en la gobernanza hídrica

Rol del PDA en la Gobernanza	Aplicación en Cundinamarca
Articulación de inversión	Centraliza y canaliza los recursos financieros de la nación, el departamento y los municipios para el sector APSB. Facilita la planificación y la ejecución de proyectos de infraestructura necesarios para garantizar la seguridad hídrica.
Fortalecimiento institucional	El PDA opera a través de Empresas Públicas de Cundinamarca (EPC) E.S.P, entidad gestora y ejecutora; fortaleciendo la capacidad administrativa y técnica de los prestadores de servicios, especialmente en el ámbito rural.
Gobernanza del servicio	Aunque se centra en el servicio, su gestión debe coordinarse con la Corporación Autónoma Regional (CAR) (autoridad ambiental) para asegurar la fuente hídrica. La inversión en plantas de tratamiento y acueductos rurales impacta directamente en la calidad y accesibilidad del agua, pilares del derecho humano.

Fuente. Elaboración propia

Plan de gestión social (PGS) del PDA y la participación

El Plan de Gestión Social (PGS) es un componente obligatorio del PDA y representa la dimensión social de la gobernanza hídrica, su propósito es asegurar la participación activa y efectiva de las comunidades beneficiarias en todas las fases de los proyectos de APSB (planeación, ejecución, operación y mantenimiento).



Tabla 3. Plan de Gestión Social (PGS) en la gobernanza hídrica

Rol del PGS en la gobernanza	Implicación conceptual
Legitimación social	Convierte los proyectos de infraestructura en procesos socialmente aceptados, promoviendo la apropiación comunitaria y mitigando la resistencia social (Díaz & García, 2021).
Fortalecimiento comunitario	Capacita y fortalece a los usuarios, especialmente a los acueductos veredales y juntas de acción comunal (OAC) de Cundinamarca en temas técnicos, administrativos y de cultura del agua, fortaleciendo la gobernanza local y la corresponsabilidad.
Equidad y derecho humano	Asegura que la inversión del PDA se dirija con enfoque diferencial, priorizando a poblaciones vulnerables y facilitando el ejercicio del derecho humano al agua al garantizar accesibilidad y el buen uso del servicio.

Fuente. Elaboración propia

Gobernanza, descentralización y autonomía territorial

La gobernanza hídrica en Colombia es inherentemente compleja debido a la tensión entre la gestión centralizada de los recursos naturales y la autonomía de las entidades territoriales, establecida por la Constitución Política de 1991, que consagra la descentralización administrativa y la participación ciudadana como principios fundamentales del Estado (Constitución Política de Colombia, 1991; González, 2017).

Descentralización y autonomía territorial

- Descentralización: en materia ambiental la descentralización se ha materializado principalmente a través de las corporaciones autónomas regionales (CAR), creadas por la Ley 99 de 1993, que son entidades de carácter regional con autonomía administrativa y financiera para ejercer funciones de autoridad ambiental (Ley 99 de 1993; Palacio, 2015), estas corporaciones constituyen el principal instrumento del Estado colombiano para implementar la Gestión Integral del Recurso Hídrico (GIRH) en los territorios. En materia de servicios públicos la descentralización se expresa en la responsabilidad municipal de garantizar la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico (APS), función respaldada por los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) (Ley 1176 de 2007; DNP, 2019).}

- Autonomía territorial: los municipios y departamentos gozan de autonomía para gestionar sus intereses conforme a los principios de eficiencia, participación y sostenibilidad, no obstante, en el sector de APSB esta autonomía se encuentra condicionada por la coordinación con los planes departamentales de agua (PDA), que establecen criterios técnicos, financieros y de priorización territorial (MADS, 2020; EPC, 2022). En el caso de Cundinamarca, los municipios deben conciliar sus planes de desarrollo municipal (PDM) con las directrices del PDA departamental y el Plan General de Acción Regional (PGAR) de la CAR Cundinamarca, buscando correspondencia entre la planificación ambiental y la inversión pública (CAR Cundinamarca, 2023; Fernández-Vargas, 2020).

Sistema General de Participaciones (SGP)

El Sistema General de Participaciones (SGP) es el principal mecanismo de financiación territorial en Colombia y cumple un papel estratégico en la gobernanza hídrica, al ser el vehículo que canaliza los recursos públicos hacia la gestión del agua potable y el saneamiento básico en los municipios (Ley 1176 de 2007; DNP, 2019).

- **Fuentes de inversión:** los recursos del SGP-APSB (agua potable y saneamiento básico) constituyen una fuente vital para la cofinanciación de los proyectos incluidos en el Plan Departamental de Aguas (PDA), gestionado por Empresas Públicas de Cundinamarca (EPC) esta estructura busca garantizar la cobertura y sostenibilidad del servicio, priorizando territorios rurales y comunidades con limitaciones institucionales (EPC, 2022; Minambiente, 2021).
- **Centralización del gasto:** aunque el SGP tiene como principio la descentralización financiera, su aplicación a través del PDA departamental genera un modelo de gestión centralizada del gasto, en el que los departamentos actúan como gestores y los municipios como ejecutores subordinados, este diseño, aunque mejora la eficiencia técnica y la planeación a escala regional, limita parcialmente la autonomía fiscal y decisoria de los municipios pequeños, que dependen del aval del gestor departamental para acceder a recursos y ejecutar proyectos (Ley 1176 de 2007; González, 2017; DNP, 2019).
- **Condicionalidad:** el acceso a los recursos del SGP está sujeto al cumplimiento de metas de cobertura, calidad y sostenibilidad, establecidas en los convenios de desempeño y seguimiento entre los municipios y el gestor departamental (MADS, 2020; EPC, 2022), esquema que introduce una lógica de gobernanza condicionada, en la que los territorios deben ajustar su gestión local a los estándares técnicos y financieros definidos por el nivel central, garantizando la eficiencia del gasto público pero también tensionando la autonomía territorial. En síntesis, la gobernanza hídrica en Cundinamarca opera en una doble tensión: por un lado, busca la eficiencia, articulación y transparencia mediante la gestión centralizada del PDA y el SGP, y por otro, requiere fortalecer la legitimidad, la autonomía y la participación local, principios esenciales para la sostenibilidad social y ambiental del recurso hídrico (González, 2017; Fernández-Vargas, 2020; Minambiente, 2021).

En síntesis, la gobernanza hídrica en Cundinamarca opera en una doble tensión: por un lado, busca la eficiencia, articulación y transparencia mediante la gestión centralizada del PDA y el SGP, y por otro, requiere fortalecer la legitimidad, la autonomía y la participación local, principios esenciales para la sostenibilidad social y ambiental del recurso hídrico (González, 2017; Fernández-Vargas, 2020; Minambiente, 2021).

La educación ambiental (EA) como motor de transformación cultural

La educación ambiental ha evolucionado de un simple proceso de concienciación a uno de transformación; ha pasado de ser “aprender sobre el ambiente” a un enfoque de “aprender para el ambiente”, que integra el conocimiento con la acción. Su objetivo es dotar a los ciudadanos de herramientas para la toma de decisiones, el pensamiento crítico y la participación en la solución de problemas ambientales, visión cimentada en el marco normativo colombiano con la Ley 115 y el Decreto 1743 de 1994, que establecen la educación ambiental como un área fundamental del sistema educativo y la vida cívica. El propósito final es la formación de una “cultura ecológica” y una “ciudadanía crítica, democrática y responsable”.

Metodología

Descripción de la intervención: Programa Expedición Navegantes

Expedición Navegantes es una acción de educación ambiental desarrollada en el Plan Departamental de Aguas de Cundinamarca, bajo la coordinación de Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P. (EPC), su naturaleza responde a los principios de la descentralización ambiental y la gestión pública participativa, al articular el conocimiento científico con los saberes locales para fortalecer la cultura del agua y la gobernanza territorial.

El propósito central del programa es promover una ciudadanía ambiental activa, capaz de reconocer el valor ecológico, social y económico del agua como bien común a través de procesos pedagógicos y de investigación escolar, la Expedición fomenta prácticas sostenibles, impulsa la apropiación social del territorio y consolida la gestión del recurso hídrico como un eje de desarrollo municipal.

Selección de municipios

La distribución territorial del programa respondió a criterios de descentralización funcional y representatividad regional, alineados con los propósitos del Sistema General de Participaciones (SGP) en su componente de agua potable y saneamiento básico. La selección de los municipios y actores permitió fortalecer las capacidades locales en materia de educación ambiental y gestión del recurso hídrico, promoviendo la autonomía técnica y pedagógica de los gobiernos municipales. Esta articulación interinstitucional entre Empresas Públicas de Cundinamarca (EPC), las alcaldías y las instituciones educativas garantizó que los recursos descentralizados se tradujeran en procesos formativos sostenibles y en acciones concretas de gobernanza hídrica territorial.

La selección se basó en tres criterios:

- Presencia de ecosistemas estratégicos vinculados al agua.
- Interés explícito de las administraciones municipales en participar.
- Relación del plan de desarrollo municipal con la conservación y uso sostenible del agua.

Se vincularon municipios de 11 de las 15 provincias del departamento, lo que aseguró representatividad territorial.

Actores involucrados

- Institucionales: alcaldías, líderes ambientales instituciones locales y educativas EPC.
- Educativos: 30 colegios designados con PEI o PRAE relacionados con el agua.
- Comunitarios: dos líderes ambientales por municipio, estudiantes y docentes.

En total participaron 900 estudiantes (30 por colegio), de entre 9 y 18 años, acompañados por docentes y líderes comunitarios.

Los municipios y colegios vinculados:

Tabla 4. Municipios y colegios vinculados al programa expedición navegantes

Provincia	Municipios	Institución Educativa Escolar (IED) Vinculada
Almeidas	Machetá Villapinzón	Juan José Neira Luis Antonio Escobar
Alto Magdalena	Jerusalén Nariño	Nacionalizada de Jerusalén Antonio Nariño
Bajo Magdalena	Caparrapí Guaduas	Santa Gemma de Galgani Miguel Samper
Gualivá	La Peña Nimaima Vergara	República de Corea Anaway Sede Primaria Fidel León Triana

Provincia	Municipios	Institución Educativa Escolar (IED) Vinculada
Guavio	Gachalá Gama Junín Ubalá	Escuela Urbana John F. Kennedy Martín Romero Normal Superior de Junín Institución Nacional de Promoción Social
Medina	Medina Paratebueno	Alonso Ronquillo Agrícola de Paratebueno
Magdalena Centro	Chaguaní Pulí	Fray José Ledo Integrado de Pulí
Oriente	Fosca Gutiérrez Quetame Ubaque	De Desarrollo Rural De Gutiérrez Sede Policarpa Técnico Comercial Puente Quetame Escuela Urbana Cruz verde
Rionegro	El Peñón San Cayetano Villagómez Topaipí Yacopí	Antonio Nariño, Sede Policarpa Salavarrieta San Cayetano Primaria Misael Gómez Topaipí
Sumapaz	Cabrera Pandi Tibacuy	Departamental Francisco José de Caldas Técnico Agropecuario Calandaima
Ubaté	Carmen de Carupa	Carmen de Carupa

Fuente. Elaboración propia

Componentes del programa

Formación pedagógica

Se desarrollaron 150 talleres formativos (5 por institución educativa vinculada) con los siguientes ejes temáticos:

- Macroinvertebrados acuáticos: bioindicadores de calidad del agua y eslabones tróficos.
- Plantas acuáticas y flora asociada: especies claves para la conservación de cuencas.
- Ilustración científica: herramienta de memoria gráfica y ciencia ciudadana.

- Mediación ambiental y agricultura sostenible: liderazgo comunitario y prácticas sostenibles.
- Huerta agroecológica: aprendizaje práctico en producción sostenible y agroecología.

Sensibilización lúdica

- Obra de títeres Protegiendo el Reino de Aqua, presentada en los 30 colegios vinculados. El argumento se centró en los factores que afectan la sostenibilidad del recurso hídrico y el papel ciudadano para lograrla.
- Juego educativo Míralo con Lupa para enseñar relaciones tróficas y biodiversidad.
- Aula itinerante Aqua Domo con proyecciones inmersivas sobre el ciclo del agua.

Expediciones territoriales

Se realizaron 30 expediciones de ciencia ciudadana en las que los estudiantes aplicaron aprendizajes en campocomo bitácoras, identificación de macroinvertebrados y plantas, ejercicios de ilustración de flora y fauna, análisis de conflictos ambientales y monitoreo de cuerpos de agua con equipos técnicos.

Infraestructura verde escolar

- **Ekomuro:** instalación por entidad educativa vinculada de un sistema de recolección de aguas lluvias (capacidad de almacenamiento del sistema 270 litros de agua por institución, 8.100 litros en total).
- **Huertas escolares:** establecimiento de 30 espacios agroecológicos (uno por institución) con cultivos de hortalizas y aromáticas, de 16 m², conectadas al uso de agua de los Ekomuro.

Proyección y reconocimiento

El programa fue presentado en la COP 16 de Biodiversidad (Cali, 2024) como experiencia emblemática de gobernanza territorial y educación ambiental, consolidando a EPC como referente en cultura del agua.

Diseño del estudio:

El estudio adoptó un diseño cuasiexperimental de tipo pretest–postest sin grupo de control, aplicado a estudiantes de instituciones educativas vinculadas al programa Expedición Navegantes. Este diseño permitió evaluar el impacto del componente de formación y sensibilización en los participantes, midiendo los cambios en conocimiento, actitudes y prácticas frente al recurso hídrico.

La elección de este diseño se sustentó en los objetivos del estudio, orientados a analizar el efecto del programa en la cultura del agua, así como su contribución a la educación ambiental descentralizada y al fortalecimiento de la gobernanza territorial del agua. En este sentido, la aplicación de pruebas pretest y postest permitió evidenciar la incidencia del programa en la construcción de aprendizajes ecológicos, el desarrollo de valores ambientales y la apropiación social del territorio, elementos centrales para la gestión hídrica participativa en los municipios de Cundinamarca.

Población y muestra

El proyecto seleccionó 30 municipios de Cundinamarca basándose en la presencia de ecosistemas estratégicos, el interés de la administración local y la alineación con sus planes de desarrollo, en cada uno de los municipios se priorizó sobre la relación de su proyecto ambiental escolar (PRAE) con la protección, conservación y/o usos sostenibles del agua, una institución educativa ubicada en el casco urbano. La población estuvo conformada por 900 estudiantes de 30 instituciones educativas (una por municipio).

Para la aplicación del instrumento se tomó una muestra representativa del 10% de los estudiantes ($n=90$), definida de manera aleatoria por el cuerpo docente de cada institución.

Tabla 5. Resumen de Población y Muestra del estudio

Municipios	30
Colegios por municipio	1
Total colegios estudio	30
Alumnos participantes por Colegio	30
Total alumnos estudio	900
Muestra estadística pretest y postest (10%) n	90 estudiantes

Fuente. Elaboración propia

Instrumento de recolección

Se diseñó un cuestionario estructurado tipo Likert de 5 puntos (1 = totalmente en desacuerdo; 5 = totalmente de acuerdo), compuesto por tres dimensiones o componentes:

- Componente actitudinal
- Componente biológico



- Componente ecológico

El cuestionario fue aplicado en dos momentos: pretest (antes de las actividades del programa) y postest (después de la intervención).

Procedimiento

- Aplicación del pretest a la muestra seleccionada (n=90).
- Desarrollo de las actividades pedagógicas, lúdicas y comunitarias del programa Expedición Navegantes.
- Aplicación del postest con el mismo instrumento.
- Procesamiento de resultados con pruebas estadísticas para muestras relacionadas (prueba t pareada o prueba de rangos con signo de Wilcoxon, según normalidad de los datos).
- Cálculo de confiabilidad del instrumento por dimensión mediante alfa de Cronbach.
- Estimación del tamaño del efecto (Cohen's d) para establecer la magnitud del cambio.

Variables de evaluación

Las variables e indicadores del estudio se definieron en relación con los objetivos específicos de la investigación, orientados a analizar el impacto del programa Expedición Navegantes como estrategia de educación ambiental descentralizada para el fortalecimiento de la gobernanza territorial del agua.

De esta manera las variables dependientes se estructuraron para medir los cambios en actitudes, conocimientos biológicos y comprensión ecológica de los estudiantes, mientras que la variable independiente representa la implementación del programa educativo, entendida como el conjunto de acciones formativas, lúdicas y territoriales desarrolladas en los municipios vinculados.

Variable independiente

- Implementación del programa de educación ambiental Expedición Navegantes (componente de formación y sensibilización).

Variable dependientes

Componente actitudinal

- Valoración de los recursos hídricos territoriales y de sus ecosistemas asociados.
- Actitudes hacia el cuidado y uso sostenible del agua.
- Intención de participación como líderes comunitarios y promotores de prácticas sostenibles.

Componente biológico

- Comprensión de conceptos básicos de los ecosistemas acuáticos

Componente ecológico

- Capacidad para identificar y comprender fenómenos biológicos relacionados con ecosistemas acuáticos.
- Comprensión de interacciones y funciones que permiten el equilibrio ecosistémico.

Indicadores:

- Diferencias significativas entre puntajes pretest y postest en cada dimensión del instrumento (medias, Δ, p, d).

Resultados

La estructura metodológica del programa refleja un ejercicio de descentralización administrativa y pedagógica, en el que cada municipio asumió un rol activo en la ejecución de las actividades educativas y la medición de resultados, corresponsabilidad que se sustentó en el uso articulado de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), orientados al componente de agua potable, saneamiento y fortalecimiento educativo, lo cual garantizó la sostenibilidad del proceso y la legitimidad de los resultados obtenidos en el territorio.

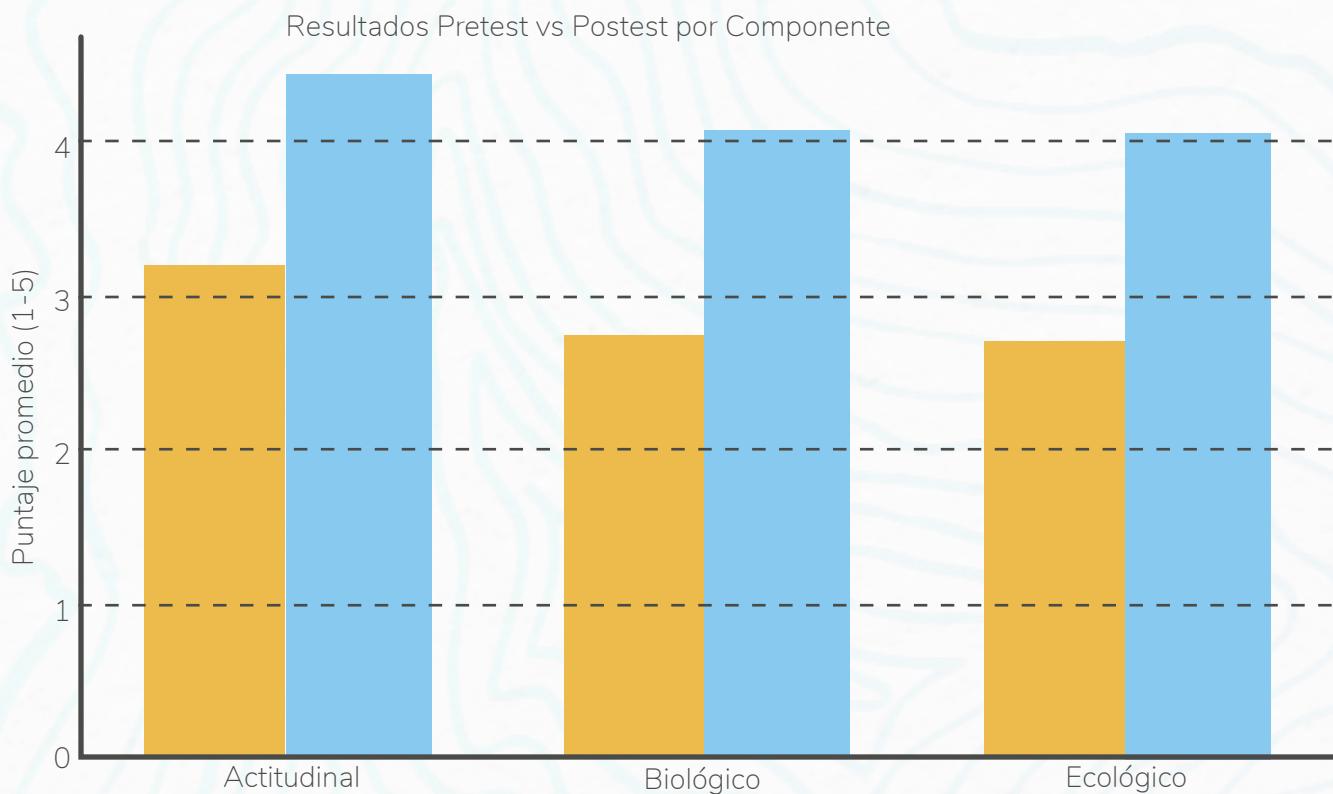
Tabla 6. Comparación de medias, desviaciones estándar y resultados estadísticos

Componente	n	Media Pretest	DE Pre	Media Post Test	DE Posttest
Actitudinal	90	3.21	0.71	4.46	0.56
Biológico	90	2.76	1.32	4.08	0.86
Ecológico	90	2.71	0.97	4.08	0.75

Fuente elaboración propia a partir de resultados pretest y postest cuestionario Likert

Notas Metodológicas de la tabla 6

- Δ Media = Media(Postest) – Media(Pretest).
- IC del 95% Δ = intervalo de confianza del 95% para la diferencia media (calculado con t de Student sobre las diferencias).
- Shapiro_p_diff es el p de la prueba de Shapiro-Wilk sobre la distribución de las diferencias (pretest - postest). Como $p \leq 0.05$ en los tres casos, no se asumió normalidad, por lo que se aplicó Wilcoxon.
- $p = 0.0000$ aparece así por redondeo; en el texto reporta como $p < 0.001$.
- Se optó por el coeficiente “r” (Wilcoxon) debido a la falta de normalidad, en lugar de “d” (Cohen)



Grafica 1 Resultados pretest y postest por componente Fuente elaboración propia.

Tras la aplicación del instrumento Likert en pretest y postest a la muestra de 90 estudiantes, la evaluación de los resultados del Programa Expedición Navegantes a través de un diseño pretest-postest indicó que la distribución de las diferencias en los puntajes no se ajustaba a una distribución normal, validando el uso de una prueba no paramétrica, en consecuencia, se aplicó la prueba de Wilcoxon para muestras emparejadas.

Los resultados mostraron aumentos medios significativos en las tres dimensiones evaluadas.

- **Componente Actitudinal:** la media aumentó en 1.24 puntos, con un intervalo de confianza del 95% [1.06, 1.43].
- **Componente Biológico:** se observó un aumento de 1.32 en la media, con un intervalo de confianza del 95% [1.09, 1.56].
- **Componente Ecológico:** el mayor aumento se registró en este componente, con un incremento de 1.37 puntos en la media y un intervalo de confianza del 95% [1.15, 1.59]

Los aumentos medios en los tres componentes son estadísticamente significativos ($p < 0.001$). Los tamaños del efecto, medidos con el coeficiente r de Wilcoxon, se encontraron entre 0.84 y 0.87, lo que indica un tamaño muy grande del efecto.

Estos hallazgos sugieren que las actividades del Programa Expedición Navegantes produjeron cambios importantes en las actitudes, el conocimiento biológico y la comprensión ecológica de los estudiantes participantes.

Desde una perspectiva de gestión pública descentralizada, los resultados estadísticos confirman que es posible el fortalecimiento de capacidades locales en materia ambiental cuando la educación se articula con instrumentos de planeación y financiamiento territorial. La mejora significativa en las tres dimensiones evaluadas (actitudinal, biológica y ecológica) evidencia que los municipios participantes no solo recibieron formación, sino que también consolidaron procesos de aprendizaje institucional y comunitario que responden a los principios de la gobernanza hídrica territorial, este impacto educativo se alcanzó gracias a la implementación coordinada del Programa Expedición Navegantes en el sistema general de participaciones (SGP), que permitió integrar recursos descentralizados de educación y saneamiento básico en acciones pedagógicas sostenibles, de ese modo, los resultados no solo reflejan avances cognitivos y actitudinales en los estudiantes, sino también el fortalecimiento de la autonomía municipal y la capacidad de gestión social del agua como dimensiones esenciales de la gobernanza ambiental en Cundinamarca.





Discusión de resultados

Impacto del programa en la construcción de una cultura del agua

El estudio demuestra un impacto significativo del programa en la construcción de una cultura del agua en comunidades escolares, está en consonancia con hallazgos de investigaciones previas sobre la eficacia de la educación ambiental. La literatura académica a través de revisiones sistemáticas y estudios empíricos, proporciona una sólida base de evidencia sobre la efectividad de la educación ambiental. Los resultados indican consistentemente que la EA tiene un impacto positivo en la conciencia, el conocimiento y el comportamiento ecológico de los participantes.

Especificamente algunos estudios cuasiexperimentales en Tailandia, Jordania y China, así como estudios de revisión en América Latina, han demostrado mejoras significativas en las actitudes y los comportamientos proambientales de los estudiantes de nivel primario. La evidencia también sugiere que la EA contribuye a la formación de ciudadanos responsables y comprometidos con la protección del medio ambiente, fomentando incluso la participación social en la protección de ecosistemas locales, también demuestran que la implementación de proyectos prácticos, como la construcción de huertas o sistemas de recolección de agua, no solo mejora el conocimiento ecológico, sino que también fomenta la apropiación del recurso (Isaacs, 2017).

Nuestros resultados, con aumentos significativos en los tres componentes evaluados (actitudinal, biológico y ecológico), refuerzan esta perspectiva y demuestran que las metodologías lúdicas y experienciales son particularmente efectivas en poblaciones escolares.

Además, los hallazgos de este estudio van en consonancia con los enfoques de cambio de comportamiento propuestos por organizaciones como el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF). Los programas de WWF en Latinoamérica han subrayado que la crisis ambiental exige una transformación en las actividades humanas y que los jóvenes son agentes de cambio cruciales para lograrla (WWF, 2023). El impacto que encontramos en los componentes actitudinal y ecológico de los estudiantes participantes corrobora la tesis de que las intervenciones bien diseñadas pueden catalizar la transición hacia comportamientos más sostenibles y una ciudadanía activa.

Los resultados de Expedición Navegantes son coherentes con experiencias similares desarrolladas en otros países de América Latina. En Chile programas de educación ambiental escolar vinculados a los centros de educación ambiental (CEAM) han mostrado que el trabajo en terreno con estudiantes mejora no solo el conocimiento científico, sino también la valoración del entorno local, un hallazgo equivalente al incremento observado en los componentes actitudinales en Cundinamarca (Ministerio del Medio Ambiente de Chile, 2020). En México, iniciativas como el Programa Escuelas Sustentables han integrado proyectos comunitarios de agua y saneamiento al currículo escolar, logrando fortalecer el liderazgo estudiantil en la gestión de recursos hídricos (SEMARNAT, 2019). De manera similar en Perú el Programa

Nacional de Educación Ambiental (PNEA) ha evidenciado que la participación activa de docentes y comunidades en torno a microcuencas genera cambios significativos en prácticas de conservación (Ministerio del Ambiente de Perú, 2021).

Estos resultados se suman a estudios recientes en la región que resaltan el enfoque interdisciplinario de la educación ambiental y su integración con temas como el cambio climático y el desarrollo sostenible (Medina Arboleda & Páramo Bernal, 2024; Pataca Rodríguez & Flores, 2023).

Además de su impacto educativo, los resultados de Expedición Navegantes evidencian un ejercicio práctico de gobernanza territorial del agua, al vincular a actores institucionales, educativos y comunitarios en un proceso de aprendizaje compartido. La descentralización de la ejecución materializada en la participación activa de las alcaldías, instituciones educativas y líderes locales permitió que en cada municipio el programa adaptara las estrategias pedagógicas a sus condiciones ambientales y socioculturales, corresponsabilidad interinstitucional que fortaleció las capacidades locales para la toma de decisiones en torno al recurso hídrico, demostrando que la educación ambiental también puede operar como un instrumento de descentralización funcional en la gestión pública departamental.

Validación de los objetivos de la investigación

Los hallazgos del estudio se alinean de manera directa y sólida con los objetivos específicos y el objetivo general del programa, confirmando que la educación ambiental descentralizada constituye un instrumento eficaz para el fortalecimiento de la gobernanza territorial del agua en Cundinamarca.

- Objetivo 1. Evaluar el efecto del programa en el conocimiento ecológico, la valoración social del agua y las prácticas sostenibles de los estudiantes participantes.

Los resultados estadísticos evidencian mejoras significativas en los tres componentes evaluados: actitudinal ($\Delta = 1.24$), biológico ($\Delta = 1.32$) y ecológico ($\Delta = 1.37$), todos con $p <$

0.001. Estas diferencias positivas reflejan un cambio sustancial en la percepción y comprensión del recurso hídrico, demostrando que el programa logró fomentar comportamientos proambientales y consolidar una cultura del agua basada en el conocimiento y la acción.

- Objetivo 2. Examinar la relación entre educación ambiental y descentralización funcional.

El despliegue territorial del programa en 30 municipios del departamento y la participación activa de actores locales (alcaldías, docentes, estudiantes y líderes comunitarios) evidencian un ejercicio concreto de descentralización educativa y ambiental. El programa adaptó estrategias pedagógicas a las realidades socioecológicas de cada municipio que se vinculó fortaleciendo su autonomía en la gestión del recurso hídrico y validando el papel de la educación como vehículo de descentralización funcional.



- Objetivo 3. Interpretar el papel de Empresas Públicas de Cundinamarca (EPC) como agente articulador entre la administración pública departamental y las comunidades educativas.

La implementación del programa bajo la coordinación de EPC confirma su rol como mediador institucional entre el nivel departamental y el municipal, articulación interinstitucional que permitió optimizar los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) destinados a agua potable, saneamiento y educación, convirtiéndolos en herramientas de gestión pedagógica e innovación territorial.

- Objetivo 4. Analizar los aprendizajes sociales y territoriales emergentes: identidad, participación y corresponsabilidad, como factores de sostenibilidad ambiental y cohesión comunitaria.

La participación de 900 estudiantes y 60 líderes ambientales generó procesos de identificación territorial y sentido de pertenencia frente al agua. Las expediciones, huertas y obras lúdicas promovieron la corresponsabilidad ciudadana, fortaleciendo la cohesión comunitaria en torno a la conservación de los ecosistemas hídricos.

- Objetivo 5. Proponer lineamientos para la integración de la educación ambiental en la gestión pública del agua.

Los resultados permiten plantear que los programas educativos deben integrarse formalmente en los instrumentos de planificación territorial (POT, PDM y PRAE), bajo una perspectiva de gobernanza multinivel. La experiencia de Expedición Navegantes aporta un modelo replicable para incorporar la educación ambiental en la gestión pública, alineado con los principios de equidad territorial, participación social y sostenibilidad hídrica.

En conjunto, los resultados validan el objetivo general de la investigación: analizar el impacto del Programa Expedición Navegantes como estrategia de educación ambiental descentralizada para el fortalecimiento de la gobernanza territorial del agua. El análisis empírico y la evidencia estadística demuestran que, cuando la educación ambiental se ejecuta en el marco de la descentralización y con respaldo del SGP, puede convertirse en un catalizador real de transformación cultural, institucional y territorial.

Implicaciones prácticas para la política pública y la educación ambiental

Los resultados de este estudio tienen implicaciones claras para la política pública y la educación ambiental en Colombia y otras regiones con desafíos similares.

- Validación de la inversión: el estudio proporciona evidencia empírica de que los programas de educación ambiental no deben ser vistos como un gasto secundario, sino como una inversión estratégica y fundamental para la gestión sostenible de los recursos hídricos y demuestra que este tipo de iniciativas complementan y hacen más efectivas las inversiones en infraestructura.



- Modelo de replicación: el Programa Expedición Navegantes puede ser considerado un modelo de éxito para replicar en otros territorios, debido a que su enfoque pedagógico, basado en la participación activa y el aprendizaje práctico, demostró ser altamente eficaz, esto es particularmente relevante en el contexto de la GIRH y la PNGIRH, que buscan fortalecer el componente social de la gestión del agua.
- Fomento de la cultura ciudadana: los hallazgos subrayan la importancia de invertir en el fortalecimiento de la cultura ciudadana y la ética ambiental, elementos esenciales de la gobernanza del agua. Al demostrar que es posible generar cambios significativos en las actitudes y el conocimiento de los estudiantes, el estudio valida la estrategia de empoderar a las comunidades para que se conviertan en gestores activos de su propio entorno.

Los hallazgos también refuerzan el valor del Sistema General de Participaciones (SGP) como herramienta para operacionalizar la descentralización ambiental. Al canalizar recursos hacia programas de educación y cultura del agua, el SGP se convierte en un vehículo de gobernanza que equilibra la inversión en infraestructura con el fortalecimiento de las capacidades humanas e institucionales. En este sentido, Expedición Navegantes demuestra que la descentralización no solo distribuye competencias, sino que también multiplica oportunidades de innovación social y educativa en el territorio. La experiencia confirma que la gobernanza hídrica efectiva depende tanto de la inversión técnica como del compromiso ciudadano que emerge desde los municipios.

Conclusiones

El Programa Expedición Navegantes produjo mejoras significativas en actitudes, conocimientos biológicos y comprensión ecológica de los estudiantes participantes, demostrando que la educación ambiental puede generar transformaciones medibles en el aprendizaje y en la cultura ciudadana del agua.

La magnitud del impacto reflejada en los aumentos significativos en los tres componentes evaluados (actitudinal, biológico y ecológico), valida el postulado de que las intervenciones educativas, cuando se diseñan con rigor metodológico y participación social, pueden producir cambios profundos y sostenibles en la conciencia ambiental. El tamaño del efecto muy grande ($r > 0.84$) confirma la eficacia del enfoque pedagógico del programa y lo posiciona como modelo replicable en contextos similares.

Los resultados validan plenamente el objetivo general de la investigación: demostrar que la educación ambiental descentralizada, articulada a la gestión pública territorial, fortalece la gobernanza del agua en Cundinamarca. En relación con los objetivos específicos, se concluye que:

El programa incidió positivamente en el conocimiento ecológico, la valoración del agua y las prácticas sostenibles de los estudiantes, evidenciado por los aumentos estadísticamente significativos en los tres componentes evaluados.

La experiencia educativa implementada en 30 municipios confirmó que la descentralización funcional permite adaptar las estrategias pedagógicas a las realidades locales, fortaleciendo la autonomía municipal y la capacidad de gestión ambiental desde la escuela.

Empresas Públicas de Cundinamarca (EPC) actuó como un agente articulador de gobernanza hídrica, integrando la acción educativa con los lineamientos del Sistema General de Participaciones (SGP), mostrando que los recursos descentralizados pueden operar como catalizadores de procesos formativos y de transformación territorial.

Los aprendizajes sociales y territoriales emergentes como participación, identidad y corresponsabilidad, fortalecieron la cohesión comunitaria y la sostenibilidad ambiental, confirmando que la educación ambiental contribuye directamente a la construcción de ciudadanía ecológica. A partir de la experiencia, se proponen lineamientos para incorporar la educación ambiental en la gestión pública del agua, con su inclusión en los instrumentos de planificación territorial (POT, PDM, PRAE), promoviendo la equidad territorial y la participación social en la gobernanza hídrica.

A nivel académico, el estudio aporta evidencia empírica robusta sobre la eficacia del enfoque cuasiexperimental pretest–postest con prueba de Wilcoxon en la evaluación de programas de educación ambiental, validando además el uso de escalas tipo Likert como herramienta fiable de medición.

Desde una perspectiva institucional, el programa demuestra que la descentralización ambiental y educativa, cuando se articula a políticas públicas como la Gestión Integral del Recurso Hídrico (GIRH) y se apoya en el SGP, puede traducirse en resultados concretos y medibles en la formación ciudadana y la sostenibilidad del territorio.

Finalmente, Expedición Navegantes reafirma que una verdadera cultura del agua se construye desde los territorios, a través de la educación, la participación y la cooperación interinstitucional. La experiencia se constituye en un modelo de gobernanza hídrica replicable para otros departamentos de Colombia y países latinoamericanos comprometidos con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 4 y 6).

Garantizar los servicios públicos domiciliarios de agua y saneamiento implica la gestión social para la conservación y el cuidado de las cuencas abastecedoras, proceso en el cual la educación ambiental constituye una herramienta idónea de gobernanza territorial para complementar adecuadamente otras acciones que apuntan a este mismo objetivo. La gobernanza territorial del agua debe ser diferencial, ajustada desde las realidades locales y soportada en el conocimiento del territorio y sus dinámicas ecológicas, por los actores institucionales y sociales que pueden incidir en la formulación de instrumentos y políticas públicas.

Cualificar actores en el conocimiento de sus territorios, en la ética ambiental y en ciencia ciudadana, son fundamentos para una vida en comunidad respetuosa de los ecosistemas y la gestión sostenible del recurso hídrico en los municipios de Cundinamarca. La articulación de los niveles de gobierno regional y municipal son necesarias en los ejercicios de gobernanza territorial del agua y la aplicación de sus instrumentos.

Los resultados de este estudio, están en línea con la agenda global de desarrollo. La efectividad del Programa Expedición Navegantes en la formación de una cultura del agua se enmarca en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular el ODS 4 (educación de calidad) y el ODS 6 (agua limpia y saneamiento). Al implementar un enfoque pedagógico que vincula la teoría con la práctica, el programa contribuye directamente a la meta 4.7, que busca asegurar que los estudiantes adquieran los conocimientos necesarios para promover el desarrollo sostenible. Del mismo modo, las actividades prácticas como la construcción del Ekomuro H2O y el establecimiento de huertas escolares ofrecen soluciones concretas que apoyan el ODS 6, evidenciando que la educación ambiental es una herramienta fundamental para la gestión sostenible de los recursos hídricos.

En el contexto colombiano estos resultados se alinean no solo con los ODS, sino también con los principios de la Gestión Integral del Recurso Hídrico (GIRH) y la Política de Descentralización Ambiental, que buscan fortalecer la autonomía de los entes territoriales en la gestión del agua. Expedición Navegantes traduce esos principios globales y nacionales en prácticas concretas, en los que la educación ambiental, apoyada por recursos descentralizados del SGP, contribuye al cumplimiento simultáneo de los ODS 4 y 6, y fortalece la gobernanza territorial del agua en Cundinamarca.



Referencias

- CAR Cundinamarca. (2023). Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico de la Cuenca del Río Bogotá. Bogotá D.C., Colombia.
- CAR Cundinamarca. (2023). Plan General de Acción Regional 2020–2023. Bogotá D.C., Colombia.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Título XI: De la organización territorial. Gaceta Constitucional.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). Guía para la formulación de proyectos ambientales financiados con recursos del Sistema General de Participaciones. Bogotá D.C., Colombia.
- Díaz-Gil, A., & García-M., Y. (2021). La gestión y gobernanza del agua en la cuenca del Río Bogotá (Colombia): análisis usando minería de textos. Gestión y Ambiente, 24(1), 45– 63.
- Empresas Públicas de Cundinamarca (EPC). (2022). Plan Departamental de Aguas de Cundinamarca: Avances y lineamientos de gestión hídrica 2020–2022. Bogotá D.C., Colombia.
- Fernández-Vargas, G. (2020). La gobernanza del agua como marco integrador para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Latinoamérica. Revista U.D.C.A Actualidad & Divulgación Científica, 23(2), 45–58.
- Fernández-Vargas, G., & Palacio, G. (2022). Gobernanza del agua y participación comunitaria en América Latina: desafíos para la descentralización ambiental. Revista Estudios Ambientales, 12(4), 98–117.
- Global Water Partnership (GWP). (2000). Integrated Water Resources Management.
- Technical Advisory Committee (TAC) Background Papers No. 4. Estocolmo, Suecia. Ambientes, 12(4), 98–117.
- Global Water Partnership (GWP). (2000). Integrated Water Resources Management Technical Advisory Committee (TAC) Background Papers No. 4. Estocolmo, Suecia.
- González, N. (2017). Desafíos de la gobernanza ambiental: una aproximación a las implicaciones de la gestión integrada del recurso hídrico en Colombia. Revista de Ciencia Política, 35(71), 213–231.
- Isaacs, P. (2017). Educación ambiental y apropiación social del territorio: una mirada desde la práctica escolar. Revista Luna Azul, (45), 56–72.
- Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial N.º 41.146
- Ley 1176 de 2007. Por la cual se desarrolla el artículo 356 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Sistema General de Participaciones. Diario Oficial N.º 46.852.
- Medina Arboleda, A., & Páramo Bernal, J. (2024). Educación ambiental y gobernanza para el desarrollo sostenible: un enfoque interdisciplinario. Revista BioAdministración Pública, 3(1), 45–61.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). (2020). Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (PNGIRH). Bogotá D.C., Colombia.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente). (2021). Programa Nacional de Gobernanza de Agua. Documento técnico de trabajo y avances. Bogotá D.C., Colombia.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD). (2015). Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264252286-es>
- Palacio, G. (2015). Gobernanza ambiental en el sur global: un estudio sobre el papel de las autoridades ambientales en Colombia. Revista Ambiente y Desarrollo, 19(36), 73–90
- Pataca Rodríguez, R., & Flores, D. (2023). Integración de la educación ambiental en políticas públicas territoriales en América Latina. Revista Ambiente y Sociedad, 26(3), 112– 130.
- UNESCO. (2022). Educación para el desarrollo sostenible: Hoja de ruta para la década 2030. París: UNESCO Publishing.
- World Wildlife Fund (WWF). (2023). Educación ambiental para el cambio climático y la sostenibilidad: guía de buenas prácticas en América Latina. WWF Latinoamérica.



RESPONSABILIDAD SOCIAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN SALUD PÚBLICA: APRENDIZAJES Y DEUDAS DEL PLAN DE INTERVENCIONES COLECTIVAS 2023 EN BARRANQUILLA

Michael Francesco Sierra Navarro

Licenciado en Filosofía, Especialista en estudios políticos económicos y Máster en educación. Docente asociado en la Escuela Superior de Administración Pública

michel.sierra@esap.edu.co



Resumen

El Sistema General de Participaciones (SGP) financia en Colombia las acciones de salud pública que las entidades territoriales gestionan a través el Plan de Intervenciones Colectivas (PIC). El caso del Distrito de Barranquilla en 2023 permite una reflexión crítica sobre responsabilidad social y rendición de cuentas. La auditoría de cumplimiento de la Contraloría General de la República emitió concepto sin reserva sobre el uso de los recursos del SGP–Salud Pública, a la vez que formuló hallazgos administrativos centrados en la oportunidad del cierre y liquidación contractual y en la suficiencia de soportes de supervisión del contrato que ejecutó el PIC, especialmente en las estrategias “Salud en mi casa” y “Salud en mi colegio”.

El artículo examina aquello que ya funciona (conexión entre el Plan Decenal de Salud Pública 2022–2031, los planes territoriales y el PIC, ejecución presupuestal alta y control interno con calificación “eficiente”) y lo que aún debería ocurrir para consolidar transparencia, participación con capacidad de incidencia y orientación a resultados verificables. Se articula el marco normativo (Ley 715 de 2001; Resoluciones 518 de 2015, 295 de 2023 y 3280 de 2018; Resoluciones 1035 de 2022 y 2367 de 2023), la evidencia oficial de 2023 y referentes de revistas indexadas sobre gobernanza y rendición de cuentas. Se propone un itinerario práctico, consistente en estandarizar el cierre contractual, fortalecer la supervisión orientada a resultados, abrir datos en formatos reutilizables y madurar un control social que conecte la voz ciudadana con la respuesta estatal, de modo que la ejecución financiera se traduzca en valor público y confianza.

Palabras clave: Sistema General de Participaciones, Salud Pública, Plan de Intervenciones Colectivas, Responsabilidad Social, Transparencia, Rendición de cuentas.

Introducción

La descentralización fiscal y de competencias en Colombia asigna a los gobiernos territoriales la conducción de las acciones colectivas de salud pública que financia el SGP, bajo un arreglo que exige equilibrio entre autonomía y responsabilidad. El PIC materializa ese mandato, pues define actividades de promoción y prevención por entornos —hogar, escuela, comunidad y otros—, bajo estándares técnicos de las Rutas Integrales de Atención en Salud y orientaciones del Plan Decenal de Salud Pública 2022–2031 (Ministerio de Salud y Protección Social, 2015, 2018, 2022, 2023). En términos de responsabilidad social, no basta con ejecutar recursos, sino que se hace necesario demostrar qué cambió en la salud de la población, cómo se documentó el cumplimiento y de qué manera se garantizó transparencia, participación y equidad.

En 2023 Barranquilla ejecutó su PIC con un contrato interadministrativo que estructuró las estrategias “Salud en mi casa” y “Salud en mi colegio”. La auditoría de cumplimiento concluyó con un concepto sin reserva y calificó el control interno como eficiente; aun así, señaló oportunidades de mejora en la oportunidad de la liquidación contractual y en la trazabilidad de la supervisión. Este conjunto de señales permite observar un sistema que funciona en lo básico, pero que todavía debe afinar los cierres, la documentación y la comunicación de resultados, para convertir la buena ejecución financiera en valor público medible y socialmente reconocido (Contraloría General de la República, 2025).

El fundamento conceptual de esta reflexión proviene de tres tradiciones. Primera, la rendición de cuentas en sistemas de salud, que distingue planos financieros, de desempeño y político-democrático (Brinkerhoff, 2004; Bovens, 2007). Segunda, la gobernanza en salud como conjunto de principios operativos como transparencia, participación, Estado de derecho, equidad, eficacia, que sirven para evaluar políticas y organizaciones (Siddiqi et al., 2009). Tercera, la evidencia sobre arreglos que convierten información en cambios: cuando la voz ciudadana se acopla con capacidad estatal de respuesta, la rendición de cuentas se vuelve estratégica y no meramente declarativa (Fox, 2015).

Estas miradas son útiles para valorar lo que hay en Barranquilla y, en especial, para trazar el horizonte de lo que debería darse, es decir, un ciclo de gestión que comienza con diagnósticos, sigue con planeación y contratación, pasa por supervisión exigente y culmina con liquidación oportuna y comunicación de resultados, todo ello sostenido por prácticas de anticorrupción, transparencia y rendición de cuentas con enfoque preventivo (Vian, 2020; Koller et al., 2020).

Descentralización, Sistema General de Participaciones y responsabilidad social: bases normativas y de gobierno

La Ley 715 de 2001 establece el marco del SGP y define competencias y reglas para la gestión de recursos transferidos a las entidades territoriales, con énfasis en destinación específica y trazabilidad presupuestal (Congreso de la República, 2001). En materia de salud pública, la Resolución 518 de 2015 fijó directrices para formular, ejecutar, hacer seguimiento y evaluar el PIC; la Resolución 295 de 2023 actualizó aspectos operativos y de gestión, en sintonía con la necesidad de articular los planes territoriales con el Plan Decenal de Salud Pública 2022–2031 y con las Rutas Integrales de Atención en Salud (Ministerio de Salud y Protección Social, 2015, 2018, 2023a, 2023b). Tal estructura ofrece estabilidad al delimitar responsabilidades y estándares mientras deja margen para que los equipos locales diseñen instrumentos de supervisión, control y rendición de cuentas. En conjunto, estos instrumentos plantean una expectativa clara sobre los gobiernos territoriales: más que cumplir formalidades, deben probar, con información verificable, que la inversión colectiva en salud produce resultados, reduce brechas y protege la integridad del gasto.

La teoría ayuda a operacionalizar esa expectativa, pues desde la óptica de rendición de cuentas, las obligaciones incluyen explicar y justificar el uso de recursos (dimensión financiera), mostrar logros frente a metas (dimensión de desempeño) y responder ante la ciudadanía (dimensión política/democrática) (Brinkerhoff, 2004; Bovens, 2007). La gobernanza, por su parte, permite traducir principios en arreglos de gestión: disponibilidad de información pública oportuna, canales reales de participación, y cumplimiento de reglas que aseguran control de la corrupción y equidad (Siddiqi et al., 2009). El tránsito de la norma a la práctica se facilita cuando los sistemas adoptan medidas explícitas de anticorrupción, transparencia y rendición de cuentas a lo largo del ciclo de gestión, con énfasis en prevención y monitoreo continuo (Vian, 2020; Koller et al., 2020). En este esquema, evaluar el PIC demanda no solo revisar presupuestos o porcentajes de ejecución, sino sobre todo rastrear cómo la gestión territorial hace visible el hilo que une diagnóstico, decisión y resultado.

El caso Barranquilla 2023: lo que muestran los documentos y las cifras oficiales

La auditoría de cumplimiento al uso de los recursos del SGP–Salud Pública y del Fondo Local de Salud en Barranquilla (vigencia 2023) concluyó con concepto sin reserva y ubicó la calificación del control interno en 1,357 rango “eficiente” según la matriz de evaluación. Ello describe un andamiaje administrativo capaz de planear, comprometer y ejecutar recursos conforme a la norma. En paralelo, la auditoría registró tres hallazgos administrativos referidos a la liquidación del contrato principal del PIC y a la estrategia “Salud en los Colegios”, con foco en oportunidad del cierre y suficiencia de evidencias de supervisión. La existencia de hallazgos no niega cumplimiento material; indica que el sistema de control funciona al identificar aspectos mejorables del cierre de gestión (Contraloría General de la República, 2025).

En el frente presupuestal, el componente de salud pública del SGP reportó en 2023 un presupuesto definitivo de \$12.015.485.396 y una ejecución del gasto de \$11.764.716.358 (97,91%). Las transferencias sumaron \$11.602.269.504; adicional se celebraron 256 contratos asociados al SGP–Salud Pública. Tres contratos concentraron 55,16% de la ejecución y el 44,84% restante correspondió a gastos de nómina relacionados con el Plan de Atención Básica. La muestra de contratación examinada por la auditoría incluyó seis contratos por \$6.638.216.358. En ese conjunto, el Contrato CD1120230590 interadministrativo con MiRed Barranquilla IPS S.A.S., ejecutó el 100% del PIC con un valor de \$5.181.328.358, articulado expresamente a las estrategias “Salud en mi casa” y “Salud en mi colegio” (Contraloría General de la República, 2025). Estos números describen capacidad de ejecución y una opción programática por un ejecutor territorial que concentra la operación del plan colectivo.

La misma auditoría, al profundizar en el análisis de la estrategia escolar, menciona un valor de \$4.800.000.000 para el contrato del PIC. La divergencia documental, \$5.181 millones en la relación de la muestra y \$4.800 millones en el apartado de la estrategia escolar, invita a fortalecer la coherencia de los estados de cambios contractuales y la forma en que se publican adiciones, pagos parciales, reservas y cuentas por pagar, de modo que terceros puedan reconciliar con facilidad el valor inicial, los ajustes y los montos efectivamente pagados. La consistencia en las cifras es un pilar de la confianza pública y de la evaluación independiente (Contraloría General de la República, 2025).



Entre el cumplimiento y el aprendizaje: la liquidación contractual como bisagra de la rendición de cuentas

La evidencia muestra un sistema que cumple en ejecución y control interno, pero que requiere cerrar mejor los ciclos. Liquidar un contrato a tiempo y con anexos robustos no es un mero trámite, es la bisagra que transforma la ejecución en aprendizaje institucional, porque consolida la memoria de lo ejecutado (productos, metas, coberturas), documenta el balance económico y deja trazadas las lecciones para el siguiente ciclo. Las normas de contratación señalan que, en condiciones ordinarias, la liquidación debe realizarse dentro de los cuatro meses siguientes al término de la ejecución, y detallan vías bilateral, unilateral o judicial cuando sea del caso (Colombia Compra Eficiente, 2016). En 2023 la auditoría a Barranquilla subrayó la necesidad de oportunidad y suficiencia de soportes en esa etapa, especialmente para el contrato que ejecutó el PIC. La recomendación no apunta a sancionar una gestión cumplida, sino a estandarizar procedimientos y elevar la calidad técnica de las actas e informes, de manera que la rendición de cuentas sea integral, muestre desempeño y aspectos democráticos (Contraloría General de la República, 2025; Brinkerhoff, 2004; Bovens, 2007).

Por su naturaleza, el PIC opera en entornos y con poblaciones diversas, en términos de supervisión, ello exige instrumentos que vayan más allá de formatos generales. La supervisión orientada a resultados demanda matrices que relacionen, por ejemplo, el número de instituciones educativas intervenidas, la calidad de las actividades de promoción en aula, el cumplimiento de protocolos de higiene escolar y las derivaciones efectivas a servicios individuales cuando se detectan riesgos. En la estrategia domiciliaria, se esperaría la verificación de coberturas de visitas, seguimiento a recomendaciones y satisfacción de usuarios. La auditoría señaló que parte de la documentación de supervisión no alcanzaba a acreditar de manera suficiente la verificación detallada de actividades y productos, la corrección de esa debilidad, con anexos específicos, medios de verificación y registros fotográficos georreferenciados, elevaría la credibilidad de la rendición de cuentas y facilitaría la evaluación externa (Contraloría General de la República, 2025).

De la ejecución a los resultados: lo que debería hacerse visible

Una ejecución del 97,91% del gasto o un 100% de ingresos ejecutados son logros necesarios, pero no suficientes para hablar de responsabilidad social, lo que importa es qué cambió en la salud de la población y en qué medida se redujeron brechas.

La estructura de las Rutas Integrales de Atención en Salud y el Plan Decenal de Salud Pública 2022–2031 ofrece indicadores y metas que pueden servir de esqueleto para tableros de desempeño público: coberturas por entornos, proporción de instituciones educativas con prácticas de entornos saludables, tasas de derivación efectiva, participación comunitaria en la vigilancia de determinantes y cumplimiento de metas trimestrales con medios de verificación (Ministerio de Salud y Protección Social, 2018, 2022, 2023b).



Para orientar esa lectura, el Análisis de situación de salud de Barranquilla 2023 constituye la bisagra entre diagnóstico y evaluación, en el que las prioridades epidemiológicas identificadas allí deberían aparecer reflejadas en los contratos y en las actas de liquidación, con metas y resultados comparables en el tiempo (Ministerio de Salud y Protección Social, 2024).

Desde la gobernanza hacer visible la ruta del recurso (planeación, compromiso, ejecución, pago y cierre) significa publicar, en un repositorio único y en formatos abiertos, la programación del PIC, los contratos (objeto, valor, modalidad, plazos, supervisión), los informes de avance y las actas de terminación y liquidación con sus anexos. Esta transparencia reduce costos de transacción para el control social, permite auditorías académicas y crea incentivos para que la supervisión se enfoque en resultados. La literatura sobre gobernanza y rendición de cuentas respalda esta estrategia, pues la información sin canales de respuesta produce efectos limitados; en cambio, cuando se abre y se usa para exigir correcciones, se acelera el aprendizaje institucional (Siddiqi et al., 2009; Fox, 2015).

Participación con capacidad de incidencia: de la formalidad al cambio

Las prácticas de participación suelen agotarse en la consulta formal y la publicación de documentos, una participación con capacidad de incidencia requiere reglas que vinculen la voz ciudadana con la respuesta institucional: mesas trimestrales de seguimiento con actas y compromisos verificables, canales de Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias dedicados al PIC con tiempos de respuesta definidos, y devolución pública de recomendaciones formuladas por veedurías y universidades. La evidencia internacional muestra que, cuando esos arreglos se consolidan, la participación deja de ser táctica (información aislada) y se vuelve estratégica, porque provoca cambios en decisiones y procesos (Fox, 2015).

En un contexto como el de Barranquilla, que ya presenta ejecución y control interno sólidos, el salto cualitativo se da para institucionalizar esos mecanismos y documentar su funcionamiento (quién intervino, qué se propuso, qué se corrigió) para que la ciudadanía perciba que la rendición de cuentas no es un acto ritual, sino una práctica que transforma la vida cotidiana en escuelas, hogares y barrios.

Dentro de la administración integrar la participación en el ciclo del PIC implica que cada informe de supervisión consigne respuestas a observaciones planteadas por la comunidad y por actores académicos; no se trata de aceptar todas las sugerencias, sino de justificar técnicamente qué se adopta, qué no y por qué, cerrando el circuito entre información, debate y decisión (Bovens, 2007; Brinkerhoff, 2004), ese ejercicio final crea cultura de aprendizaje y, sobre todo, legitima los resultados frente a quienes financian el sistema con sus impuestos y lo sostienen con su confianza.





Integridad y transparencia: prevención antes que corrección

Las agendas contemporáneas de integridad en salud pública recomiendan pasar de la reacción a la prevención, incorporar medidas explícitas de anticorrupción, transparencia y rendición de cuentas en cada tramo del ciclo del PIC, desde la planeación hasta la liquidación, significa identificar puntos de riesgo (estudios previos, pliegos y criterios de selección, modificaciones, pagos, supervisión y cierre), definir controles ex ante y establecer monitoreos continuos. En la práctica, esto se traduce en mapas de riesgo por proceso, listas de verificación que la supervisión debe completar con evidencias específicas y tableros que reflejen, casi en tiempo real, ejecución y productos. La literatura especializada advierte que estas herramientas funcionan cuando se combinan con capacidad institucional y con información reutilizable por terceros (Vian, 2020; Koller et al., 2020).

En contratación pública la integridad también depende de liquidar oportunamente y con sustento. La guía de Colombia Compra Eficiente recuerda el estándar de cuatro meses para la liquidación ordinaria y la necesidad de que las actas incluyan el balance técnico y económico, con identificación de hitos, riesgos y lecciones (Colombia Compra Eficiente, 2016). Para el caso de Barranquilla en 2023, fortalecer esa fase es coherente con el concepto sin reserva obtenido: si la liquidación se convierte en un documento que narra el valor creado, no solo la formalidad del cierre, la rendición de cuentas ganará en calidad y credibilidad (Contraloría General de la República, 2025).

El itinerario de mejora: lo que hay y lo que debería consolidarse en el siguiente ciclo

Existen fortalezas evidentes en el caso analizado: ejecución alta, concepto de auditoría sin reserva y control interno eficiente. A partir de ahí, el itinerario de mejora no exige grandes reformas legales, sino disciplina informacional y coherencia técnica en cuatro aspectos. Primero, la consistencia contable: toda persona debería poder distinguir, en los contratos del PIC, el valor inicial, las adiciones u otrosíes, los pagos parciales, las cuentas por pagar y las reservas al cierre. Segundo, la supervisión orientada a resultados, que abandone formatos genéricos y se apoye en evidencias específicas (registros por institución educativa, indicadores con medios de verificación, trazabilidad de derivaciones y de acciones correctivas). Tercero, la liquidación oportuna con anexos robustos, que resuman logros, brechas y aprendizajes, y que se publiquen en formatos abiertos que faciliten el escrutinio. Cuarto, la participación con capacidad de incidencia: mesas de seguimiento con compromisos verificables y respuestas públicas a las observaciones de ciudadanía y academia (Fox, 2015; Bovens, 2007).

En el plano sanitario, el Análisis de situación de salud de Barranquilla 2023 debería convertirse en articulador de planeación y evaluación, cada contrato y cada acta de liquidación tendrían que explicitar la prioridad del ASIS a la que responden, la meta correspondiente y el resultado logrado. Esta práctica, mantenida en el tiempo, permitiría comparar períodos y evaluar tendencias, lo cual es vital para el Plan Decenal de Salud Pública y para las metas de reducción de brechas (Ministerio de Salud y Protección Social, 2024; 2022). En síntesis,



lo que ya funciona (ejecución y control) ganaría sentido público si se acompaña de evidencia verificable de resultados y de mecanismos de respuesta que demuestren aprendizaje en cada ciclo.

Conclusión

El Plan de Intervenciones Colectivas 2023 de Barranquilla ilustra un equilibrio interesante, por un lado, cumplimiento financiero y normativo con calificación positiva del control interno, y por otro, oportunidades para cerrar mejor el ciclo con liquidaciones oportunas y supervisión orientada a evidencias.

La responsabilidad social exige ir más allá del porcentaje de ejecución y convertir la gestión en valor público, proteger la salud en la escuela y el hogar, hábitos saludables sostenidos, entornos seguros y reducción de brechas. Para este fin, la regla de oro es tan sencilla como exigente: lo que no se documenta con evidencias, el público no puede valorarlo.

La política pública dispone de soportes sólidos, el marco normativo (Ley 715 de 2001; Resoluciones 518 de 2015, 295 de 2023, 3280 de 2018; Resoluciones 1035 de 2022 y 2367 de 2023) define responsabilidades y estándares; la auditoría de 2023 ofrece un piso de cumplimiento y la literatura indexada entrega criterios para evaluar y mejorar. El camino de aquí en adelante pasa por estandarizar el cierre contractual y la supervisión, abrir los datos de manera proactiva y conectar la voz ciudadana con decisiones concretas. Así, el SGP-Salud Pública podrá demostrar, con claridad, que cada peso invertido en el PIC no solo se ejecutó, sino que cambió positivamente la vida de niños,

niñas, familias y comunidades en Barranquilla. Esa es la medida última de la responsabilidad social: confianza pública basada en resultados verificables (Brinkerhoff, 2004; Fox, 2015; Siddiqi et al., 2009; Vian, 2020; Koller et al., 2020; Bovens, 2007).

Referencias

- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Brinkerhoff, D. W. (2004). Accountability and health systems: Toward conceptual clarity and policy relevance. *Health Policy and Planning*, 19(6), 371–379.
<https://doi.org/10.1093/heapol/czh052>
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456.
<https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Colombia Compra Eficiente. (2016). Guía para la liquidación de los contratos estatales (G-LPC-01).
<https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-y-guias/guias>
- Congreso de la República de Colombia. (2001). Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias. Gestor Normativo.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4589>
- Contraloría General de la República. (2025). Uso de los recursos del SGP–Salud Pública y del Fondo Local de Salud. Vigencia 2023. Informe de auditoría de cumplimiento. Distrito de Barranquilla.
<https://www.contraloria.gov.co/>
- Fox, J. A. (2015). Social accountability: What does the evidence really say? *World Development*, 72, 346–361.
<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.03.011>
- Koller, T., Clarke, D., & Vian, T. (2020). Promoting anticorruption, transparency and accountability to achieve universal health coverage. *Global Health Action*, 13(Suppl. 1), 1700660.
<https://doi.org/10.1080/16549716.2019.1700660>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2015). Resolución 518 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en relación con la gestión de la salud pública y se establecen directrices para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Intervenciones Colectivas.
https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resolucion%20518%20de%202015.pdf
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2018). Resolución 3280 de 2018. Por la cual se adoptan lineamientos de las Rutas Integrales de Atención en Salud.
https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resolucion%203280%20de%202018.pdf
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2022). Resolución 1035 de 2022. Adopta el Plan Decenal de Salud Pública 2022–2031.
https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resolucion%201035%20de%202022.pdf
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2023a). Resolución 2367 de 2023. Modifica aspectos del anexo técnico del Plan Decenal de Salud Pública 2022–2031.
https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resolucion%202367%20de%202023.pdf
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2023b). Resolución 295 de 2023. Modifica artículos de la Resolución 518 de 2015.
https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resolucion%20295%20de%202023.pdf
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2024). Análisis de Situación de Salud – ASIS Barranquilla 2023.
<https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/epidemiologia/Paginas/asis.aspx>
- Siddiqi, S., Masud, T. I., Nishtar, S., Peters, D. H., Sabri, B., Bile, K. M., & Jama, M. A. (2009). Framework for assessing governance of the health system in developing countries: Gateway to good governance. *Health Policy*, 90(1), 13–25.
<https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2008.08.005>
- Vian, T. (2020). Anticorruption, transparency and accountability in health: Concepts, frameworks, and approaches. *Global Health Action*, 13(Suppl. 1), 1694744.
<https://doi.org/10.1080/16549716.2019.1694744>



REFLEXIONES SOBRE EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES EN LAS FINANZAS PÚBLICAS TERRITORIALES

Damián Darley Rodríguez Yépez

*Administrador de Empresas Universidad de Antioquia,
Especialista en Finanzas Públicas de la Escuela Superior de
Administración Pública (ESAP)*

darley.rodriguez@udea.edu.co



Resumen

El presente trabajo aborda el papel del Sistema General de Participaciones (SGP) dentro del marco normativo de la descentralización fiscal en Colombia y su incidencia en la capacidad financiera de las entidades territoriales. A partir de la interpretación de los ingresos provenientes del SGP y los informes de Desempeño fiscal emitidos por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se encontró que los territorios tienen una alta dependencia de las transferencias, siendo especialmente afectados los municipios de categoría 4,5 y 6. Si bien el Sistema General de Participaciones (SGP) constituye una herramienta clave para la gestión financiera, es necesario fortalecer la autonomía y descentralización fiscal.

Palabras clave: Administración pública, finanzas públicas, marco normativo, dependencia fiscal.

Introducción

Las finanzas públicas son fundamentales para el recaudo y la distribución de recursos en el Estado, porque permiten garantizar el cumplimiento de las responsabilidades territoriales y las obligaciones derivadas del modelo de descentralización fiscal y administrativa que establece la Constitución Política colombiana de 1991, asimismo, el Sistema General de Participaciones (SGP) es un importante instrumento para la asignación de recursos a las entidades territoriales, y especialmente para la financiación de programas sectoriales como educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

La dependencia fiscal de las entidades territoriales frente a las transferencias nacionales plantea un nuevo desafío estructural en la sostenibilidad financiera, porque el Sistema General de Participaciones (SGP) es una importante fuente de recursos que refleja alta dependencia, evidenciando limitaciones de los territorios en generar nuevos ingresos a pesar de la existencia de un marco normativo que les brinda autonomía fiscal.

Estas variables permiten generar reflexiones en torno a las implicaciones del desarrollo local y la sostenibilidad financiera del Estado, abriendo el debate en nuevas líneas de investigación orientadas a fortalecer la descentralización y autonomía en el país.

Metodología

Según Aguiar (2021), la metodología cualitativa permite reflexionar sobre los métodos de investigación social desde una perspectiva interpretativa, documental y contextual, de igual modo, Portilla et al. (2014), sostienen que la investigación cualitativa, como enfoque reflexivo, está sujeta a la interpretación del investigador, con apertura teórica y diálogo contextual.

Este trabajo analizará un modelo cualitativo reflexivo y analítico, usando informes del DNP, la Contraloría General de la República, normas legales así como literatura jurídica y social.





Finanzas Públicas

La administración de recursos es una tarea permanente que se encuentra en todos los ámbitos de la vida social: desde la economía de las familias y sus hogares, hasta en la gestión empresarial. Por su parte, la dirección de las finanzas en un territorio que se ha organizado conforme a sus leyes requiere de una estructura institucional que le permita el cumplir las obligaciones públicas.

En contexto histórico, según García (2020), el concepto de finanzas públicas se reformula a partir del siglo XVI, al entenderse que los fenómenos económicos deben analizarse desde la función central del Estado como actor principal en la organización y dirección de la sociedad, en este sentido, la Administración pública se consolida como un elemento necesario para la búsqueda del bienestar social y al mismo tiempo, para la estabilidad fiscal.

En Colombia con su Constitución Política de 1991 nació una estructura organizacional y constitucional, cuya función principal fue la de establecer un Estado Social de Derecho, que delegó en sus entidades territoriales la gobernabilidad; la administración de sus recursos y la responsabilidad en la prestación de servicios públicos de educación, salud, agua potable, infraestructura, entre otros.

De acuerdo con las obligaciones estatales emanadas de la Constitución, la gestión pública requiere de un proceso sistémico que integre desde el talento humano hasta los ingresos financieros. Su finalidad debe ser la de garantizar la atención de los gastos de funcionamiento, de inversión y de servicio a la deuda. El artículo 95 de la Constitución en el numeral 9, establece la obligación de que las personas contribuyan al financiamiento del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad, esto implica que el sistema tributario del país debe ser progresivo, permitiendo que se cobre según criterios de progresividad, para que quienes más ingresos tienen, sea quienes más aporten.

El proceso de autonomía territorial en Colombia consagrado en la Constitución de 1991, se constituye en una herramienta administrativa que logró que las entidades autogestionen recursos para el cumplimiento de sus funciones, adicional a esto, cada territorio como primer actor de desarrollo conoce las complejidades que afectan a su comunidad, procurando una gestión eficiente conforme a sus capacidades.

La gestión económica de los países es un eje fundamental en la generación de alternativas para impulsar el desarrollo. Gutiérrez (2011), señala que la economía pública se encuentra instalada en la composición estatal, estamental y gubernamental, esto implica la generación de recursos para la administración central y territorial; en este contexto, es necesario examinar algunos de los instrumentos planificadores territoriales, sus fuentes de ingresos y la destinación de los recursos.

Conforme a los artículos 287, 362, 356 y 357 de la Constitución Política; Decreto 111 de 1996; Ley 617 del 2000; Ley 715 de 2001; Ley 489 de 1998 y la Ley 2056 de 2020, se presenta la siguiente estructura de financiamiento territorial.

Tabla 1. Estructura categoría de ingresos y fuentes de financiación para entidades territoriales

Categoría de ingreso	Fuente de Financiamiento
1. Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD)	<ul style="list-style-type: none"> - Impuesto Predial - Impuesto de Industria y Comercio (ICA) <ul style="list-style-type: none"> - Sobretasa a la gasolina - Impuesto de vehículos - Participación en sobretasa ambiental
2. Ingresos Corrientes con Destinación Específica	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema General de Participaciones (SGP) <ul style="list-style-type: none"> - Tasas, contribuciones y multas - Rentas cedidas por la Nación
3. Ingresos de Capital	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos de crédito (interno y externo) <ul style="list-style-type: none"> - Venta de activos
4. Transferencias y Regalías	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema General de Regalías (SGR) - Transferencias nacionales y departamentales <ul style="list-style-type: none"> - Cofinanciaciones
5. Ingresos por Convenios o Recursos de Cooperación	<ul style="list-style-type: none"> - Aportes de cooperación internacional - Convenios con otras entidades públicas o privadas
6. Recursos del Balance	<ul style="list-style-type: none"> - Saldo de caja o excedentes financieros.

Nota. Elaboración propia con datos de guías del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP, 2025)

Como se puede observar en la Tabla 1, la estructura financiera territorial se compone principalmente de ingresos corrientes, siendo estos de libre destinación o destinación específica conforme al sector de inversión, asimismo, los ingresos de capital provienen principalmente de los recursos del crédito y la venta de activos., Por otro lado, las transferencias provenientes del sistema general de participación o de regalías, constituyen otra fuente esencial.

Finalmente, los recursos del balance se estructuran de remanentes financieros de vigencias anteriores que se incorporan posteriormente al presupuesto de rentas y gastos de una entidad territorial.

Una vez se tiene la estructura de ingresos de las entidades territoriales, es necesario abordar su distribución, según García (2020), las finanzas públicas constituyen un instrumento de política fiscal orientado a garantizar la equidad y la eficiencia del gasto público, en este sentido, se entiende que el servicio a la deuda permite atender las obligaciones financieras como lo es el pago de amortizaciones e intereses. En funcionamiento se busca darle continuidad a la operatividad de la administración pública pagando nómina, transferencias corrientes, entre otros. Finalmente, se tiene inversión, destinada a la financiación de programas y proyectos de desarrollo territorial.

Las finanzas públicas territoriales dentro del proceso autónomo de gestión local han desempeñado un papel importante en el desarrollo de cada sector de inversión, no obstante, mejorar la capacidad institucional tiene gran relevancia desde el nivel nacional, especialmente con el proceso de transferencias, por este motivo se abordará a continuación el funcionamiento del Sistema General de Participaciones.

El Sistema General de Participaciones

Con la Constitución Política de Colombia de 1991, se consolida el modelo de descentralización fiscal y administrativa, en el que uno de sus objetivos no solo fue superar el enfoque centralista existente hasta ese momento, sino también garantizar la participación ciudadana y una distribución equitativa de los recursos. Con los artículos 356 y 357 de la Constitución se dio origen al Sistema General de Participaciones financiado principalmente por los ingresos corrientes de la nación, y destinado a atender los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

La ley 715 de 2001 estableció las competencias territoriales conforme a la distribución sectorial de recursos, estructurando los fondos provenientes del Sistema General de Participaciones, posteriormente con el Acto Legislativo 04 de 2007 y la Ley 1176 de 2007 se modifica temporalmente la fórmula de crecimiento del sistema, en la que esta se desvincula de los ingresos corrientes de la nación, además, se crea la asignación para agua potable y saneamiento básico, también se incorporan recursos para la atención de la primera infancia. Esta transición finaliza en el año 2018 cuando nuevamente se integra esta fuente con los ingresos de la nación.

Actualmente la aplicación de este marco normativo se materializa con los criterios técnicos definidos por el Gobierno nacional, orientando la distribución de los recursos. De acuerdo con el Decreto 268 de 2020 y las guías técnicas emitidas por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones se basa en variables como la población, las necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia administrativa de las entidades territoriales, criterios que buscan el fortalecimiento de los procesos de descentralización fiscal y autonomía territorial.

Discusión y reflexiones

Las obligaciones estatales destinadas a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos han tenido una estrecha relación con las finanzas públicas, ya que se requieren recursos económicos, técnicos, normativos para el cumplimiento de dichos objetivos. El Sistema General de Participaciones (SGP) como una de las principales fuentes de financiación en las entidades territoriales ha jugado un papel relevante, destinando recursos específicos en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico.



Tabla 2. Asignación SGP en Billones, pesos colombianos

Año	Monto Total SGP (Billones COP corrientes)
2010	21,15
2011	21,74
2012	22,71
2013	25,38
2014	27,64
2015	29,1
2016	31,82
2017	34,51
2018	36,54
2019	38,49
2020	42,4
2021	47,21
2022	54,1
2023	63
2024	70,5

Nota. Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP, 2025)

Como se evidencia en la Tabla 2, desde 2010 el monto asignado por concepto del Sistema General de Participaciones (SGP) ha aumentado de forma sostenida con un crecimiento en promedio del 8,15%. Entre el año 2010 y 2024 el total asignado subió un 69,87%, lo que demuestra la importancia de esta financiación para las entidades territoriales.

El Sistema General de Participaciones (SGP) al ser una transferencia de recursos, se constituye en un ingreso seguro para los territorios, que les permite gestionar ingresos adicionales con autonomía. Según Gutiérrez (2011), la búsqueda de recursos se ha convertido en el punto de referencia para los entes territoriales por lo que deben procurar en su proceso de autonomía atender necesidades sectoriales.

Uno de los puntos fuertes del Sistema General de Participaciones (SGP) es la asignación especial para sectores de inversión, recursos que tienen una relación directa con el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que para Sánchez et al. (2020), se evalúa a partir de cinco dimensiones: vivienda, educación, dependencia económica, salud y bienestar.

Figura 1. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)

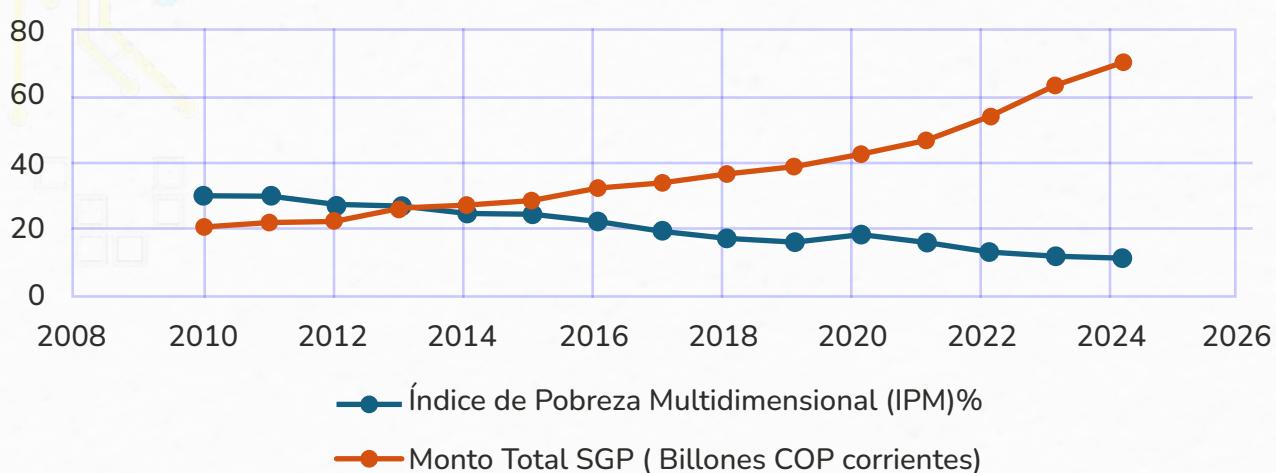


Nota. Elaboración propia con datos reportados del Departamento Administración Nacional de Estadística (DANE, 2025)



Como se observa en la Figura 1, el IPM muestra una tendencia a la disminución entre los años 2010 y 2024, presentando una ligera variación al alza en 2020, posiblemente asociada con los efectos de la pandemia.

Figura 2. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) y el Sistema General de Participaciones (SGP)



Nota. Elaboración propia con datos del Departamento Administración Nacional de Estadística y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 2025

De acuerdo con la Figura 2, a mayores ingresos del SGP se observa una disminución del IPM, sin embargo, es preciso señalar que esta relación no considera otras variables que pueden influir en dicho indicador. No obstante, el SGP continúa siendo un recurso esencial, ya que su estructura es transversal con los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

Ahora bien, si se analiza lo planteado por Mendoza et al. (2022), quienes señalan que la descentralización fiscal ha permitido la creación de rentas jurisdiccionales a nivel departamental y municipal destinadas al financiamiento del gasto público, es preciso entonces examinar conforme a los Índices de Desempeño Fiscal, cuál es la dependencia de las entidades territoriales frente a las transferencias.

Educación

La fórmula empleada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para calcular la dependencia territorial, utiliza el total de transferencias de la nación como lo es el Sistema General de Participaciones, el Sistema General de Regalías y otras, sobre lo los ingresos territoriales, recursos que en la autonomía territorial pueden gestionar las entidades.

Tabla 2. Asignación SGP en Billones, pesos colombianos

Año	Dependencia de transferencias (% sobre ingresos totales)	Categorías municipales con mayor dependencia (predominantes)
2018	≈ 72 %	Categorías 5 y 6
2019	≈ 71 %	Categorías 4, 5 y 6 (alta dependencia del SGP)
2020	66,93 % (nuevo método IDF-DNP)	Categorías 4, 5 y 6
2021	73,63 %	Categorías 5 y 6 (municipios de menor capacidad institucional)
2022	≈ 67 %	Categorías 4 y 5
2023	67,51 %	Categorías 5 y 6
2024	74,3 %	Categorías 5 y 6

Nota. Elaboración propia con datos de los Indicadores de Desempeño Fiscal del Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2025)

Conforme a la Tabla 3, se puede observar que entre los años 2018 y 2024, la dependencia de las transferencias está arriba del 65% y la categoría municipal que predomina conforme a la Ley 617 de 2000, son entidades de categorías 4, 5 y 6, lo que se puede interpretar desde varios puntos de vista: por un lado, que el Sistema General de Participaciones es una fuente con fuerte relevancia financiera para los territorios; por otro lado, se puede cuestionar ¿por qué los municipios no han incrementado sus ingresos corrientes? Si bien es cierto que cada territorio con base a su actividad económica, posición geográfica y desarrollo estructural se les dificulta la gestión financiera, la alta dependencia a las transferencias puede ser contraproducente en el desarrollo financiero de cada entidad.

De acuerdo con Cadena (2002), las transferencias del Gobierno central hacia las entidades territoriales constituyen el mecanismo transmisor de la descentralización, a pesar de ello, la autonomía territorial con la potestad de aplicar las normas tributarias para la creación de impuestos territoriales, aún persiste una alta dependencia y, con ello, una seguridad de recibir estos ingresos, lo que no debería convertirse en un obstáculo para fortalecer la gestión fiscal.

Conclusión

El proceso de descentralización fiscal en Colombia gracias a su marco normativo en línea con la Constitución Política de 1991, permitió fortalecer la presencia de la institucionalidad y del Estado en los territorios.

El proceso de autonomía administrativa en materia financiera no ha sido lo suficientemente fuerte, ya que se logró identificar que más del 65% de los territorios tienen alta dependencia de las transferencias, adicional a esto, los territorios predominantes en este contexto son municipios de categorías 4, 5 y 6 conforme a la Ley 617 de 2000, esta situación cuestiona la capacidad y gestión local.

Aunque no se cuente con suficientes variables estadísticas para analizar el Sistema General de Participaciones (SGP) con relación a la disminución del Índice de Pobreza Multidimensional, se puede observar una tendencia que muestra que a mayor inversión sectorial, mejores condiciones de vida en los territorios.

Por otro lado, a pesar de la alta dependencia de las transferencias de los territorios, el modelo establecido para la asignación del Sistema General de Participaciones sigue siendo una importante herramienta financiera, realizando aportes relevantes en las asignaciones directas.

Finalmente, es necesario que desde el sistema jurídico colombiano se fortalezcan las capacidades institucionales y administrativas con el objetivo de mejorar la gestión tributaria para su aplicación en políticas de desarrollo territorial con un enfoque equitativo y sostenible.



Referencias

- Aguiar López, J. G. (2021). Metodología de la investigación cualitativa: reflexiones epistémicas. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, 10(3), 57–71.
<https://doi.org/10.51896/caribe/MEVG5476>
- Cadena, X. (2002). ¿La descentralización empereza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia. *Desarrollo y Sociedad*, (50), 67–108.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16911810002>
- García Garzón, M. (2020). Finanzas públicas en Colombia: Una visión desde la «política fiscal» y la «descentralización fiscal». *Publicaciones Universidad de América*.
<https://editorial.uamerica.edu.co/index.php/editorial/catalog/download/1/3/55?inline=1>
- Gutiérrez Ossa, J. A. (2011). Generación de ingresos y gerencia de recursos desde la economía pública territorial en Colombia. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, 19(2), 45–59.
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-68052011000200004&lng=en&tlang=es
- Mendoza Tolosa, H. A., Campo Robledo, J. A., & Clavijo Cortez, P. H. (2022). Tributación y dinámica económica regional en Colombia. *Revista Finanzas y Política Económica*, 14(1), 207–244.
<https://doi.org/10.14718/revfinanzpolitecon.v14.n1.2022.9>
- Portilla Chaves, M., Rojas Zapata, A. F., & Hernández Arteaga, I. (2014). Investigación cualitativa: una reflexión desde la educación como hecho social. *Universitaria: Docencia, Investigación e Innovación*, 3(2).
- Sánchez Torres, R., Maturana Cifuentes, L., & Manzano Murillo, L. (2020). Estimación alternativa de la pobreza multidimensional en Colombia [Alternative multidimensional poverty measurement in Colombia]. *Cuadernos de Economía*, 39(79), 207–232.
<https://doi.org/10.18601/01245996.v22n43.07>



SISTEMA DE PARTICIPACIONES Y DESARROLLO ENDOGENO

Miguel Ángel Cerón Hurtado

Economista, Especialista en Gerencia Social, Máster en Administración Pública, docente de la ESAP Territorial Valle del Cauca

migancer@gmail.com





Resumen

El presente artículo plantea un balance sobre el Proyecto de Ley por la cual se dictan normas orgánicas en materia de competencias y recursos del Sistema General de Participaciones, que modifica la Ley 715 de 2001 y pretende introducir cambios al sistema y propone el concepto de desarrollo endógeno como una opción interesante para superar las brechas e inequidades entre territorios. El desarrollo endógeno propone potenciar las capacidades internas de un territorio, de modo que puedan ser utilizadas para fortalecer la sociedad y su economía de adentro hacia afuera, en un proceso sustentable y sostenible en el tiempo.

Palabras clave: desarrollo endógeno, inventario de recursos, descentralización, capacidades internas

Introducción

Ya está terminado el Proyecto de Ley por la cual se dictan normas orgánicas en materia de competencias y recursos del Sistema General de Participaciones, que modifica la Ley 715 de 2001 y pretende introducir cambios al sistema, que respondan de manera pertinente a requerimientos de la realidad presente, con base en las experiencias vividas durante los casi dos decenios transcurridos desde que se expidió la última norma.

Los aspectos más llamativos del proyecto, están en los recursos fiscales, los trámites y procedimientos para su manejo, pero, más allá de la mecánica normativa de los aspectos administrativos, es conveniente brindar una mirada a las cuestiones del marco histórico y el contexto general, en los que se inscribe el paquete normativo que repercuten en el escenario de su aplicación.

Para comenzar, es conveniente recordar los cambios en los enfoques del desarrollo ocurridos en Colombia con el cambio de siglo. Durante el siglo XX prevalecieron los enfoques de desarrollo exógeno, soportados en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones promovido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en época en que existía el Estado interventor-benefactor con un modelo de administración burocrático, centralismo político y administrativo; con el monopolio exclusivo del manejo de los bienes público y la economía cerrada y protegida.

En contraste, el siglo XXI presenta otras condiciones: las economías son abiertas en un mundo globalizado, se establece el Estado Social de Derecho, el régimen político es el de la democracia participativa, la rama administrativa se rige por el modelo gerencial, se trasladan los bienes públicos al mercado y se desencadena la ola privatizadora. La gestión del desarrollo se aborda con responsabilidad compartida entre organismos del Estado y las organizaciones de la sociedad civil, se produce la descentralización administrativa y la teoría del desarrollo apunta a los enfoques endógenos.

Desde finales de los años ochenta del siglo pasado varios autores entre los que se encuentran Romer (1986), Lucas (1989) y Rebelo (1991) entre otros, señalaron la posibilidad del desarrollo endógeno, destacando que no es necesario buscar las fuerzas del desarrollo en



lugares extranjeros como ocurrió durante el siglo anterior en el que se resaltaba la necesidad de encontrar las fuentes en los países industrializados del norte global, sino que dentro del mismo sistema económico se generan los factores que determinan el desarrollo en el largo plazo. Los autores señalaron que el capital humano, el conocimiento y el cambio tecnológico, que son elementos de gran aporte a los procesos de crecimiento, se encuentran dentro de la base económica y pueden dinamizar los avances hacia la prosperidad, sin necesidad de esperar que del exterior lleguen los medios para fortalecer el proceso. Los autores también consideran que en la medida en que estos factores respondan a decisiones locales, los movimientos de capital endógeno afianzan la posibilidad de que los territorios adopten políticas activas para promover su desarrollo; creando con esto, un soporte conceptual que permite sustentar la propuesta del nuevo enfoque para abordar el desarrollo.

El desarrollo endógeno propone potenciar las capacidades internas de un territorio, de modo que puedan ser utilizadas para fortalecer la sociedad y su economía de adentro hacia afuera, en un proceso sustentable y sostenible en el tiempo.

El argumento se basa en que cuando las fuerzas que sostienen el proceso están ubicadas en el exterior, no existe la autonomía y dominio necesarios para implantar los mecanismos que aseguren la sostenibilidad en el largo plazo. De la misma manera considera que el aspecto económico es importante, pero que es más relevante el desarrollo integral colectivo que el individual, en el ámbito moral, cultural, social, político y tecnológico. En todo caso, el desarrollo endógeno permite aprovechar la

dotación de todas las formas de capital disponibles en el territorio para realizar procesos de producción y exportación con valor agregado, lo que constituye un mecanismo de atracción de Excedente Económico¹ para acumular en el interior de la región protagonista.

En este orden de ideas es pertinente examinar las fases o pasos convenientes para adelantar un proceso de desarrollo endógeno en una región, que debe iniciar con la identificación, reconocimiento y valoración de los recursos y medios disponibles. Es el inventario del capital regional existente, el patrimonio social con el que se cuenta para el diseño y la construcción del futuro de manera autóctona.

El siguiente paso fundamental que requiere el proceso es de carácter ideológico, por lo cual es necesario que la cultura local sea adecuada a los requerimientos del enfoque endógeno, que exige conductas sociales y comportamientos individuales apropiados para la construcción colectiva de futuro, y de la misma manera, la trayectoria requiere de la gestación de liderazgo con la potencia suficiente que oriente hacia los objetivos, que necesita una organización social propia o cualquier empresa de tal magnitud.

Para la fase de inventario de los recursos de capital disponibles es necesario tener en cuenta todas las formas de manifestarse este recurso según las distintas fuentes de acumulación: los recursos ambientales que constituyen el capital natural del patrimonio territorial, así como el capital construido que se expresa en edificaciones físicas, recursos tecnológicos y materiales y, el más común y conocido: el capital financiero expresado en el ahorro interno del territorio. Pero, los elementos más importantes y que tienen relación con el espíritu del proyecto de ley, son el capital humano y el capital social, sin los cuales las demás formas de capital existentes no pueden tener la dinámica necesaria para un proceso sostenido de largo plazo. La relación con el capital humano radica en que los insumos principales de este renglón son la educación,



la salud y el conjunto de valores de comportamiento o cultura local, donde el sistema de participaciones siembra el eje central de los recursos de financiamiento; y el capital social, que tiene como insumos básicos la asociatividad, la mutualidad y la confianza, son patrones de comportamiento social que requieren de la intervención del gobierno territorial en la gestión pública.

De ese modo, en el espíritu de la ley que se tramita se perciben propósitos que van en el mismo sentido del desarrollo endógeno, como se puede percibir en los fines incluidos en el artículo 4 del proyecto. Dice el texto que son varios los fines de la ley para alcanzar los objetivos del Estado Social de Derecho entre los que se destacan los siguientes:

- Cierre de brechas, que se considera como un objetivo para la superación de desigualdades sociales, económicas e institucionales, entre entidades territoriales dentro de estas.
- Autonomía territorial, contempla que las entidades territoriales ejercerán las competencias con independencia administrativa, fiscal y política, dentro el marco constitucional legal vigente.
- Descentralización, esencial en la ley tiene como finalidad que dichas entidades cuenten con la facultad para gobernarse por sí mismas, a través de otorgamiento de competencias o funciones específicas y recursos para atenderlas.
- Descentralización con criterio asimétrico, que es una respuesta a la diversidad de las entidades territoriales, que existen en razón de sus características propias y realidades particulares, por lo que se hace necesario la adopción y aplicación diferenciada de instrumentos legales, política pública así como en aspectos normativos, administrativos y fiscales, que estén orientados al cierre de brechas, el fomento de la participación ciudadana, la sostenibilidad fiscal y el fortalecimiento institucional.
- Participación, transparencia y control social, que considera que el papel de la ciudadanía, las comunidades, las colectividades y los pueblos, podrán ejercer el control social sobre la ejecución de recursos del Sistema General de Participaciones. Para este propósito se debe garantizar el derecho de acceso a la información pública, atendiendo a la normativa vigente sobre gobierno abierto, así como a mecanismos de participación social vinculante y rendición de cuentas conforme al fortalecimiento de la democracia participativa.
- Calidad en la prestación de los servicios públicos por parte del Estado, que debe asegurar el reconocimiento de la heterogeneidad territorial y la observancia de estándares mínimos para el desarrollo de los derechos de la población.

Como se puede observar, con relación a la conceptualización de los enfoques endógenos, el proyecto de ley incluye normas que constituyen un importante piso jurídico para facilitar procesos de construcción colectiva de territorio a partir de la iniciativa local y de abajo hacia arriba.



En síntesis, se puede apreciar que la ley contiene una base jurídica que soporta de manera pertinente la acción de la Rama Ejecutiva, a la vez que sirve como mecanismo pedagógico y motivacional en los procesos endógenos. También crea instrumentos institucionales y organizacionales que acompañan la gestión pública, apropiados para dinamizar los procesos endógenos, como la aplicación de los principios de la ley y el caso del Consejo Superior para la Autonomía y Descentralización, que acompañan la norma y cuyo eje son los recursos financieros de las transferencias.

cual se requiere una intervención activa de la ciencia de la administración pública para evitar que la norma jurídica se convierta en letra muerta o que se dé el cumplimiento mecánico de la norma, sin la profundidad operativa que garantice los impactos para lograr los fines esenciales del Estado. La disciplina de la administración pública, como toda ciencia, dispone del método adecuado para abordar la realidad concreta y facilitar la intervención pertinente en los procesos de la realidad social e institucional.

La preocupación que se genera ante esta situación se refiere a la relación del tema con el régimen político. La ciencia de la administración pública, como toda ciencia, tiene un componente de saber o conocer, y otro componente de actuar o hacer, con la particularidad que, debido a la trascendencia e importancia de los asuntos públicos, el componente de saber o conocer es insuficiente para que el recurso epistemológico brinde la utilidad que la comunidad requiere.

Se necesita principalmente el componente de acción para efecto de intervenir en esa realidad fáctica en el escenario público, con miras a cambiar y mejorar las condiciones de vida de la sociedad, pero en la realidad se percibe que una acción o intervención de los entes competentes, se hace sin aplicar los requisitos epistemológicos que exige la ciencia, de modo que se cumple la ley, pero sin la generación completa de los impactos esperados en la vida social. Los gobiernos territoriales, órganos competentes para realizar las acciones, están sujetos a influencias e interferencias del régimen político, que no les permiten aplicar el método científico de la disciplina de la administración pública, restando volumen a la capacidad institucional requerida para cabal ejercicio de sus competencias.

El proceso de construcción de futuro de adentro hacia fuera, partiendo del aprovechamiento de la dotación existente de las formas de capital es más factible si se enmarca dentro de la democracia participativa, que significa el establecimiento de un mecanismo sistémico de operación continua y permanente, a través del cual se realiza la cogestión pública con responsabilidad compartida, de igual a igual, entre los organismos del Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

No obstante, de las bondades y aportes constructivos del proyecto legal favorables al desarrollo endógeno, también hay que considerar otros aspectos del escenario estratégico donde actuará la norma, porque se requieren algunas condiciones cuya realidad presente, permite formular interrogantes sobre riesgos para la viabilidad de los propósitos.

Es razonable tener en cuenta los alcances de la ley en cuanto a su aplicación práctica, considerando que la norma jurídica solo constituye el piso o base institucional sobre el que se deben construir los correspondientes procesos de gestión.

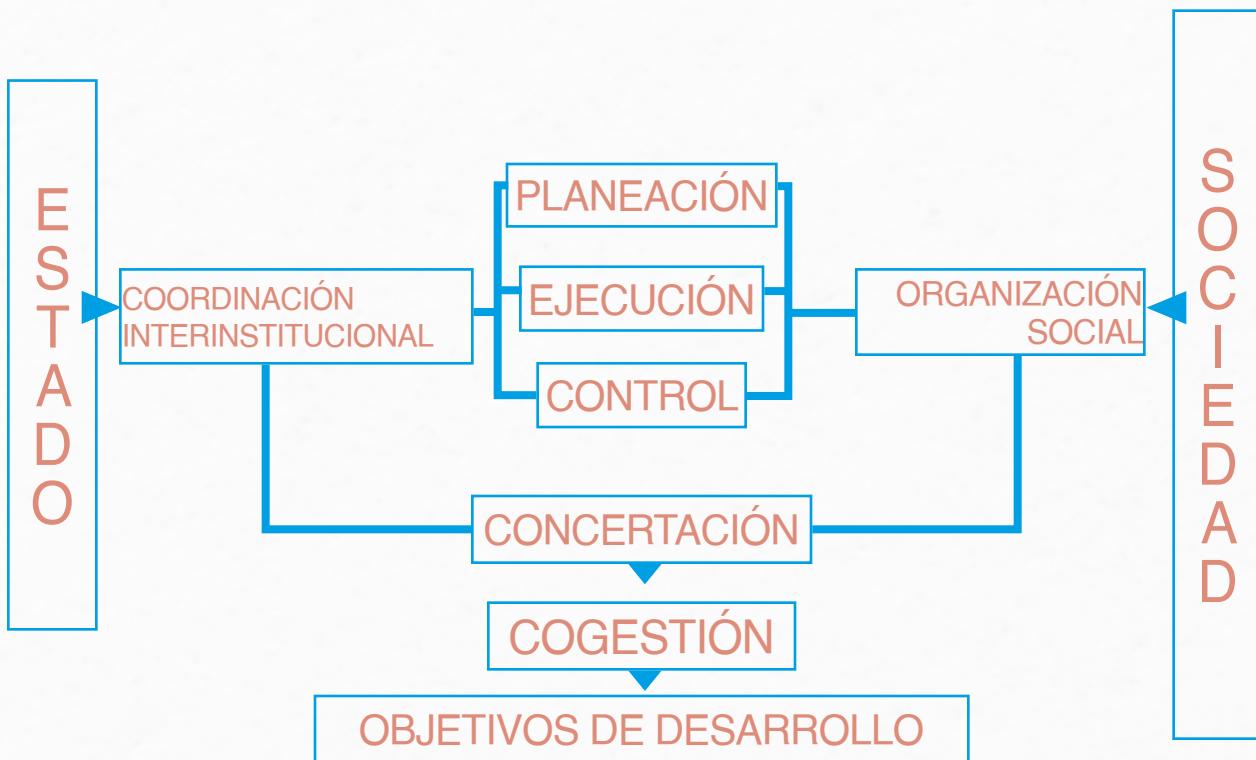
La norma establece las acciones que se pueden realizar y las que se deben hacer, pero los alcances de la normatividad no llegan hasta la forma o el cómo se ejecutan dichas acciones. La ley por si sola no dinamiza los procesos institucionales y sociales que le imprimen vida al espíritu de la norma, por lo





Los procesos de gestión (planificar, ejecutar y controlar) son acciones cuya operación se debe realizar con mecanismos de concertación entre las dos partes, para lo que se necesita que en el Estado, se incorporen mecanismos de coordinación interinstitucional, y en el seno de las comunidades se fortalezca la organización pertinente para participar en los escenarios de concertación de políticas públicas. A partir de este engranaje sistémico de la democracia participativa es posible instalar la descentralización política para que a partir del empoderamiento de las comunidades, que es desde donde debe partir la orientación de la toma de decisiones, se logre la construcción de políticas públicas bottom up y con ello la creación de un ambiente propicio para la convivencia pacífica y armónica con un mínimo nivel de pugnacidad y conflicto, requisitos centrales, para que de verdad, se llegue al mejor grado de condiciones de vida para la sociedad.

SISTEMA DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA



Referencias

- Cerón Hurtado, Miguel (2021). Gerencia Pública para el Desarrollo Regional. Ediciones de la U. Bogotá.
- Cerón Hurtado, Miguel. (2023). Fundamentos de Gerencia Pública. Ediciones de la U. Bogotá.
- Cerón Hurtado, Miguel y Vanegas Lujan, John (2025). La Ciencia del Estado Hueco. Administración en el Postglobalismo. Biblioteca Departamental del Valle del Cauca. Santiago de Cali

3

ARQUITECTURA ORGANIZACIONAL PARA EL CAMBIO



Bio Administración
Pública



UNIDAD, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN: SUBSIDIARIEDAD, CONCURRENCIA Y COORDINACIÓN COMO ARQUITECTURA CONSTITUCIONAL INCLUYENTE

Juanita Alejandra Jaramillo Diaz

Abogada, Especialista en Derecho Administrativo y Máster
en Derecho Internacional y Gobernanza Global de la
Universidad de Tilburg (Países Bajos)
jaramillo.juanita@gmail.com



Resumen

Este artículo analiza la tensión estructural entre la unidad del Estado y la autonomía territorial en el contexto del modelo colombiano de Estado unitario descentralizado. Al respecto, se revisa el alcance los principios de unidad, autonomía territorial y la descentralización, así como, los principios de subsidiariedad, concurrencia y coordinación contemplados en el artículo 288 de la Constitución Política de 1991, demostrando que son mecanismos jurídicos de cohesión estatal con la diversidad territorial. Bajo la lectura de los principios mencionados, la descentralización puede ser entendida como un eje estructurante e instrumental del Estado, al presentarse como un modelo de articulación funcional y relacional para el ejercicio del poder público, sin reducirla a ser una herramienta para el traslado de responsabilidades administrativas, fiscales o políticas desde el centro hacia la periferia. Este modelo, además, se proyecta como un habilitador de políticas para el cierre de brechas. El trabajo concluye que los principios ofrecen una gramática teórica y normativa viva que permite repensar la organización político-administrativa del Estado unitario desde otras perspectivas como el desarrollo incluyente.

Palabras clave: unidad del Estado, autonomía territorial, descentralización, subsidiariedad, concurrencia, coordinación, organización administrativa del Estado y desarrollo incluyente.

Paradojas del Estado unitario descentralizado

La pregunta de cómo articular el poder público para viabilizar la consolidación de un Estado no es nueva: a lo largo de nuestra historia hemos revisado diferentes fórmulas del reparto del poder, que han dado lugar a la concepción que actualmente está plasmada en el artículo primero de la Constitución Política, que señala:

“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Basta citar dos referentes históricos para comenzar a analizar la forma de Estado planteada en la Carta Política de 1991. El primero, la Constitución de Rionegro de 1863 que, aunque promovió algunos avances en materia de derechos individuales, bajo la idea de estados soberanos en un esquema federal, permitió la fracturación del poder y poca cohesión estatal a nivel administrativo y fiscal.

El segundo, la Constitución Nacional de 1886, que se basó en el proceso de Regeneración planteado por Rafael Núñez y caracterizado por el lema: «Una Nación, un pueblo y un Dios». En este modelo, la centralización del poder público, político y económico fue eje central para la consolidación del Estado.





Como lo ha resaltado Morales Chitiva y Gutiérrez Lizcano (2017), bajo la idea de unidad de poder, la Constitución Nacional de 1886 logró cohesionar el territorio nacional, pero dejando poco espacio a propuestas relacionadas con la autonomía o el autogobierno. Estas llegarían posteriormente bajo el paraguas de la descentralización, que en nuestro contexto ha implicado no solo un traslado de funciones, sino también un clamor por el reconocimiento y el poder de decisión.

La visión centralista perduró durante casi un siglo, hasta que las reformas políticas y fiscales de las décadas de 1960 y 1980 iniciaron una transformación hacia un modelo más equilibrado. Colombia transitó de una tendencia centralista de Estado hacia una más equitativa en materia de poder decisorio y más cercana a las necesidades de la población. Ese proceso inició en la década de 1960 y se fundamentó en dos nociones estructurales: la descentralización y la autonomía territorial como bases de un Estado de Derecho unitario.

En dicho proceso se pueden identificar tres hitos históricos:

- en los sesenta, desde el ámbito fiscal, con la creación del situado fiscal;
- en los ochenta, en el campo político y administrativo, con la elección popular de alcaldes y el Estatuto de Descentralización (Decreto 77 de 1987) que transfirió competencias y recursos a los municipios; y
- en 1991, según Barberena (2021) la Constitución Política reconoció la descentralización como modelo estructurante en sus dimensiones fiscal, política, social, judicial y administrativa, y consagró el principio de autonomía de las entidades territoriales.

Así las cosas, es claro que Colombia en 1991 atemperó la impronta centralista de la Constitución de 1886 y consolidó un Estado unitario complementado por la descentralización y la autonomía territorial derivada. Tales elementos constituyen uno de los ejes axiales de la Carta Política, como lo reconoció la Corte Constitucional en la Sentencia C-106 de 2013.

Unidad, autonomía y descentralización

En lectura de Ferrajoli (2007), la unidad es un principio estructural indispensable para garantizar la supremacía de la Constitución como norma fundamental de un Estado, sin que ello excluya la posibilidad de que exista pluralidad normativa bajo la condición de la coherencia y supremacía constitucional. En adición, Kelsen (1945) señala que la condición de Estado se deriva de una unidad del sistema normativo, en la que la validez de todas las normas es consecuencia de la norma fundamental.

Dicho entender es palpable en la Carta Política del 91, cuyo artículo cuarto señala expresamente “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”. Norma que, en lectura armónica del artículo primero superior, como sostuvo la Corte Constitucional en la Sentencia C-1051 de 2001, tiene como consecuencia en nuestro Estado que exista un único legislador.



Sin perjuicio de lo anterior, desde las perspectivas de Vergottini (2012) y Bobbio (1987, 1989), la unidad también puede ser concebida como un límite en cuanto a poder público soberano pero que permite la pluralidad social, territorial y política a través de la existencia de mecanismos de coordinación y cooperación, en los que las herramientas jurídicas garantizan la existencia de un único sistema normativo que limita el poder pero permite la existencia de otras estructuras con cierta autonomía y estableciendo reglas que median entre el pluralismo y la estabilidad institucional.

Perspectiva que es adoptada también por la Constitución Política de 1991 en sus artículos 286 y 287, que reconocen la existencia de las entidades territoriales dentro de la política administrativa del Estado, otorgándoles como derechos en clave de capacidad, y dentro del ámbito de la Constitución y la ley, los siguientes: la facultad para gobernarse por autoridades propias, el ejercicio de las competencias que les corresponda, la administración de sus recursos y la posibilidad derivada de establecer tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como, la participación en las rentas nacionales.

Ahora bien, el concepto de autonomía territorial en el Estado colombiano sigue la lógica de la unidad que supedita la legitimidad del Estado a la existencia de un orden jurídico que garantice su cohesión. En ese sentido, aun cuando los artículos constitucionales mencionados reconocen el principio de autonomía territorial, otorgando derechos a las entidades para ejercer competencias y funciones en su jurisdicción, lo hacen de forma derivada y no soberana como lo ha sostenido la Corte Constitucional en la Sentencia C-101 de 2022, pues la autonomía y capacidad de los entes se desarrolla conforme con la Constitución y la ley.

Ejemplo: soberanía fiscal y potestad tributaria territorial

Un ejemplo claro de esta concepción es la soberanía fiscal. Conforme con el artículo 338 constitucional, el Congreso de la República conserva la competencia exclusiva para establecer y fijar los elementos esenciales del tributo. En las sentencias C-004 de 1993, C-106 de 2013 y C-593 de 2019, la Corte Constitucional ha reiterado que las entidades territoriales carecen de soberanía fiscal y sólo pueden establecer tributos con habilitación legal expresa. Aunque la Constitución de 1991 amplió la autonomía tributaria, esta se encuentra siempre subordinada al principio de legalidad del tributo.

En el caso colombiano, la soberanía fiscal es un atributo exclusivo del Estado unitario y se descentraliza de forma restringida, bajo parámetros constitucionales y legales a las entidades territoriales, tal y como lo expuso la Corte Constitucional en la Sentencia C-987 de 1997.

El Congreso de la República, en ejercicio de la competencia, establecida en numeral 12 del artículo 150 superior, es la que debe predeterminar los tributos, es decir, definir los elementos mínimos del gravamen y establecer el marco legal para que las entidades territoriales ejerzan una potestad derivada de establecer tributos.

Este caso deja claro que el margen de acción de las entidades territoriales se limita a la administración o al recaudo de

determinados tributos y, en algunas situaciones, a la fijación de tarifas, sin que puedan modificar los elementos esenciales del mismo.

La unidad y la autonomía como cooperativas: descentralización

Sin perjuicio de lo anterior, el reconocimiento dual de la unidad y la autonomía territorial derivada puede ser positivo. Desde este artículo se invita a observar estas aristas como la condición necesaria que permite el reconocimiento de estructura políticas, administrativas y sociales en un ordenamiento jurídico único, que si bien limita su capacidad también garantiza la existencia del Estado y, a su vez impide la absorción o disolución de nodos de poder por el centro.

Desde este enfoque, se puede argumentar que la Constitución Política de 1991 hace un llamado a la unidad cooperativa en la que el Estado se mantiene cohesionado no por jerarquizaciones de poder sino por la coordinación de este. En este entender, es que el otro principio axial de la Carta Política de 1991 cobra relevancia: la descentralización.

Para Gargarella (2005), desde la perspectiva de la democracia y derechos, la descentralización tiene una función política, pues habilita la existencia de estructuras de poder abiertas, distribuidas y controladas desde múltiples centros, en las que las comunidades pueden incidir en las decisiones que las afectan. Asimismo, O'Donnell (1994) utilizando la noción de participación en suma con la de democracia señala que, la legitimidad del Estado es consecuencia del control social y la descentralización de la gestión pública. Bajo estos pensamientos, se puede entender la descentralización como una estrategia de relaciones que articulan el poder público, en el que la nación y las entidades territoriales comparte responsabilidades.

Es difícil encontrar una definición inequívoca de descentralización, Asela-Molina (2025) realiza una revisión desde el punto normativo y teórico del concepto para proponer varias razones de su adopción constitucional. Sus tesis permiten dilucidar que la descentralización en Colombia no ha surgido desde la voluntad del centro de transferir el poder a la periferia, sino que por el contrario ha sido fruto de un reclamo para reorganizar el Estado para ampliar la participación democrática, reconocer la diversidad territorial y mejorar la eficacia de la gestión pública.

La descentralización en el razonamiento de Asela-Molina no amenaza la unidad, por el contrario, la robustece. Permite, como lo ha anotado el autor, el fortalecimiento del Estado al reconocer en los diferentes niveles de gobierno la capacidad para materializar los fines constitucionales.

Para la Corte Constitucional dicha argumentación académica es de recibo, desde 1994 hasta la actualidad. En la Sentencia C-216 de 1994, la Corte Constitucional reconoció que la descentralización, a diferencia de la desconcentración, que solo distribuye funciones de la misma estructura estatal, implica entregar la facultad a determinadas entidades para gobernarse por sí mismas. En ese sentido, la descentralización involucra el otorgamiento de funciones específicas que son ejercidas autónomamente.



En el plano territorial, la descentralización es entendida en la citada sentencia de 1994 como: "el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Se trata entonces de una situación en la que se les confiere cierta autonomía a las colectividades para el manejo de sus propios asuntos."

Conforme a lo anterior, es posible argumentar que existe una correlación entre la descentralización y la autonomía. A través de la Sentencia C-1051 de 2001, la Corte Constitucional sostuvo que los dos conceptos son inherentes, pues suponen la gestión propia de intereses para las entidades territoriales, lo que implica que se les otorgue competencias, recursos y se les reconozca derechos, todo dentro de los parámetros de un orden legal unificado.

Como lo ha anotado en dicha providencia: "La autonomía no implica, jurídicamente hablando, soberanía, es decir, siempre la autonomía hace relación a la coherencia con un género superior, mientras que la soberanía hace que el ente soberano sea considerado como un todo, y no como parte de ese todo."

Bajo este marco teórico, normativo y jurisprudencial es posible argumentar que la forma del Estado Social de Derecho bajo una república unitaria, descentralizada con autonomía territorial de sus entidades territoriales, no exige uniformidad, sino que reconoce la pluralidad y diversidad, es por ello, que la cohesión y fortalecimiento del Estado a través de mecanismos que promuevan la coordinación y solidaridad entre los diferentes niveles de gobierno para que cada uno

desde su capacidad coadyuve al cumplimiento de los fines constitucionales, son una finalidad constitucional.

Faltantes y retos de la descentralización

Uno de los hitos fundamentales de la Carta Política de 1991 fue el llamado a superar el centralismo, en especial el administrativo que privilegiaba la concentración funcional del poder en el nivel nacional y relegaba a las entidades territoriales a un rol subordinado en la gestión de las políticas públicas y de desarrollo del país. Según Asela-Molina (2025) en lectura de Loaeza (1996) los propósitos de la adopción de la descentralización en Colombia se pueden agrupar en cuatro conjuntos.

Administración pública para la provisión de bienes y servicios descentralización

La primera finalidad busca aumentar la eficiencia de la administración pública y mejorar la provisión de bienes y servicios públicos permitiendo a las entidades territoriales asumir un papel preponderante en la prestación de estos en sus localidades y a su vez, para que pueda modularlos a las necesidades particulares de cada territorio.

Desde un punto de vista crítico de esta finalidad, se puede observar que si bien desde la expedición de la Constitución Política de 1991 el legislador inició el proceso de expedición normativa para promover la descentralización administrativa por servicios, esta ha contribuido al rezago de la órbita territorial, esta es entendida por la Corte Constitucional en la Sentencia



C-314 de 2021 como “otorgamiento de competencias o funciones a entidades públicas no territoriales y diferentes del Estado que se crean para ejercer una actividad especializada en forma autónoma.”, por lo que la normatividad expedida sobre esta materia no sigue una lógica territorial sino sectorial enfocada al servicio.

La normativa en materia de servicios, por ejemplo la contemplada en las Leyes 142 de 1994 o 115 de 1994 conciben la descentralización desde la prestación del servicio público domiciliario y de educación, respectivamente; por lo que el reparto de competencias busca, por regla general, cumplir propósitos homogéneos de política pública más que promover un reparto de competencias y recursos a las entidades territoriales para que estas decidan y ejecuten acciones autónomamente, observando un marco jurídico general.

Representación política y poder local

El segundo propósito es fortalecer las instituciones de carácter político para generar mayor capacidad de participación ciudadana a través del control social e incidencia de las poblaciones en los asuntos administrativos, fiscales y políticos del Estado.

Si se quiere este propósito es uno de lo más logrados, pues la descentralización política se ha consolidado a través de la posibilidad de las poblaciones locales de elegir a sus dirigentes y representantes en corporaciones públicas. La Constitución de 1991 fortaleció el Acto Legislativo No. 1 de 1986 que dio lugar a la elección de alcaldes, al ampliarla a la de gobernadores, no obstante, como lo nota Restrepo y Agudelo (2011), si bien existe una ampliación de la democracia en términos materiales, los poderes políticos y públicos todavía se encuentran concentrados en el centro y los asuntos más relevantes para el Estado se abstraen de los territorios. Como lo señala Barberena (2021), normalmente las decisiones se toman en el centro y se imponen en forma de políticas y competencias a los territorios sin tener en cuenta sus necesidades.

Fortalecimiento de capacidades para el desarrollo

La tercera finalidad es el reconocimiento y fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales para hacerlos partes de los procesos de desarrollo económico y social de nivel nacional e internacional, tanto en la órbita pública como privada. Este propósito está ligado a reconocer las particularidades de los territorios y dotarlos con herramientas jurídicas, administrativas y económicas que les permitan su inserción en proceso de impacto económico o social a través del aprovechamiento de sus potencialidades.

A mi juicio, es la finalidad que presenta mayores desafíos en la actualidad, pues desde la perspectiva de quien escribe, la marcada tendencia a la centralización del poder para garantizar la existencia del Estado ha conllevado al rezago del principio de autonomía territorial en Colombia.



El retraso normativo para regular asuntos como el ordenamiento territorial o clarificar las competencias de cada nivel de gobierno y su financiación, es ejemplo de esto. Solo fue hasta el año 2011 que el Congreso de la República aprobó la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial –Ley 1454 de 2011–, aun cuando se logró este hito, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-617 de 2015 señaló que la tarea estaba inconclusa, pues dicha corporación pública omitió de forma absoluta la creación de entidades territoriales indígenas, estructuras político administrativas de orden territorial, que en los artículos 286, 329 y 56 transitorio de la Carta Política, reclaman para que el Estado reconozca pluralismos y diversidad.. Otro ejemplo es la Ley 1962 de 2019, solo fue hasta ese año que se establecieron las condiciones para crear las regiones como entidades territoriales.

Como se evidencia, en el país la dispersión y el poco avance de la normativa en materia territorial, ha impedido el desarrollo de la autonomía y renunciar la descentralización para promover la participación de los territorios, situación que no ha sucedido con las provincias.

Como lo ha señalado Robledo Silva, P., & Rivas-Ramírez, D. (2024), la Constitución de 1991 tiene varias sombras, una de ellas el tardío desarrollo del concepto de autonomía territorial por la lenta creación de los marcos normativos para la operación del modelo territorial.

El desarrollo y cierre de brechas

La cuarta finalidad se relaciona con una de las paradojas del desarrollo, que es la creación de brechas, entendida como la distancia entre quienes logran entrar en las “escalas del desarrollo” y quienes no.. En este sentido, otras de las razones para la adopción de la descentralización es lograr un desarrollo social más equitativo a través de herramientas que posibiliten la convergencia entre la periferia y el centro, disminuyendo las brechas.

En este razonamiento, es especialmente relevante situarnos en la descentralización fiscal y el fortalecimiento institucional. Como lo nota Cravacuore (2015) las transferencias de recursos de la nación a los territorios antes llamada Situado Fiscal y en la actualidad como Sistema General de Participaciones, es la principal herramienta de distribución de recursos del Estado para financiar el ejercicio de las competencias de las entidades territoriales y promover su fortalecimiento institucional. Esto sin dejar de lado el Sistema General de Regalías, que hace partícipes a los territorios de las ganancias por la explotación de los recursos no renovables de las áreas que se encuentran en su jurisdicción, utilizadas para la financiación de proyectos de inversión en materias específicas conforme el artículo 361 de la Carta Política.

Aunque en Colombia el modelo de descentralización fiscal, entendido como el traslado de recursos a los territorios para el ejercicio de competencias, así como la expedición de un marco normativo que les permita contar con capacidades para la generación propia de recurso, es uno de los que tiene mayor desarrollo en el país.

Varios autores destacan que esta descentralización ha sido acotada por tendencia descentralizadoras o descentralistas, introducidas en el país a través de los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007. Dichos actos redujeron la forma de participación de las entidades en los Ingresos Corrientes de la Nación pasando de un porcentaje fijo del 46,5 % a uno variable que ha oscilado entre el 25% o 30 % históricamente (Bonet, Pérez y Ayala, 2014). A su vez, las decisiones sobre políticas y gastos regresaron al nivel central, como lo han sostenido varios autores, entre ellos Estupiñán (2011,2016,2020). Décadas después, los resultados del sistema de transferencias evidencian un desarrollo territorial desequilibrado en el que las regiones periféricas que no se ajustaron a los criterios uniformes sectoriales, no han logrado convergencia y han ampliado sus brechas.

Así las cosas, es claro así que la descentralización en el país no ha tenido los resultados esperados. Luego de más de tres décadas de promulgada la Constitución Política de 1991 continúa siendo difusa la ruta para equilibrar la idea de unidad con la de diversidad territorial y capacidad ya que, por el contrario, parece existir una tensión latente entre la cohesión y la diferencia que ha tenido consecuencias negativas.

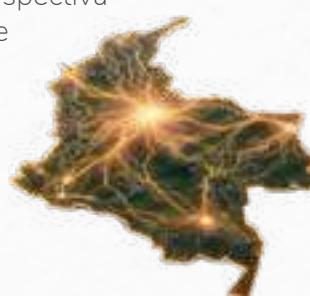
Barberena (2021) sostiene que la descentralización en Colombia, pese algunos avances, no ha logrado consolidarse con la noción de autonomía territorial ni impactar positivamente en el aumento de capacidad de los territorios, no solo en materia de recursos sino también en poder de decisión. Esto ha producido brechas entre los territorios y el centro, aumentando las inequidades estructurales del país. Desde la perspectiva de la autora, la descentralización, además, de poder ser vista como un modelo para cohesionar el poder del Estado mediante la coordinación de diferentes estructuras funcionales y autónomas, también supone una estrategia de desarrollo e inclusión territorial.

En adición, la Misión de Descentralización (2023) señala que la transformación de los modelos de descentralización no solo requiere el aumento de recursos financieros para las entidades territoriales sino el fortalecimiento de sus capacidades institucionales diversas, que se pueden lograr a través de metodologías que permitan no solo enfocarse en capacidades homogéneas de las entidades territoriales, sino también en el reconocimiento de su diversidad y pluralidad para incluirlas a través de sus potencialidades, o en los términos de la Misión: sus atributos.

Lectura del Acto Legislativo 03 de 2024 como instrumentos para equilibrar el poder con enfoque de desarrollo incluyente

Desde la lectura de quien escribe, la descentralización territorial en Colombia además de ser una herramienta de cohesión de poder y desarrollo busca incluir al otro centro de poder (entidades territoriales) a través del reconocimiento de su diversidad, en esta hipótesis el concepto de desarrollo incluyente ofrece un lente para lograr tal inclusión.

En cuanto al desarrollo incluyente como enfoque, es importante anotar que existe una discusión en varias materias sobre su conceptualización y alcance, pero desde mi perspectiva puede ser usado como una herramienta para cerrar brechas desde la participación e inclusión. Para analizar estos puntos de vista se debe partir de dos premisas:





- la primera: la definición de desarrollo es imprecisa y depende de las circunstancias, objetivos y el paso tiempo, tal y como lo señala Rolland (2012).
- la segunda: el paradigma de la inclusión puede ser entendido desde varias perspectivas. Como lo han establecido entre otros: Sen (1999), Arocena (2015), Gupta y Pauw (2017) y Arjan de Haan (2015), la inclusión puede ser la capacidad de las políticas para ampliar las libertades individuales y colectivas sin distinción, por lo tanto, requieren eliminar barreras de exclusión o segregación y, en cambio, promover la participación y el poder de decisión de individuos, colectividades u otras estructuras - "núcleos del poder".

Igualmente, la inclusión es una condición necesaria para asegurar la garantía de derechos y la focalización de políticas a los grupos más vulnerables y marginalizados, por lo tanto, debe sobrepasar la noción de crecimiento económico, pues requiere empoderar a través de la gobernanza y el desarrollo de capacidades, agencia y voz.

Observación de la descentralización desde el desarrollo incluyente: Acto Legislativo 03 de 2024.

En mi postura y la materia que analiza este artículo, el enfoque de desarrollo incluyente se encuentra con la noción de participación, cierre de brechas y discriminación positiva para lograr justicia territorial, siendo los principios y mecanismos de coordinación, concurrencia y subsidiariedad la apuesta para cumplir su propósito.

En cuanto a la participación (Jaramillo, 2023), expone que la descentralización debe crear condiciones para que las entidades territoriales receptoras de los derechos en razón a su autonomía puedan acceder y ejercer control sobre sus competencias y recursos. Por lo tanto, estas entidades deben tener voz y poder (voto) en el proceso de elaboración y decisión de políticas locales y nacionales.

El cierre de brechas, concepto introducido en la norma fundamental del Estado colombiano, mediante el Acto Legislativo 03 de 2024 permea la descentralización administrativa y fiscal con el concepto de inclusión. En esa medida se podría argumentar que dicho acto legislativo, al señalar que el fin de la distribución de competencias y recursos del Sistema General de Participaciones es el cierre de brechas de los territorios para evitar que se alejen del centro, promueve el desarrollo incluyente para lograr tal propósito. Para alcanzar tal inclusión, el acto presenta dos herramientas:

- La categorización no solo por capacidades sino por atributos, estos entendidos como las potencialidades o características particulares de cada entidad territorial que deben ser tenidas en cuenta para facilitar el ejercicio de su capacidad, siendo otorgadas por los derechos que les concede la Constitución Política de 1991 (Misión de Descentralización, 2023).



- Ordena el reconocimiento de algunos territorios con menores capacidades (categorías) y menor población, que deben ser focalizados por la nación para la entrega de recursos y sobre los cuales se debe reforzar el fortalecimiento institucional. En otras palabras, el acto invita al empoderamiento de los más rezagados en el proceso de decisión de políticas que interesan al Estado, esto implica que el modelo de Estado debe adaptar la gestión pública a las particularidades del territorio, con el fin de permitir que los múltiples centros -entidades territoriales que comparten la misma legitimidad que la nación, participen y sean incluidos.

Es bajo este razonamiento, en el que la descentralización con autonomía es vista como un modelo político y distributivo. Desde la perspectiva de Lefebvre (1974) y Soja (2011), el espacio el territorio en este caso, es una locación de construcción social donde se producen relaciones de poder, por lo tanto, la existencia de brechas puede ser vista como una forma de injusticia, y en ese sentido la descentralización exige redistribuir el poder, las oportunidades y el reconocimiento.

Trayendo esta discusión de justicia al plano de la igualdad material, que conforme la Corte Constitucional en Sentencia C-051 de 2021, habilita un trato diferencial para corregir situaciones de asimetrías estructurales y garantizar la igualdad de trato, igualdad que en nuestra carta fundamental está reconocida en el artículo 13 constitucional y permite para cumplir con su propósito, tratar de manera diferente a quienes se encuentran en situaciones desiguales para equilibrar oportunidades.

Bajo la idea de justicia e igualdad material es posible afirmar que el Acto Legislativo 03 de 2024 introduce la noción de discriminación positiva territorial como idea teórica para ser desarrollada y legitima la noción de descentralización asimétrica.

En el plano teórico, la discriminación positiva territorial, permite concebir la descentralización asimétrica como la herramienta para establecer tratos diferenciales con el objetivo de corregir las asimetrías históricas en las regiones. Redistribuir recursos, reconocer la diversidad territorial y garantizar su representación y la de sus habitantes en el proceso de decisión de la nación, es desarrollo incluyente.

Los principios constitucionales del artículo 288 como herramientas para lograr la cohesión del poder y el desarrollo incluyente

Teniendo en cuenta las limitaciones de la descentralización producidas entre otras por un marco normativo enfocado en servicios y que permite la concertación del poder desde el centro, este escrito propone volver a la idea de unidad de Kelsen o de Ferrajoli en la que la norma constitucional legitima el Estado a través de la cohesionan del poder.

El artículo 288 superior establece: "Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.", estos mecanismos buscan que la República de Colombia si bien unitaria pero cooperativa e incluyente, pueda utilizar esas herramientas.



Si bien el marco normativo legal es disperso en materia de competencias y no da claridad absoluta sobre quién debe hacer qué y cómo financiar, si brinda herramientas para que en uso de los tres principios mencionados, las entidades territoriales puedan incluirse en el modelo de Estado, pues la subsidiariedad, la concurrencia y la coordinación son las piedras angulares de la descentralización. El reto es observarlos con el enfoque de autonomía y cierre de brechas para lograr mejor descentralización.

Subsidiariedad

La Corte Constitucional a través de la Sentencia C-1051 de 2001 según académicos como Robledo (2016) y Cassese (2001), establece que la subsidiariedad debe ser observada en primer lugar desde el punto de vista de la proximidad. En principio, las competencias y asuntos deben ser gestionados por el nivel más próximo de gobierno al ciudadano, por lo mismo, tal nivel local debe contar con capacidad, autonomía y recursos para atenderlos, sin embargo, si dicho nivel no cuenta con algunas de esas características pueden ser apoyados de forma transitoria o parcial por otros niveles de Gobierno.

Desde el punto de vista de la descentralización asimétrica incluyente que aquí se dibuja, para incentivar el debate, la subsidiariedad puede ser un mecanismo para el fortalecimiento de capacidades de los entes territoriales y su empoderamiento sin que se ponga en riesgo el cumplimiento de los fines del Estado. La subsidiariedad debe ser transitoria y promover que, al final del ejercicio, la entidad territorial pueda ejercer su derecho a la autonomía desde sus particularidades.

Concurrencia

En relación con la concurrencia esta puede ser vista como un sistema de engranaje y cohesión el poder. En lectura de Robledo (2016) la concurrencia reconoce que existen materias de Estado que involucran varios niveles de gobierno, como la salud, la educación o el saneamiento básico.

Ahora bien, como lo anota la Corte Constitucional en la Sentencia SU-095 de 2018, la concurrencia que no se debe limitar a una mera financiación de un nivel a otro, exige que cada nivel desde sus capacidades y particularidades las ejerza conjunta y armónicamente para cumplir los fines constitucionales.

Desde el punto de la justicia territorial, en este artículo se puede argumentar que la categorización no solo por capacidades básicas sino para el reconocimiento de las particularidades (atributos) de cada territorio permite que, ante la existencia de asimetrías o rezagos de un ente territorial, exista el deber entre niveles de gobierno para que entre ellos se observen desde sus potencialidades y concurran para empoderarse.





Coordinación

Como lo anota Robledo (2016), la coordinación exige que las políticas públicas y decisiones de uno y otro nivel de gobierno se armonice en beneficio del interés general, esto es en el cumplimiento de las funciones a cargo del Estado en su conjunto.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-035 de 2016, señala que la ley define ámbitos de acción local, pero dentro de lineamientos nacionales que garantizan estándares en todo el territorio. Por lo tanto, la coordinación es la herramienta de cohesión por excelencia y exige la escucha activa del nivel de gobierno que cuenta con más capacidades, con el fin de permitirle participar al otro nivel, para ello se puede habilitar un trato diferenciado en la toma de decisiones.

Conclusiones

Después del recorrido histórico, teórico y conceptual del principio de unidad, autonomía territorial y la descentralización como modelos estructurantes de la república colombiana se puede concluir: desde las perspectivas del desarrollo incluyente, los principios de subsidiariedad, concurrencia y coordinación ofrecen un marco normativo y teórico que puede cohesionar la unidad y la autonomía a través de la descentralización asimétrica.

La propuesta académica plantea que si el desarrollo normativo de orden legal puede ralentizar el desarrollo de la descentralización y su cohesión con el principio de autonomía territorial en el modelo de república unitaria, desde la academia se puede releer la problemática y observar cómo, desde otras perspectivas, los principios incluidos en el artículo 288 de la Carta Política y su desarrollo legal y jurisprudencial ofrecen una alternativa para lograr los propósitos de descentralización con autonomía, mencionados en este escrito.

Estos principios pueden ser vistos como mecanismos jurídicos que equilibran la cohesión estatal con la diversidad

territorial, orientando el ejercicio del poder público hacia un desarrollo incluyente, ofrecen otros lentes para estudiar y analizar la organización político-administrativa del Estado unitario, bajo la premisa de que la unidad implica la relación solidaria entre centro y periferia, así la descentralización no comporta fragmentación, pues los mecanismos para ejercerla definen la manera en que se distribuyen, comparten y armonizan las funciones públicas entre la nación y las entidades territoriales.



Referencias

- Asela-Molina, J. E. (2025). La descentralización en Colombia: una mirada desde el marco normativo de las razones de su adopción. *Revista Territorios y Regionalismos*, (8), 44–64.
- Arocena, R., Göransson, B., & Sutz, J. (2015). Knowledge policies and universities in developing countries: Inclusive development and the “developmental university.” *Technology in Society*, 41, 10–20.
- Barberena Nisimblat, V. (2021). Balance de la descentralización en Colombia: propuestas para el desarrollo y equidad territorial. *Territorios Y Regionalismos*, (5), 1-12.
- Bonet, J., Pérez, G., & Ayala, J. (2014). Descentralización fiscal en Colombia: evolución, resultados y perspectivas. Cartagena de Indias: Banco de la República – Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER).
- Cassese, S. (2001). La crisis del Estado. Madrid: Trotta.
- Cravacuore, D. (2015, noviembre). Análisis comparado de la descentralización municipal en cuatro países latinoamericanos. Ponencia presentada en las IV Jornadas de Sociología “Rupturas y continuidades en la sociología actual”. Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina.
- Bobbio (1987) explica que la unidad del Estado moderno no excluye la pluralidad, sino que constituye el marco jurídico dentro del cual se organiza y limita el poder político.
- Bobbio, N. (1989). Estado, gobierno y sociedad: Por una teoría general de la política. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- De Vergottini, G. (2012). Derecho constitucional comparado (7.^a ed.). Madrid: Editorial Trotta.
- Estupiñán Achury, Liliana. “Historia De La “Constante Estructural Centralista. De La Constitución Territorial Colombiana, Vista Desde El Nivel Intermedio De Gobierno.” *Diálogos de saberes* no. 34 (enero - junio de 2011): 129-162.
- Estupiñán Achury, Liliana. “El Estado Unitario: La Reiterada Fórmula De La Organización Territorial En Colombia. Mutaciones Y Tendencias.” *Revista general de derecho público comparado*, no. 19 (2016).
- Estupiñán Achury, Liliana. “La organización territorial de Colombia. Una lectura a 30 años de la constitución política de 1991”. *Cuadernos constitucionales*, no.1 (2020): 103-122.
- Ferrajoli, L. (2007). Principia Iuris: Teoría del Derecho y de la Democracia (Vols. 1–3). Madrid: Editorial Trotta.
- Gargarella, R. (2005). La sala de máquinas de la Constitución: Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz Editores.
- Jaramillo Díaz, J. A. (2023). Looking for inclusive development in the current international drug policy: Research from Colombia's case. Tilburg Law School, Department of Public Law and Governance.
- Kelsen, H. (1945). General Theory of Law and State. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Loaeza, S. (1996). Reforma del Estado y democracia en América Latina. México, D.F.: El Colegio de México.
- Lefebvre, H. (1991). The production of space (D. Nicholson-Smith, Trans.). Oxford: Blackwell.
- Morales Chitiva, D. F., & Gutiérrez Lizcano, L. A. (2017). Descentralización político-administrativa: ¿mito o realidad? Reflexiones a propósito de los 25 años de la Constitución Política de Colombia. *Revista Criterios*, Universidad del Valle.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55–69.
- Restrepo, D., & Agudelo, R. (2011). Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: lecciones aprendidas. Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM).
- Robledo Silva, P., & Rivas-Ramírez, D. (2024). Dos sombras del ordenamiento territorial a 30 años de la Constitución de 1991. En C. Bernal Pulido, D. Restrepo Botero & F. A. Velásquez (Eds.), *Tres décadas de una promesa de país: Una mirada a la descentralización territorial, al diseño institucional y la democracia en la Constitución de 1991 (Tomo II)*. Universidad Externado de Colombia.
- Robledo Silva, P. (2016). Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad: una posible solución a la problemática del reparto de competencias en materia minera. En *Minería y desarrollo* (Vol. 5, pp. 227–268). Bogotá, D. C.: Banco de la República.
- Rolland, S. E. (2012). The multiple meanings of development. En *Development at the World Trade Organization: Legal and economic aspects of the Doha Round* (pp. 17–45). Oxford University Press.
- Sen, A. (1999). Development as freedom. New York: Anchor Books.
- Soja, E. W. (2011). Seeking spatial justice. Minneapolis: University of Minnesota Press.



- Pouw, N. R. M., & Gupta, J. (2017). Inclusive development: A multi-disciplinary approach. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 24, 104–108.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2023). Misión de Descentralización: Diagnóstico y propuestas para un Estado más cercano al territorio. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Corte Constitucional de Colombia. (2022). Sentencia C-101 de 2022. Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia. (2021). Sentencia C-314 de 2021. Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia. (2021). Sentencia C-051 de 2021. Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia. (2019). Sentencia C-593 de 2019. Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia. (2018). Sentencia SU-095 de 2019. Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia (2016). Sentencia C-035 de 2016. Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia (2015). Sentencia C-617 de 2015. Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia. (2013). Sentencia C-106 de 2013. Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia. (2001). Sentencia C-1051 de 2001. Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia. (1997). Sentencia C-987 de 1997. Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia. (1994). Sentencia C-216 de 1994. Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia. (1993). Sentencia C-004 de 1993. Bogotá.



DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA MUNICIPIOS Y REGIONES FRENTE A UNA NUEVA ARQUITECTURA DE LA DIVISIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

Luis Alberto Sierra Pajoy

Abogado y Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, Mágister en Derecho y candidato a Phd en Ciencias Jurídicas, actualmente es el director territorial de la ESAP en Quindío y Risaralda
luis.sierrap@esap.edu.co



Resumen

La ordenación y autonomía territorial, cuya naturaleza va unida a la descentralización administrativa, puede llevarse a examen desde múltiples aristas. Una de estas aristas, y probablemente la de mayor preponderancia, es la trasferencia de recursos y competencias; sin embargo, concentrar únicamente la atención sobre los recursos conlleva a una especie de prisma, a una división múltiple y compleja. No obstante, la descomposición del presupuesto (de los recursos, pero también las competencias) en elementos desintegrados (como es el caso de la competencia de ordenamiento territorial para municipios de sexta categoría, o del presupuesto que componen las 7.000 entidades nacionales y territoriales) contrasta con una consideración geográfica del poder. Semejante escenario provoca la imagen de un Estado con una enorme estructura que dispone sus recursos para pagar nóminas y programas que van de lo nacional a lo local, los cuales se distribuyen a través de una lógica contable, aritmética, que no tiene en cuenta ni lo geográfico, ni lo funcional, ni mucho menos, lo equitativo. De ahí que el artículo plantee posibilidades para superar las inequidades y mitigar el cierre de brechas en los territorios.

Palabras claves: trasferencia de recursos, desequilibrio fiscal, cierre de brechas, descentralización

La ordenación y autonomía territorial, cuya naturaleza va unida a la descentralización administrativa, puede llevarse a examen desde múltiples aristas, una de estas aristas, probablemente la de mayor preponderancia, es la trasferencia de recursos y competencias; sin embargo, concentrar únicamente la atención sobre los recursos conlleva a una especie de prisma, a una división múltiple y compleja. No obstante, la descomposición del presupuesto (de los recursos, pero también las competencias) en elementos desintegrados (como es el caso de la competencia de ordenamiento territorial para municipios de sexta categoría, o del presupuesto que componen las 7.000 entidades nacionales y territoriales) contrasta con una consideración geográfica del poder. Semejante escenario provoca la imagen de un Estado con una enorme estructura que dispone de recursos para pagar nóminas y programas que van de lo nacional a lo local, que se distribuyen a través de una lógica contable, aritmética, sin tener en cuenta ni lo geográfico, ni lo funcional y mucho menos lo equitativo.

Elementos para considerar un nuevo escenario político en Colombia

El poco interés por el marco espacial político ha desviado del foco la división política del Estado, y con ello se han perdido de vista dos elementos fundamentales en el ordenamiento territorial, así como en el análisis de políticas más eficientes de gasto: los sistemas de ciudades, por un lado, y las economías de escala en proyectos de rango intermedio, por el otro. Ahora bien, el criterio espacial no se limita a ofrecer criterios de eficiencia y eficacia en la distribución del gasto, también permite identificar las grandes asimetrías entre la población y los territorios, así como entre el nivel central y el resto. El debate acerca del papel del departamento —figura de la división política que encierra el presente y también pasado del Estado colombiano— se hace por lo mismo urgente, y considerar su desaparición como elemento administrativo, antes de representar una falacia, conduciría sanamente a la pregunta por la arquitectura del Estado colombiano.

Las preguntas por las formas territoriales de gobierno o por el espacio administrativo, son importantes para establecer el tamaño del Estado y su costo. Igualmente, estos cuestionamientos sirven para observar las grandes disparidades de ingreso en el territorio, y son fundamentales porque permiten, además, recordar disyuntivas como la que plantea Liliana Estupiñán Achury respecto al tránsito de la Constitución de 1886 a 1991: «¿Por qué de nuevo el departamento como nivel intermedio de gobierno?» (Estupiñán, 2012). Es decir, la pregunta por el departamento, así como por las corporaciones autónomas regionales, plantean la cuestión de si la división política coincide con las necesidades de administración del medio ambiente y de la economía, y con la eficacia y eficiencia de las políticas en materia de crecimiento y distribución. Por tal motivo, pensar una alternativa al gobierno central y al departamento contribuyen a explorar nuevas posibilidades de organización administrativa. Ahora, un escenario diferente, con el municipio y la región como ejes de la política del Estado ¿contribuiría a salir de una situación de desigualdad y de asimetrías percibidas en cualquier escala del territorio colombiano?

Fijar la atención en el municipio y en la región, en dos escalas o figuras, dejando a un lado las competencias, como si se tratara de dos elementos abstractos, permite entonces un acercamiento a los desequilibrios territoriales que se manifiestan en la geografía política. Como se estableció en el Informe final de la Misión de Descentralización del Departamento Nacional de Planeación, el poder y el ingreso se concentran en unos pocos departamentos y ciudades, fenómeno que ha dado lugar a grandes inequidades en el país (DNP, 2024).

La imagen de un territorio nacional desigual debe considerarse como una constante, es decir, como una forma de explicar cualquier escala política.

Las lógicas de concentración de poder e ingreso no se limitan al espacio nacional, se manifiestan con la misma contundencia en los departamentos más ricos, y sobre todo dentro de las ciudades, en las que se observa un crecimiento desequilibrado, debido a la urbanización informal y a la formación de asentamientos precarios en las “periferias”,

producto a su vez de desequilibrios en el territorio (desplazamiento) o en la economía (de lo formal a lo informal) (CONPES 3305).

La palabra desequilibrio, en efecto, ha sido usada tanto para describir el contexto nacional como el contexto municipal y sirve, al parecer, para describir las dinámicas del Territorio del Estado. La profesora Estupiñán tituló uno de sus trabajos Desequilibrios territoriales, estudio sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano. Una mirada desde el nivel intermedio de gobierno, en él establece que todo intento en Colombia de transformación de la lógica centro periferia, “generalmente” ha consistido en una “historia desequilibrada que ha beneficiado al Estado centro en detrimento de la periferia, todo ello bajo el argumento de la minoría de edad” (Estupiñán, 2012). Este término, “minoría de edad”, casi se puede usar en forma general y sirve para describir a grandes porciones de población y de territorios, algunos dispersos como los que se encuentran en el suelo rural, y otros periféricos como los que se aprecian en los márgenes de las ciudades. La imagen de un espacio asimétrico, que refleja desequilibrios, puede observarse en la caracterización que se hizo del sistema urbano colombiano en 2004.

Tabla. Caracterización del sistema urbano colombiano año 2004.

Rango de población	Número de ciudades	Población urbana	%
Más de 5 millones.	1	7.014.111	21%
Entre 1 y 5 millones	3	5.677.981	17%
Entre 500 mil y 1 millón	3	2.192.210	7%
Entre 100 mil y 500 mil	31	7.687.906	24%
Entre 50 mil y 100 mil	41	2.832.679	9%
Menos de 50 mil	1019	7.296.348	22%
Total	1098	32.701.135	100%

Fuente: tomado de CONPES 3305. DANE. DNP.

Se aprecia que en la población urbana mayormente se ubicaba en la capital (más de 5 millones de habitantes) y casi coincidía con aquella que se encontraba dispersa en la ruralidad, la cual constituye el agregado de municipios de más baja categoría en el país (menos de 50.000 habitantes). Dos extremos son apreciables y exigen, al menos a priori, una diferenciación en las políticas o acaso políticas que contribuyan a la corrección de las brechas. Pero otras imágenes, diferentes a aquellas que puedan inferirse del cuadro, se suman para darle a la situación un margen mayor, un marco más amplio. Por ejemplo, la concentración y reproducción cada vez más alta de población en los barrios periféricos de las ciudades que están en la parte intermedia del cuadro (entre 500 mil habitantes y 1.000.000 o entre 100.000 y 500.000 mil habitantes) y que coinciden, en número de población, con los dos extremos mencionados. Los problemas de los extremos también son del centro. Esto permite decir que en el territorio colombiano no hay un centro, sino múltiples, cada uno con sus propias periferias.

Es más, la proporción entre la ciudad capital, las ciudades intermedias y los municipios de sexta categoría llama la atención. Aquello lleva a una segunda imagen, la concentración de las rentas del Estado en los departamentos, en detrimento de los 1019 municipios que no son descentralizados. Este es uno de los grandes problemas de concentración de rentas del país en detrimento de las periferias políticas (municipios de más baja categoría). Tres, la concentración de las 79 ciudades con mayor población; aquí se presentan los grandes desequilibrios en la ocupación del suelo y en la distribución del ingreso, ya que estas ciudades combinan lo informal y lo formal en un ecosistema que se reproduce con más y más fuerza (aquí no hablamos de municipios de baja categoría sino de estratos bajos).

Una cuarta imagen es la disparidad en el número de senadores en el congreso, quienes provienen de los departamentos más ricos, pero también de los municipios más grandes y en los que las mayores asimetrías (desigualdad de ingreso) se presentan (DNP, 2024). Quinto, se puede sumar al desequilibrio de la población, las 7.000 entidades entre el nivel nacional y territorial ¿cuál es su costo versus la eficiencia en el gasto? ¿cuánto cuestan sus planes de acción, sus nóminas? Sexto, es imposible no pensar en el propio criterio de reparto, ciertamente aritmético, que no hace frente a las asimetrías entre las distintas ciudades en Colombia y, por ende, entre los diferentes territorios (departamentales, municipales, comunales). También surgen preguntas: ¿si se modifican o se articulan los sistemas de ciudades se puede corregir el atraso de 1019 municipios? ¿es el departamento ese nivel intermedio de gobierno llamado a corregir las asimetrías? ¿las cosas han cambiado desde 2004 a la fecha? ¿l han cambiado alguna vez de forma sustancial desde la experiencia federalista del siglo XIX?

En palabras de Liliana Estupiñán Achury [Las oscilaciones han confluído a favor del modelo territorial unitario [...] Para el caso colombiano, si la constate ha sido el centralismo, también es cierto que una de sus estrategias ha sido la deslegitimación y el abandono del nivel intermedio de gobierno. (Estupiñán, 2012).

Acaso un buen ejemplo de cómo los cambios sustanciales en Colombia no han modificado la tendencia de concentración de poder en el territorio, como el cambio constitucional de 1886 a 1991, ya que se mantuvo, en términos generales, el mismo andamiaje político-administrativo. El paso a una nueva carta constitucional no deja de mostrar particularidades, teniendo en cuenta la necesidad de modernizar a Colombia con la concepción de un Estado social de derecho, y de darle un viraje a su centralismo a partir de más centralismo, a través de una organización descentralizada, aunque unitaria.

Al contrario de lo que podría pensarse, no cabe la comparación entre un Estado federal con su autonomía, y el departamento. Ni el departamento se pareció a un Estado federal en 1886, ni después, con la Constitución de 1991, se lo ha concebido de esta manera. No obstante, cabe considerar, como hace Liliana Estupiñán, que el nivel intermedio de gobierno (el departamento) conlleve a ideas sediciosas:

Varios argumentos se exponen alrededor de esta idea. Por ejemplo, su débil origen, producto del desmantelamiento al que fueron sometidos los viejos Estados federados con la expedición de la Constitución de 1886, mediante la cual se ratificó el modelo territorial unitario (Estupiñán, 2012).

La descentralización trae consigo ese temor. Como dice Estupiñán, “Hecho fundamentado en el temor por la restauración de un modelo federal, la fragmentación, la nefasta corrupción, el conflicto armado, social y político, las dificultades económicas, y en el peor de los casos, por el protagonismo del gobernante de turno” (Estupiñán, 2012). Sin embargo, Colombia debe abrir la discusión sobre el equilibrio de poderes, no ya entre las ramas del poder, sino entre el centro y el resto (o entre los centros y el resto).

Ahora, el protagonismo del que habla Estupiñán se ha atemperado entre los nuevos gobiernos locales. La arquitectura estatal se ha modificado a tal punto que la elección de alcaldes y gobernadores ahora es directa y por parte de la ciudadanía y, sin embargo, después de la



modernización de la democracia, y también del Estado, las desigualdades se han acentuado. Quizá se pueda pensar en que el poder con la elección popular ha pasado de un escenario de democracia elitista a uno de democracia local populista. Lo que es indudable es que los nuevos gobernantes locales no tienen ambiciones de competir con el poder presidencial, sino con el poder local, convirtiendo a la política en una profesión.

La tendencia o las relaciones entre el gobierno nacional y las entidades territoriales no se han modificado por causa de la elección de alcaldes o gobernadores, cabe más bien hacerse preguntas en relación con si se ha hecho más costoso el Estado, y si el aumento de complejidad Estatal ha logrado reconvertir en algo la desigualdad de ingreso, de transferencias y de oportunidades en el país.

Más relevante todavía es la pregunta de si no es precisamente la región aquella escala que podría competir en presupuesto y competencia con el nivel central de gobierno, y si las ciudades deben dejar de verse a partir de sus categorías, para pasar a ser vistas a través de sistemas, de redes, de áreas metropolitanas.

Darío Indalecio Restrepo Botero, quien fungió como director de la Misión de Descentralización del DNP, entiende el fenómeno de concentración como un fractal y lo asimila a lógicas de reproducción que no son espontáneas, sino el resultado de criterios de organización. Podría decirse, igualmente, que el Estado colombiano —el territorio

colombiano—ofrece muestras de una falla estructural que reproduce condiciones de desigualdad generales. Las potenciales preguntas entonces podrían ser: ¿estas fallas pueden corregirse desde la redefinición de la arquitectura del estatal? ¿cuál es la relación entre la evolución de las ciudades y el poder administrativo? ¿fracasó el modelo de división política-administrativa que comparten la Constitución de 1886 y la de 1991?

Si en la escala nacional el resultado es la concentración de rentas, de oportunidades, de poder político, de servicios, de capital humano, de tal manera que existen enormes brechas entre departamentos y ciudades; y si al tomarse a los departamentos y a las ciudades se observa el mismo fenómeno entre unos barrios en mejores condiciones que otros, entonces el tipo de falla al que responde el Estado colombiano exige un equilibrio general, que toca no solo a las ciudades, sino a una instancia intermedia capaz de articular los territorios de acuerdo a las necesidades del cierre de brechas en un escenario de gasto más eficiente del presupuesto nacional y de un mayor reparto de competencias.

Ahora, asimilar las diferencias de ingreso, oportunidades, rentas nacionales, ¿exige de un tipo de figura que permita el traslado de recursos, pero también de competencias, y que no responda a la misma arquitectura estatal que pasó del siglo XIX al XX sin cambios sustanciales? La respuesta parece ser afirmativa y, sin duda, el tipo de país a pensarse debe ser distinto, aunque las nuevas consideraciones tienen que partir de no lesionar la unidad nacional.

Fijar la atención en el municipio y en la región no es entonces un desatino, de hecho, estas dos figuras representan dos momentos fundamentales que sirven como referencia si el propósito de descentralización y autonomía se concibe de un modo más contundente. Esos dos momentos son el final del siglo XX (años 80) y los inicios del presente siglo. Probablemente pueda hacerse un rastreo hasta dos años puntuales, 1997 y 2011. Resulta más oportuno no limitarse al horizonte temporal de un año, sino tomar en cuenta dos décadas al terminar el siglo y dos décadas después del inicio del nuevo siglo, para así abarcar lo que



podría denominarse la municipalización del desarrollo y el territorio colombiano en un primer momento, y la regionalización de este, a partir de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en un segundo momento, que todavía está en tránsito.

Tabla. Normas sobre ordenamiento territorial en Colombia.

Norma / Decreto	Ámbito principal	Resumen breve	Impacto principal en el municipio	Impacto principal en la región / departamento	Fuente / referencia
Constitución Política de Colombia (1991)	Nación / marco constitucional para municipios y departamentos	Establece la autonomía territorial y la base constitucional del ordenamiento.	Reconoce autonomía municipal para gobernarse, administrar recursos y formular POT/ PBOT/EOT.	Define competencias entre Nación, departamentos y municipios.	Art. 287-290, 356 C.P.
Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo)	Municipal / departamental	Define estructura y contenido de los planes de desarrollo y su relación con el ordenamiento.	Los Planes de Desarrollo deben articularse con el POT.	Coordina estrategias entre municipios y departamentos.	Diario Oficial No. 41.450 de 1994
Ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Territorial)	Municipal / distrital	Regula los POT, PBOT y EOT, definiendo determinantes y jerarquía normativa.	Obliga a formular POT y respetar determinantes ambientales y técnicas.	Coordina políticas nacionales y regionales de ordenamiento.	Diario Oficial No. 43.091 de 1997
Decreto 1077 de 2015 (Decreto Único Reglamentario)	Nacional	Reglamenta normas del sector vivienda, ciudad y territorio.	Define procedimientos y requisitos técnicos para POT y trámites administrativos.	Marco reglamentario para coordinación territorial y nacional.	Presidencia de la República, 2015
Ley 1551 de 2012 (Modernización de municipios)	Municipal	Define facultades y organización municipal, incluyendo formulación del POT.	Precisa responsabilidades municipales en formulación del POT.	Facilita coordinación con políticas departamentales.	Diario Oficial No. 48.483 de 2012
Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial)	Nacional	Establece principios de ordenamiento territorial y coordinación intergubernamental.	Fortalece la coordinación municipal con políticas nacionales.	Define asuntos de interés nacional y regional.	Diario Oficial No. 48.115 de 2011

Norma / Decreto	Ámbito principal	Resumen breve	Impacto principal en el municipio	Impacto principal en la región / departamento	Fuente / referencia
Ley 1382 de 2010 (Código de Minas - reforma)	Sectorial / territorial	Regula ordenamiento minero y su relación con el ordenamiento ambiental y territorial.	Impone requisitos para proyectos mineros municipales.	Afecta zonificación productiva y planificación regional.	Diario Oficial No. 47.603 de 2010
Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026)	Nacional	Modifica el art. 10 de la Ley 388 sobre determinantes del ordenamiento territorial.	Establece nuevas determinantes prioritarias (agua, frontera agrícola, áreas protegidas).	Reordena jerarquía de determinantes y refuerza coordinación regional.	Diario Oficial No. 52.378 de 2023

Fuente: Chat GTP Inteligencia Artificial -IA-

Ahora, estas dos figuras son tan importantes como disímiles, u poder, de hecho, resulta diametralmente opuesto si se compara una y otra entidad territorial. No obstante, ambas escalas parecen recoger las dinámicas más importantes si el fin es obtener el desarrollo, el crecimiento, y el cierre de brechas. También se convierten en un elemento indispensable si el objetivo, además de conseguir políticas de desarrollo más eficientes, y encaminadas a aprovechar economías de escala, consiste en darle forma a un nuevo andamiaje administrativo del Estado.

La ciudad, por ejemplo, constituye un motor para el crecimiento económico y el intercambio de ideas de primer orden. Las razones por las que la ciudad se erige como motor económico son de orden histórico, y pueden resumirse a partir del tránsito de una economía agrícola a una economía comercial, industrial y de servicios. La renta y los ingresos de un país crecen por causa de estos últimos sectores. Sin embargo, la ciudad (o el entorno urbano) no solo produce mayor valor por causa del volumen de rentas, sino que desarrolla o produce una fuente más directa e importante de riqueza: el trabajo. Se trata, en efecto, de la consecuencia que se expone en la Riqueza de las Naciones de Adam Smith. Pero la tesis de Smith ha sufrido cambios que, por decirlo así, hacen fijar la atención en la distribución espacial de la ciudad no solo hacia adentro sino hacia afuera.

En 1928, Allyn Young puso al día la tesis de Smith, ampliando el concepto de división del trabajo [...] Combinó las economías externas de Marshall con las economías internas que surgían del crecimiento en el volumen de operaciones...El crecimiento se convirtió en una variable inducida por la demanda. (Currie, 1984).

Ahora, la ciudad no es solo un motor de la economía porque constituye un mercado de consumo; la demanda en una economía o en un mercado no se limita a los bienes o servicios, sino también en la necesidad de puestos de trabajo calificados, lo que impulsa no solo el aparato educativo, también procesos internos de Know how, y puntualmente impulsa el capital



humano. Como dice Jane Jacobs, un entorno urbano posee la característica o la facultad de crear nuevo trabajo. Las ciudades, así las define ella, “son asentamientos en los que se añade mucho trabajo al trabajo antiguo, y ese trabajo nuevo multiplica y diversifica las divisiones de trabajo de una ciudad” (Jacobs, 1970). Si Young combinó las economías de escala internas con las externas, con la aparición del espacio en la ecuación, las categorías de cercanía y de ubicación se convierten en fundamentales.

Arcos Palma define las economías de escala externas de Marshall como “la ventaja diferencial que un empresario obtiene por su ubicación frente a economías externas”, es decir, que constituye “la suma de los gastos adicionales en transporte y comunicaciones que otro empresario se vería obligado a efectuar” (Arcos Palma, 2008). La coordinación de una mano invisible se hace visible y tiene una naturaleza espacial. Las consecuencias de este fenómeno son fundamentales para el ordenamiento del territorio, y también para la administración pública en general, ya que estos fenómenos constituyen señales para la inversión pública, pues concentran en un punto del espacio indicadores en el territorio, que no solo sirven para enfocar programas de crecimiento sino para el cierre de brechas.

En cuanto a las primacías urbanas en el ordenamiento territorial, por ejemplo, como las que se observan en una instancia intermedia de planificación pueden ahondar las brechas, hacerlas más grandes, como lo muestran Melba Rubiano Briñez y César Eligio Triana en *Regiones Administrativas y de Planificación: análisis comparativo de las primacías urbanas en la RAPE Región Central y la RAP Pacífico*. Como dicen los autores, un análisis a las dos figuras “permitió identificar desequilibrios...y la presencia de macrocefalias urbanas generadas en Bogotá y Cali...se identificó la diversidad en la configuración de las RAP, lo que acentuó los desequilibrios” (Rubiano & Triana, 2019). También cabe una consideración en el sentido contrario, como se establece en el estudio de Mario Alberto Gaviria, Diana Milena Galvis y Andrés Felipe Aristizábal, *Niveles de primacía urbana en el sistema urbano de la Región Administrativa y de Planificación del Eje Cafetero*, en el que se establece que, “la presencia de una organización policéntrica del sistema de ciudades de la RAP EC, que con fundamento en la articulación de las capitales de departamento se constituye en un activo de desarrollo que favorece la cohesión territorial en la región” (Gaviria & Galvis & Aristizábal, 2022).

La regionalización como una oportunidad

Si las ciudades son motores de la economía —y del crecimiento—, la articulación de estas con base a una política conjunta de gasto optimizaría la destinación de los recursos públicos. Ahora bien, el ordenamiento político del país no descansa solo en la funcionalidad y efectividad de distribuciones espaciales del presupuesto. Los territorios son también productos históricos, políticos y culturales y muchas veces la economía no coincide con este tipo de intereses. No se puede olvidar que el Eje Cafetero antes constituyó un solo departamento, y que las tensiones comenzaron, precisamente, a raíz de las necesidades de los centros urbanos por ser reconocidos como centros, no solo económicos sino fundamentalmente políticos.



¿Un proceso de regionalización podría ayudar a superar la secesión en el territorio? ¿La región serviría para considerar un nuevo escenario político en el eje cafetero? Las preguntas son múltiples y complejas, en especial porque la forma política de las ciudades del Eje Cafetero se resolvió con la formación de tres departamentos. Ahora, sin pensar en un hipotético sistema de ciudades, es de anotar que la desigualdad y el desempleo son problemas internos en cada ciudad.

En cualquier caso, un sistema de ciudades no puede pensarse por fuera de una jurisdicción de carácter político que la distinga y la proteja como una membrana, la región es esa membrana, que no ofrece dificultades menores y que como las ciudades y sus redes, brinda oportunidades administrativas evidentes.

La región, por ejemplo, abarca rangos más razonables en materia ecológica, las cuencas, por lo general, se extienden más allá de los departamentos y constituyen entornos regionales. Un ordenamiento territorial alrededor del agua debería considerar estas dimensiones y, sin embargo, las facultades y competencias de ordenamiento del territorio son de carácter atómico o discreto: cada pequeño municipio del país posee esta competencia. Eso se ha solucionado

con la aparición de los planes de manejo y ordenación de cuencas hidrográficas, que hacen las veces de soporte regional, en tanto las corporaciones autónomas regionales juegan un papel fundamental en los procesos de ordenamiento del territorio, en similitud con respecto a los sistemas de ciudades, o mejor, con los mercados. Como señala Arcos Palma, citando a Christaller: "Las ciudades cumplen con la función de proveedoras de servicios de las áreas tributarias y, de este modo, otorgan jerarquía a los asentamientos poblacionales, transformándolos en lugares centrales del modelo de estructura territorial" (Arcos Palma, 2008). En el ordenamiento territorial, como en ninguna otra función política y administrativa del Estado, se tocan y se asemejan lo ecológico y lo económico. La mayoría de los departamentos, no albergan más que un gran centro de servicios, mientras las regiones, al contrario, pueden abarcar todo un ecosistema de mercados diversos y de especializaciones bien diferenciadas.

La región no solo fortalece la microeconomía, sino que satisface una de las cuestiones centrales de cualquier reforma tributaria: este "espacio" se convierte en un elemento de ahorro e inversión más eficiente del presupuesto nacional, a la vez que contribuye a minimizar las brechas en el territorio. El costo de oportunidad obedece entonces a economías de escala, ya que los proyectos regionales, por su tamaño, pueden concentrar grandes porciones de renta y ayudan a satisfacer grandes necesidades de los sistemas urbanos como trenes de cercanías, vías, equipamientos de primer orden, etc.

Un proceso de rediseño arquitectónico del Estado a partir de la región lleva, como muestra Carreño en su artículo Planificación e información territorial en Francia, a través del cual expone la estrategia y el proceso de implantación de la región como entidad territorial y política, que estas instancias, cuando son dotadas de poder político, ayudan a sentar "las bases para articular uno de los componentes de la trama fundamental de la organización horizontal de la actividad administrativa" (Carreño, 1970).

Por cierto, la regionalización del Estado colombiano fue una tarea que se le legó al Congreso de la República luego de aprobar la Constitución de 1991, debido a que durante la Asamblea Nacional Constituyente la tarea de discutir y de llevar a un cambio la arquitectura del Estado no se dio por finalizada. Fue así como quedó planteada la necesidad de la creación de las regiones, primero como instancias netamente administrativas, cuyo objetivo se centra

en impulsar el desarrollo económico (art. 306 de la Constitución) para posteriormente ser transformadas en entidades territoriales (art. 307 de la Constitución).

Con el propósito de acabar la tarea que no se completó durante la asamblea, 20 años adelante nació la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, cuya secretaría técnica estuvo a cargo el Departamento Nacional de Planeación. La Ley 1454 de 2011, en efecto, establece las condiciones de formación y las competencias de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), así como de otras figuras de carácter asociativo. De hecho, a juicio de Liliana Estupiñán Achury, la ley entrega asociatividad en contra de una descentralización puntual. De ahí que la Ley 1962 de 2019, Por medio de la cual se establecen los parámetros de conversión de las RAP en entidades territoriales, conserva un límite que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que había establecido: “En ningún caso las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) podrán constituir circunscripción electoral especial dentro de la división político-administrativa territorial del país” (art 4).

Las diferencias, pues, entre el municipio y la región son grandes. El municipio es una entidad descentralizada, a la que se le dio la tarea de ordenar el territorio. La región, por el contrario, como dice Augusto Trujillo Muñoz, más bien se trata de un “establecimiento público reconocido por el derecho administrativo”. Ambos elementos tienen límites, no solo normativos, sino culturales y, sobre todo, límites políticos. Si el objetivo es convertir las regiones —y sus sistemas urbanos— en el arma para hacer más horizontal la administración territorial del Estado, el artículo 4 de la Ley 1962 de 2019 elimina esa posibilidad. Un límite parecido se encuentra en la Ley 388 de 1997: “El artículo 110 menciona que es competencia del Gobierno Nacional formular la política Nacional Urbana, que garantice el desarrollo equilibrado y eficiente de los centros urbanos [...] pero no define específicamente cómo se logrará la articulación a nivel regional y nacional” (Rubiano & Triana, 2019) ¿no representan estas dos figuras un nuevo marco de política y sirven a la discusión de fondo sobre la arquitectura del Estado colombiano? ¿cuáles podrían ser las consideraciones para tener en cuenta si se replantea la división político-administrativa territorial del país?

Consideraciones sobre el municipio como eje del ordenamiento administrativo del país

La ciudad o el sistema de ciudades a que puede dar lugar la consideración regional, ¿puede soportar algún tipo de proceso o de consideración de naturaleza administrativa? En Francia, la regionalización ocurrida en los años 60, que se implementó para corregir la concentración de factores en París (en el 2% de la superficie territorial del país se concentraba el 90% de la actividad económica), respondió a una estrategia de ordenación territorial que se acompañó de una política de planificación urbana (Carreño, 1970). El gobierno francés planteó la modificación del Estado desde arriba hacia abajo. Augusto Trujillo Muñoz, en su libro *Democracia y territorio*, el ordenamiento territorial entre el derecho y la política, ofrece una mirada distinta, aun cuando en las consideraciones de la “forma” del Estado, el municipio juega el papel central. Y lo más relevante, el autor propone que la región no sea un ente delegado de la nación (ni del departamento) sino desde y por el municipio:



(...) transformando el municipio se construirá la provincia y, a partir de esta, o directamente de ellos, según la voluntad local, la región como entidad territorial autónoma, cuyo estatuto, una vez adoptado por su cámara legislativa, sería estudiado y aprobado por el Congreso Nacional para mantener la unidad política del Estado sin perjuicio de control Constitucional (Trujillo, 2007).

Trujillo no está pensando en el carácter funcional y económico del municipio, sino en su carácter democrático como espacio político:

Los municipios tienen el compromiso de promover la democracia local, estimular la participación comunitaria y fortalecer el proceso descentralizador en términos que permitan hablar de un proyecto político. En ellos reposan las potencialidades de una transformación institucional como proceso de participación que facilite el acceso popular a la toma de decisiones, es decir, al ejercicio del poder. En ese proceso el poder territorial podrá contribuir a la reconstrucción democrática de la legitimidad del Estado, promovida de abajo hacia arriba y al replanteamiento del mapa territorial e institucional del país, (Trujillo, 2007).

Ahora bien, si a las consideraciones de orden político, a las potenciales como las llama Trujillo del municipio, se le integran elementos tales como la ubicación frente a economías externas, los patrones policéntricos en los que están integradas, la reducción de los costos de transporte, los planes de desarrollo regionales que respondan a ventajas comparativas, podría considerarse la eliminación de las brechas en un marco de optimización del mercado y del gasto público con una mayor eficacia.

Sin embargo, cuando se revisa la historia, el proceso que parecía conducir a Colombia por este camino se trucó en los años 80. Las distintas consideraciones que involucraron a los municipios y a la región claudicaron en beneficio del departamento, y también del municipio, como elemento descentralizado y atomizado del país. Desde 1969, todos los intentos hasta 1984, por concebir una instancia intermedia de operación regional —y cada uno de estos intentos se debió al DNP— acabaron privilegiando al departamento como elemento intermedio. Como se sabe, en las primeras décadas del actual siglo, esa posición se ratificó en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que no solo invita a los departamentos a construir planes de ordenamiento con enfoque direccional, limitados a directrices, sino que son los departamentos los entes que dan forma a las regiones, esto no modificó la tendencia ni los resultados del siglo pasado, ni fue a los Consejos Regionales de Política Económica y Social (1985) a los que se les facultó con competencias en materia de ordenamiento territorial, sino a los municipios.

Tabla. Modelos de regionalización propuestos por el Departamento Nacional de Planeación 1969 – 1984.

Resumen de los modelos de regionalización propuestos antes de los CORPES	
1969	Modelo de Regionalización: el modelo consistía en la identificación y jerarquización de los centros urbanos
1976	Modelo de Regionalización nodal: identificar y configurar una red urbana para la difusión del desarrollo
1976	Regiones para la descentralización administrativa: identificación y creación de unidades geográficas mayores a los departamentos
1980	Modelo de regionalización nodal actualizado: el modelo buscaba criterios para demarcar las regiones a partir de los polos de desarrollo identificados
1984	Regionalización por niveles de desarrollo departamental: buscaba establecer mecanismos de agrupación de los departamentales

Fuente: Balance del proceso de conformación de regiones en Colombia. Planeación y desarrollo. Chamorro, 2007.

Como se puede observar, hay casi una contradicción en el desenlace de los estudios, el modelo de regionalización de 1969 descansaba sobre los centros urbanos, y así se mantuvo la lógica del proceso hasta 1980.

Resulta paradójico, que, por un lado, se descarte a la región y se inserte al departamento como eje, por otro lado, con la elección del municipio como la entidad descentralizada por excelencia se eliminó la posibilidad de acceder a grandes proyectos regionales y a políticas de articulación más eficientes. El resultado es que el municipio se atomiza y se agrupa en el departamento a partir de su categoría, con la correspondiente consecuencia de que el territorio también se atomiza, quedando en el escenario un elemento central en el ordenamiento efectivo del territorio —el municipio— y un elemento central en la división político-administrativa del Estado —el departamento—, en detrimento de la coherencia de un verdadero centro integrador.

Consideraciones sobre la región como la dimensión del ordenamiento administrativo del territorio

Luis Carreño, en un artículo escrito en 1970 sobre el proceso de regionalización francés, encabezó su artículo con la observación que había hecho Niles H. Hansen sobre dicho proceso, ya que el norteamericano opinaba que aquel era el “sistema más comprensible de planificación regional en Europa” (Carreño, 1970) ¿Por qué esa alabanza de Hansen? ¿Qué tuvo de especial el proceso francés de regionalización?



Podrían aducirse varias razones, la primera, que su implementación se logró sin romper la unidad del Estado, ni tampoco borró de la división administrativa a los municipios y departamentos, si bien los relegó administrativamente, suprimiendo sus competencias en beneficio de la región. La segunda razón, porque el proceso combinó una doble estrategia de ordenación territorial y planificación urbana, a través de cambios graduales durante los cuales instituciones, acciones y procesos fueron modificando la arquitectura del Estado y los criterios de inversión del presupuesto nacional. Pueden notarse paralelismos y, sobre todo, diferencias entre la experiencia francesa y la colombiana.

Como en Colombia “la división básica francesa es el departamento” (Carreño, 1970), quien además hace referencia a dos antecedentes importantes en Francia, el primero ocurrido en 1938, a en el que se estableció en la división territorial 20 regiones de carácter económico, y después, en 1955 cuando se ajustó hasta 23 para, finalmente, en 1960 establecer 21 circunscripciones (Carreño). Este criterio, sin embargo, se parecía bastante al que adoptó el DNP en los distintos escenarios de regionalización, en los que ha sido un actor muy activo con la Secretaría Técnica de la LOOT.

La naturaleza de la región o sus elementos constitutivos son los mismos que en Colombia, se forman a través de departamentos, pero con diferencias sustanciales entre las experiencias que van de los CORPES a las actuales RAP de Colombia. La primera gran diferencia estriba en el poder. Francia creará un nuevo cargo político de nivel territorial: el prefecto de región. Como dice Carreño, “el momento crucial de la regionalización se produce en marzo de 1964. Una serie de decretos del 14 de este mismo mes, introducen reformas básicas en el aparato administrativo” (Carreño, 1970).

Por el contrario, en Colombia las regiones estarán adscritas al DNP (los CORPES) y luego sujetas al poder departamental (las RAP). Mientras que en Francia, se hizo desde el inicio un traslado de competencias de ordenamiento del territorio pasando a la potestad del prefecto de región, quien coordina la política con el ministro de Gobierno. Si bien el prefecto de región (y su comité regional, que se elige como él por medio del voto popular) tendrán poder político, el criterio de formación de las regiones no es político sino técnico. Será el propio gobierno el que designe la tarea de la identificación de las regiones a los expertos y, expresamente, a un organismo llamado Delegation à l'Aménagement du territoire et à l'Action Régionale (DATAR).

El proceso se parece al colombiano en el que al DNP se le encomienda la tarea de formar las regiones. Sin embargo, ese criterio en Colombia es débil. Amylkar Acosta sostuvo que “solo la Costa Atlántica reunía plenamente las características para denominarse región. Luego se conformarían otras tres y con los departamentos que quedaron por fuera se creó el Corpes Centro Oriente, en el que nunca se sintieron cómodos los departamentos que lo integraron debido a su heterogénea conformación” (Acosta, 2001). Con la DATAR de Francia no ocurrió lo mismo; porque este organismo estuvo integrado en principio al Ministerio de Economía y Finanzas, y luego se trasladó a la dependencia del primer ministro.

Como menciona Carreño, la DATAR tenía por función definir “los objetivos a largo plazo de la planificación francesa conjurando este horizonte con una imagen espacial de distribución de inversión” (Carreño, 1970). Este organismo se encargaría de asesorar sobre la Ley de Presupuesto de Francia. y en este punto se notan sustancialmente las diferencias, pues

el encargado de identificar las regiones es al mismo tiempo el encargado de asesorar el presupuesto del país. Carreño sostiene que la “piedra angular del sistema descansa en la figura del prefecto de región”, porque esta figura “evita cualquier conflicto de competencias entre los departamentos” (Carreño, 1970).

Sin embargo, otro elemento fundamental que hace las veces de piedra angular es el DATAR, ya que este organismo se encarga de la planificación urbana dentro del proceso de ordenación territorial y regional, a partir de centrar su atención en los elementos estructurantes del espacio (Carreño, 1970). Según explica el mismo autor, la política urbana de 1964 a 1967 tiene un objetivo preciso, servir de “contrapeso a la capital, por lo cual las regiones (y dentro de ellas las áreas metropolitanas) debían estar dotadas de equipamientos cualitativamente análogos (Carreño, 1970).

Esta política parece ir en el mismo sentido que Augusto Trujillo Muñoz entiende el proceso de construcción regional, teniendo en cuenta al municipio como eje de la estructura político-administrativa del Estado. Ahora bien, hay dos acepciones, la primera, no es el municipio sino un grupo de ellos la unidad básica urbana (esquemas asociativos territoriales), y la segunda, no es desde abajo, a partir de acuerdo de voluntades de los gobernadores —irónicamente—, sino como lo estableció Francia, desde el nivel central y no con criterios políticos, sino técnicos. Las regiones en Francia contienen áreas metropolitanas, y estas son el resultado de una política urbana muy precisa que se diseñó para equilibrar las diferencias en infraestructura y equipamientos (y también en la inversión) entre el centro y la periferia. Las regiones en Francia se concibieron para corregir las asimetrías en el territorio y conducir de una manera más eficaz y eficiente la inversión, de tal manera que se consiguiera una mayor distribución del ingreso a partir de espacio, por medio de una participación más equitativa del territorio en la economía.

Conclusión

La pregunta de si la región tal y como ha sido concebida por la LOOT y la Ley 1962 de 2019 puede ayudar a romper los desequilibrios territoriales, se posiciona como la más transcendental; también cabe cuestionarse si los municipios deben seguir planeándose en retrospectiva, como cabeceras y capitales que se bastan a sí mismas, o si les conviene reconfigurarse en redes, para aprovechar mejor sus mercados, planes de desarrollo e incluso los planes de ordenamiento.

Otras cuestiones que surgen están relacionadas con que si el debate por el presupuesto nacional, las transferencias, la distribución de riqueza y por las inequidades, son una categoría fundamental del problema. La necesidad de pensar el espacio administrativo ilustra las grandes inequidades en el ingreso y distribución de competencias, por lo que no tener en cuenta la geografía política para la inversión estratégica de la nación implica una desatención sobre las necesidades del territorio.

Y, finalmente, cabe la pregunta por el poder. Como se habrá recordado en Colombia a un reconocido jurista, Darío Echandía, se le formuló una pregunta en el contexto convulso del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán en 1948 “¿y el poder para qué?”, que resume el llamado a que el poder se use para el bien común, la ampliación de la justicia social y la desaparición de las desigualdades.

Esa misma pregunta cabría formularla desde al gobierno central, al departamento, al distrito y al municipio. Aunque, quizás la pregunta, formulada directamente, es decir ajustada a las necesidades resulte ser más bien esta: ¿y el poder para quién?



Referencias

- Jacobs, J. (1970). La economía de las ciudades (trad. de The Economy of Cities). Barcelona: Ediciones Península.
- Acosta, Amilkar (2001). Regiones Administrativas de Planeación. Disertación en los martes del planetario, evento organizado por la sociedad geográfica de Colombia. https://www.sogeocol.edu.co/documentos/reg_adativas.pdf.
- Arcos Palma, O. (2008). Procesos Económicos Territoriales. Programa de Administración Pública Territorial. (E. S. Pública, Ed.) Bogotá.
- Carreño, Piera. Luis (1970). Planificación e información territorial en Francia. En ciudad y territorio, revista de ciencia urbana. Madrid.
- Rubiano-Bríñez, M., & Eligio-Triana, C. (2019). Regiones administrativas y de planificación: análisis comparativo de las primacías urbanas en la RAPE Región Central y RAP Pacífico. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 11, e20180107.
- Gaviria, M. A, Galvis, D.M y Aristizábal, A.F. (2023). Niveles de primacía urbana en el sistema urbano de la Región Administrativa https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000391247 Colombia Diana Milena Galvis Moreno*** <https://orcid.org/0000-0001-7744-3430> y de Planificación del Eje Cafetero. Ánfora, 30(55), 176-200. <https://doi.org/10.30854/anf.v30.n55.2023.946> Universidad Autónoma de Manizales. L-ISSN 0121-6538. E-ISSN 2248-6941. CC BY-NC-SA 4.0.
- Currie, L. (1984). Evaluación de la asesoría económica a los países en desarrollo, el caso colombiano. Bogotá: CEREC.
- Trujillo Muños, A. (2007). Democracia y territorio. El ordenamiento territorial entre el derecho y la política. Siglo del Hombre Editores. Bogotá.
- Chamorro, L. (2007). Balance del proceso de conformación de regiones en Colombia. Planeación y desarrollo. Vol XXVIII, No 4. Bogotá.



ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL DEPARTAMENTAL Y EL PRINCIPIO DE CONCURRENCIA FISCAL EN COLOMBIA 2020 - 2023

Ricardo Andrés Silva Hernández

Profesor Escuela Superior de Administración Pública - ESAP.
Semillero de investigación
ricardo.silva@esap.edu.co





Resumen

El artículo analiza la relación entre el Índice de Desempeño Fiscal (IDF), la Medición de Desempeño Departamental (MDD) y el principio de concurrencia fiscal en los 32 departamentos de Colombia durante el período 2020-2023. A partir de un enfoque cuantitativo y de econometría espacial, se examinan patrones territoriales de eficiencia fiscal, dependencia de transferencias y potencial de duplicidad impositiva derivada de la superposición de cargas tributarias entre niveles de gobierno.

Palabras claves: Índice de desempeño fiscal, Medición de desempeño institucional, concurrencia fiscal, trasferencias, duplicidad impositiva, asimetrías regionales.

Introducción

Colombia enfrenta retos importantes por la poca coordinación tributaria entre entes territoriales. Desequilibrio que puede conducir a la duplicidad de cargas impositivas sobre una misma base gravable, dificultando el principio de concurrencia fiscal¹ consagrado en la Ley 383 de 1997. Esta problemática se enmarca en la maximización presupuestaria de Niskanen (2017), que sugiere que los burócratas y gobernantes territoriales, crean ineficiencias y una presión fiscal excesiva sobre los contribuyentes.

Aunque indicadores como IDF y MDD existen diversas causas que afectan las mediciones territoriales, una de ellas puede ser la concurrencia fiscal. Estudios previos han abordado asimetrías regionales, disparidades o aspectos normativos aislados. Por tanto, es posible combinar análisis espaciales con la duplicidad impositiva.

El análisis central está entre el desempeño fiscal y el principio de concurrencia en los treinta y dos departamentos colombianos (2020-2023), examinando si los resultados de los indicadores pueden relacionarse con la duplicidad impositiva. Esta investigación contribuye evidencias empíricas para fortalecer la coordinación fiscal intergubernamental. Con el propósito de optimizar la inversión del SGP.

Por lo tanto, este artículo busca analizar la relación entre el Índice de Desempeño Fiscal (IDF), la Medición de Desempeño Departamental (MDD) y el principio de concurrencia fiscal en los departamentos de Colombia en el período 2020-2023. La pregunta central de investigación es: ¿El bajo desempeño fiscal y departamental se correlaciona con una mayor probabilidad de contravención al principio de concurrencia fiscal, evidenciada en la duplicidad potencial de cargas impositivas?

El estudio contribuye a la literatura al proporcionar evidencia empírica sobre la coordinación fiscal subnacional de Colombia, integrando análisis cuantitativo y espacial. Los hallazgos pretenden servir como insumo para la formulación de políticas públicas que fortalezcan la autonomía fiscal territorial, optimicen la recaudación y aseguren la equidad tributaria, avanzando hacia un modelo de descentralización más eficiente y coordinado.

Metodología

Enfoque y diseño de investigación

Este estudio implementó un diseño de investigación cuantitativo, no experimental y transversal correlacional, fundamentado en los principios de la econometría espacial. El enfoque metodológico se orientó hacia el análisis de dependencias territoriales y patrones espaciales en el desempeño fiscal departamental, siguiendo los desarrollos teóricos de Anselin (1988) y Elhorst (2011). La selección de este diseño permitió examinar relaciones entre variables en el período 2020-2023, incorporando la dimensión espacial como factor explicativo central en las variaciones del desempeño fiscal entre departamentos colombianos.

Población y fuentes de información

La población de estudio comprendió a los 32 departamentos de Colombia, constituyendo una muestra censal no probabilística. Las fuentes de información correspondieron a datos oficiales secundarios de acceso público del Departamento Nacional de Planeación (DNP), incluyendo reportes anuales del Índice de Desempeño Fiscal (IDF) y resultados de la Medición de Desempeño Departamental (MDD). Adicionalmente, se consultaron bases de datos de la Contraloría General y secretarías de hacienda departamentales para variables complementarias de deuda pública y composición de ingresos, asegurando representatividad completa.

Variables e instrumentos de medición

La variable dependiente correspondió al potencial de contravención al principio de concurrencia fiscal, operacionalizada como variable dicotómica mediante análisis de matrices de compatibilidad normativa. Adoptó valor 1 al identificarse duplicidad potencial en dos o más bases gravables entre niveles de gobierno, y 0 cuando no se evidenció dicha duplicidad. Las variables independientes incluyeron el puntaje continuo del IDF, el MDD, el porcentaje de dependencia de transferencias nacionales y el nivel de ahorro corriente. Como variables de control se incorporaron región geográfica y capacidad económica departamental.

Procedimientos de análisis espacial

Se utilizó matriz de pesos espaciales basada en contigüidad tipo Reina, considerando vecinos los departamentos que comparten fronteras. Posteriormente se calculó el Índice de Moran Global y LISA para identificar la dependencia espacial y clústeres significativos.





Modelización econométrica y pruebas estadísticas

Para el análisis inferencial se implementó un modelo de regresión logística binomial que estimó la probabilidad de ocurrencia de contravención al principio de concurrencia. El modelo incorporó la especificación básica de regresión logística para variables dicotómicas, evaluando significancia estadística mediante pruebas de razón de verosimilitud. Previamente se verificaron supuestos estadísticos con pruebas de Shapiro-Wilk, Breusch-Pagan y test de Moran para residuos. Todos los análisis utilizaron nivel de significancia $\alpha = 0.05$ con intervalos de confianza del 95%.

Consideraciones éticas

La investigación cumplió estándares éticos para investigaciones con datos secundarios públicos, garantizando confidencialidad y citación apropiada de fuentes.

Resultados

El análisis de los datos del Índice de Desempeño Fiscal (IDF) y la Medición del Desempeño Departamental (MDD) para el período 2020-2023 revela un panorama crítico y estructuralmente heterogéneo en las finanzas públicas territoriales de Colombia. Los resultados, apoyados en el análisis visual de mapas, gráficos y tablas, se presentan en las siguientes dimensiones clave.

Índice de Desempeño Fiscal (IDF): Un panorama de riesgo generalizado

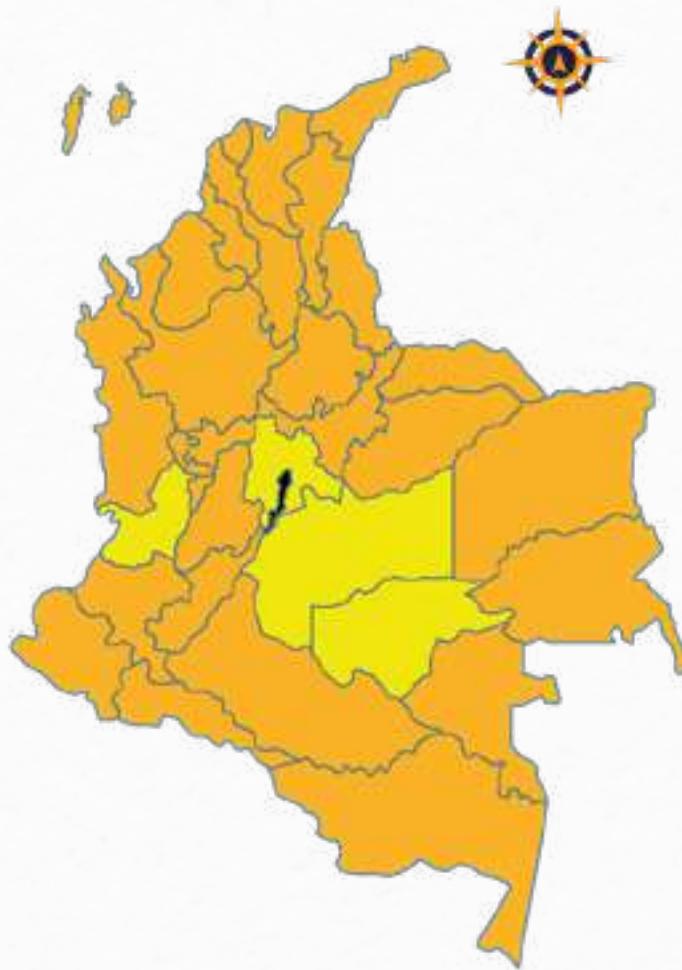
La evaluación del IDF, el principal indicador de sostenibilidad financiera territorial, muestra que la gran mayoría de los departamentos se encuentran en situación de vulnerabilidad. El promedio nacional del IDF para el período 2020-2023 se ubicó en un rango entre 40 y 60 puntos sobre 100. Según la metodología del DNP (2022), esto clasifica a 27 departamentos en las categorías de "Riesgo" o "Vulnerable". Significativamente, ninguna entidad territorial alcanzó en promedio la categoría de "Solvente" o "Sostenible" durante el trienio analizado, lo que indica una incapacidad generalizada para generar ahorro, gestionar deuda de manera prudente y financiar sus compromisos con recursos propios.



Figura 1. Índice de Desempeño Fiscal (IDF) Promedio 2020-2023

Índice de Desempeño Fiscal

Años 2020 - 2023



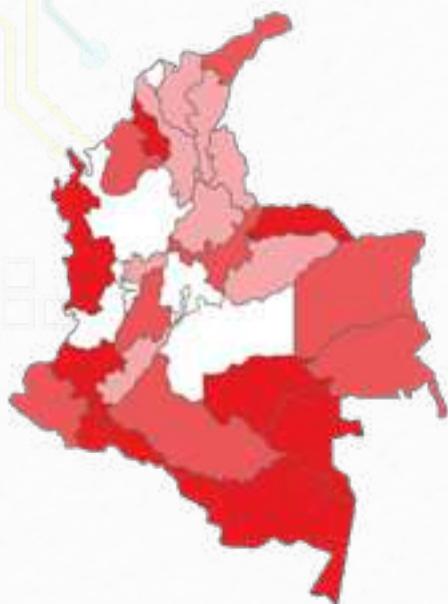
Alta y persistente dependencia de las transferencias nacionales

Los resultados confirman que la financiación de los departamentos colombianos depende estructuralmente de las transferencias de la nación. El análisis de la variable “Dependencia de las Transferencias” del IDF evidenció que, para 2020 y 2023, la mayoría de las entidades territoriales no lograron generar una base significativa de Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD).

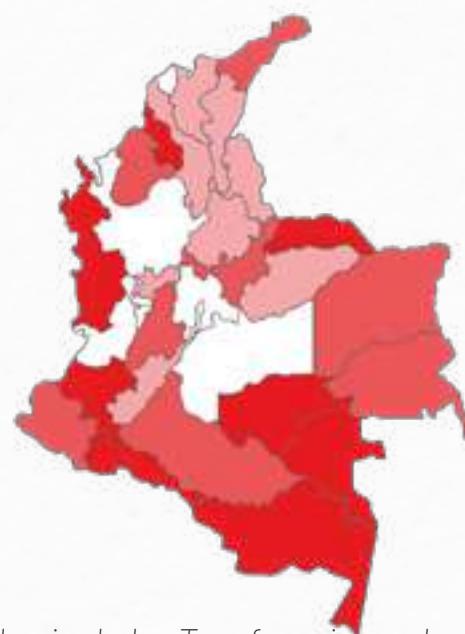
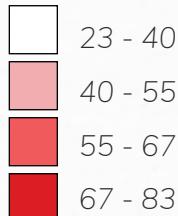
La Figura 2 permite observar que solo un grupo reducido de departamentos (Meta, Caldas, Antioquia, Valle del Cauca y Tolima) mantuvieron una baja dependencia en ambos años. Para la gran mayoría, las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) y las regalías constituyen la fuente primaria de financiación, limitando severamente su autonomía fiscal. Esta dependencia los hace extremadamente vulnerables a los cambios en la política fiscal nacional y restringe su capacidad para implementar políticas públicas autónomas y responder a necesidades locales específicas (Rodden, 2002).

Figura 2. Dependencia de las Transferencias en los Departamentos de Colombia (2020 vs. 2023)

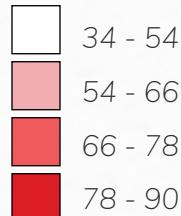
(Imagen representativa de un mapa comparativo de dependencia)



Dependencia de las Transferencias en los Departamentos de Colombia Año 2023



Dependencia de las Transferencias en los Departamentos de Colombia Año 2020



Comportamiento del ahorro corriente: Una mejora frágil

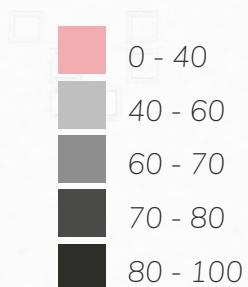
Un hallazgo aparentemente positivo. La Figura 3 muestra una tendencia alcista en este indicador durante el período post-pandemia (2021-2023). En el contexto de las medidas de austeridad implementadas durante la crisis del COVID-19 (ANDI, 2021).

Sin embargo, este aumento del ahorro operacional enmascara un problema subyacente: se dio en paralelo a un incremento del déficit de capital. Esto indica que la mejora se alcanzó, en parte, por el recorte de la inversión en infraestructura y proyectos de largo plazo. Por lo tanto, se trata de una mejora frágil que podría comprometer el desarrollo futuro y la capacidad productiva de los territorios, priorizando la sostenibilidad fiscal de corto plazo sobre el desarrollo territorial de largo alcance (Castro et al., 2023).

Figura 3. Ahorro Corriente Departamental en Colombia (2020-2023)

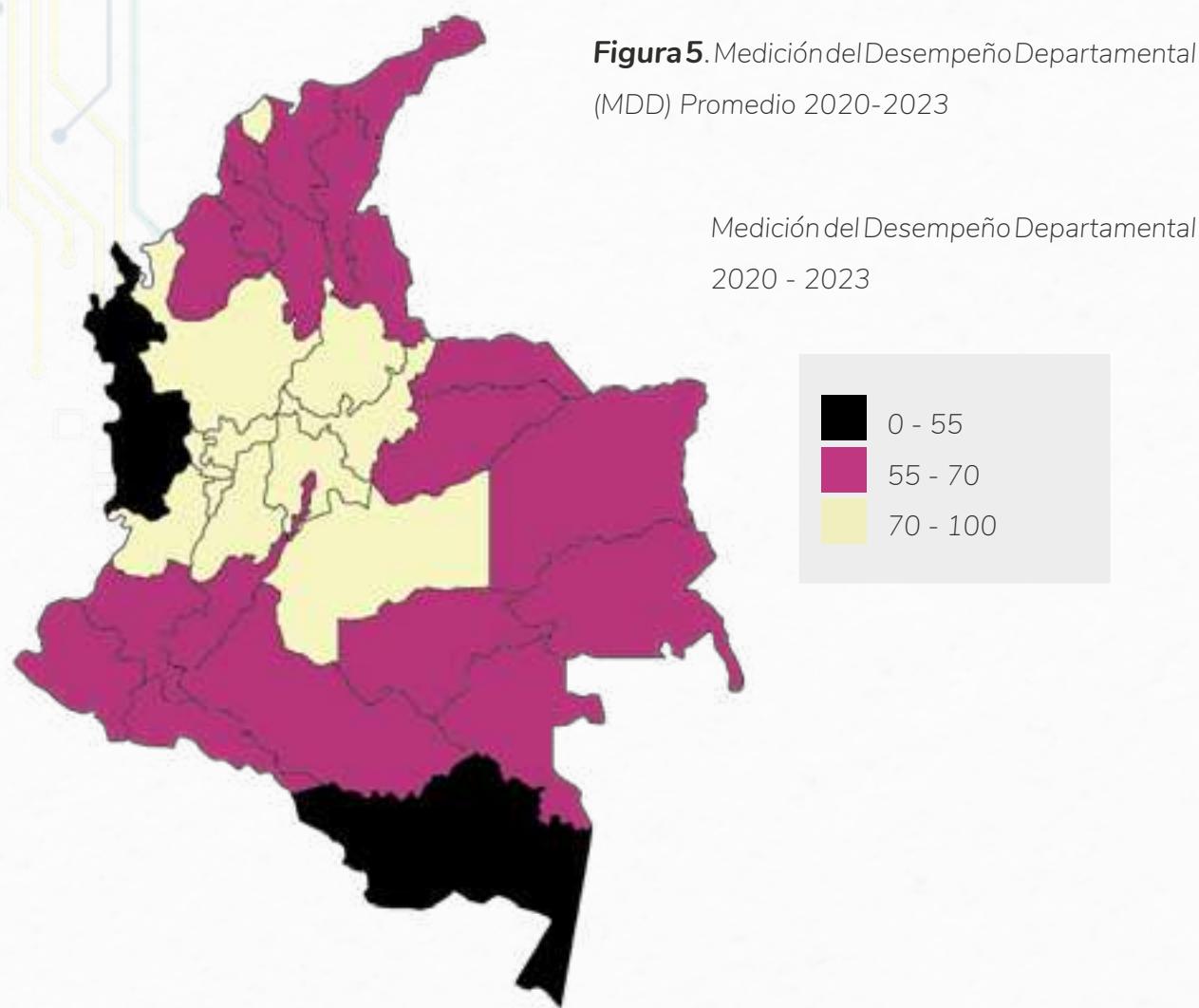
Ahorro Corriente departamental

Colombia años 2020 - 2023



Análisis de correlación espacial

El análisis de autocorrelación espacial con un correlograma (Figura 4) no encontró un patrón espacial fuerte o significativo en la distribución del IDF. La autocorrelación fue débil y fluctuó alrededor de cero, lo que indica que los departamentos con alto y bajo desempeño fiscal no tienden a agruparse geográficamente. Esto sugiere que los determinantes del desempeño fiscal son más específicos de cada entidad (idiosincráticos) que el resultado de fenómenos de difusión o contagio regional.



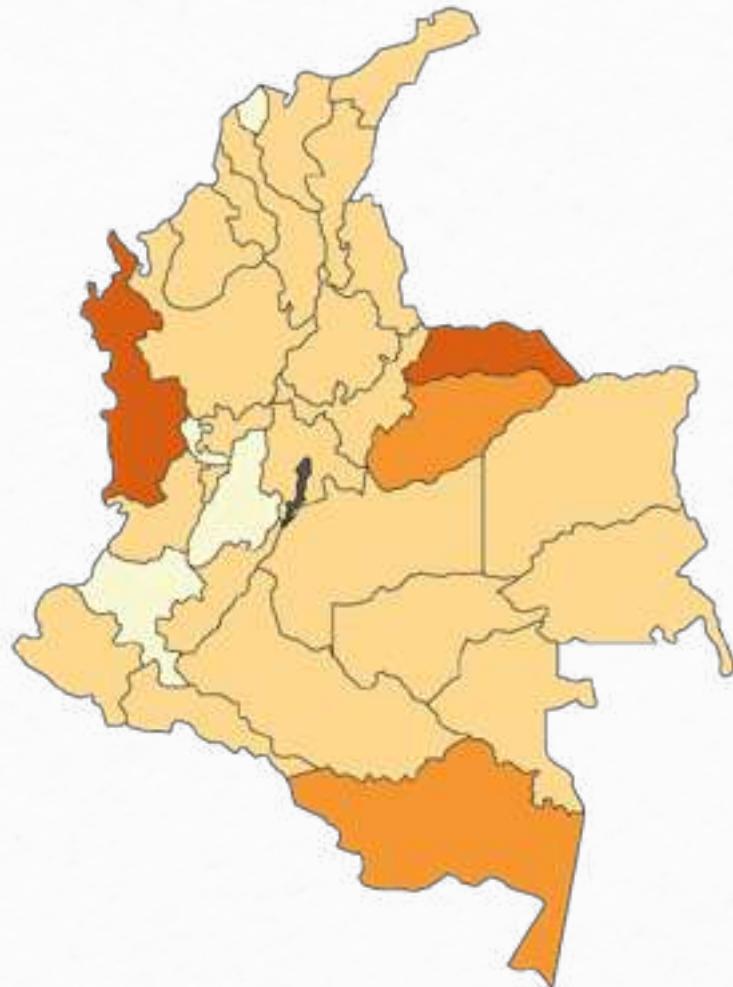
Vulnerabilidad frente al principio de concurrencia fiscal

El cruce entre los gastos de funcionamiento y la capacidad de generar ICLD (Figura 6) sirvió como proxy para evaluar el riesgo de violar el principio de concurrencia. Los resultados son alarmantes: 28 de los 32 departamentos mostraron una alta limitación para la eficiencia en gestión de recursos (Chocó y Amazonas).

Figura 6. Gastos de Funcionamiento vs. Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) -

Promedio 2020-2022

Promedio de Gastos de Funcionamiento / ICLD
Departamentos de Colombia
años 2020 - 2022



Estructura de las cargas impositivas por niveles de gobierno

La Tabla 1 sintetiza la estructura tributaria en Colombia, delineando potencial para la superposición de bases gravables. Generando un riesgo latente de doble imposición.

Tabla 1. Impuestos Nacionales, Departamentales y Municipales en Colombia

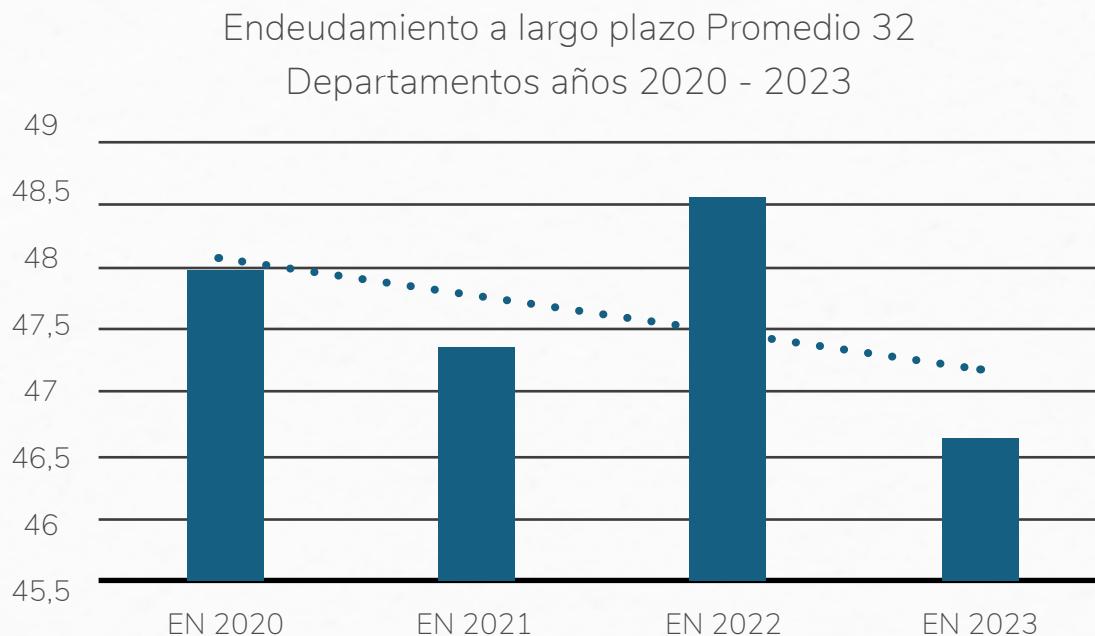
Nivel Nacional	Nivel Departamental	Nivel Municipal
Impuesto de Renta	Impuesto al Consumo	Impuesto Predial
IVA	Impuesto al Consumo	Industria y Comercio (ICA)
Impuesto Nacional al Consumo	Sobretasa a la Gasolina	Avisos y Tableros
Impuesto al Patrimonio	Impuesto al Registro	Delineación Urbana
Impuesto de Timbre	Monopolio Rentístico	Sobretasa Municipal a Gasolina
Impuesto al Carbono	Rifas, Juegos y Espectáculos	Alumbrado Público
	Estampillas Pro-Desarrollo	Espectáculos Públicos
	Degüello de Ganado	Estampillas Municipales

Nota: Elaboración propia con base en el marco normativo tributario colombiano.

Tendencias de endeudamiento

El endeudamiento mostró una tendencia general a la baja.

Figura 7. Endeudamiento de los Departamentos (2020-2023)



Estadísticos descriptivos del desempeño fiscal y departamental

El análisis descriptivo de los puntajes del IDF y la MDD reveló una amplia variabilidad en el desempeño de los departamentos. La Tabla 2 presenta un resumen de las estadísticas descriptivas para las principales variables financieras analizadas.

Tabla 2. Estadísticos Descriptivos de las Variables Financieras Departamentales (Promedio 2020-2023)

Variable	M	DT	Mín.	Máx.
Puntaje IDF	52.3	8.5	38.1	71.9
Puntaje MDD	62.7	6.9	48.5	75.2
Dependencia de Transferencias (%)	72.5	12.3	45.1	89.7
Ahorro Corriente (Miles de millones COP)	125.4	150.2	-85.0	550.3
Endeudamiento (% del total de activos)	35.8	15.6	10.2	90.7

Nota. M = Media; DT = Desviación Típica; Mín. = Mínimo; Máx. = Máximo; COP = Pesos colombianos.

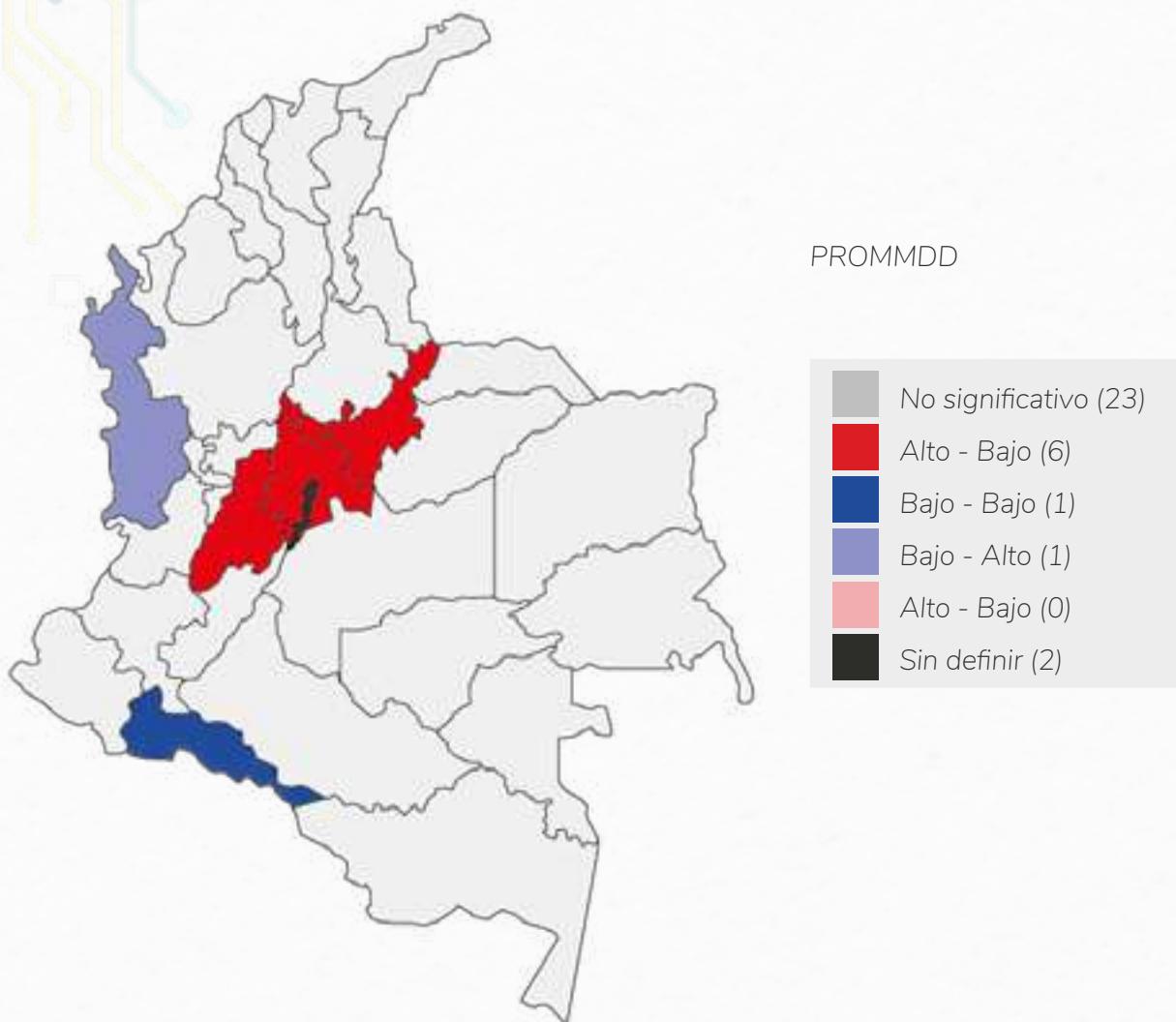
Como se observa, el promedio del IDF ($M = 52.3$, $DT = 8.5$) se ubicó dentro de la categoría de “Riesgo”, según los parámetros del DNP. La dependencia de las transferencias mostró una media alta ($M = 72.5\%$, $DT = 12.3$), confirmando la fuerte reliance de los departamentos en los recursos de la nación. La distribución geográfica de este desempeño se exploró a través de análisis espacial.

Análisis espacial del desempeño departamental

Para evaluar la existencia de patrones espaciales en el desempeño departamental, se calculó el Índice de Moran Global para el puntaje promedio del MDD. El resultado fue positivo y estadísticamente significativo ($I = 0.297$), indicando que los departamentos con alto (o bajo) desempeño fiscal tienden a estar agrupados espacialmente, no distribuidos de forma aleatoria. Para identificar la localización específica de estos clústeres, se realizó un análisis LISA (Indicadores Locales de Asociación Espacial). El Figura 8 muestra el mapa de clústeres espaciales resultante.



Figura 8. Mapa de Clústeres Espaciales (LISA) del Índice de Desempeño Departamental (MDD) Promedio 2020-2023



El análisis identificó un clúster significativo de Alto-Alto en la región central del país, conformado por departamentos como Antioquia, Cundinamarca, Caldas, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca. Por el contrario, se identificó un clúster Bajo-Bajo en la región suroriental y pacífica, en el departamento de Chocó, y por último un clúster Bajo-Alto compuesto por Putumayo. Estos hallazgos confirman una marcada desigualdad regional en la capacidad fiscal.



El principio de concurrencia y su relación con el desempeño fiscal

Para evaluar el principio de concurrencia, se analizó la estructura tributaria vigente. La Tabla 3 sintetiza las principales cargas impositivas por nivel de gobierno, identificando las bases gravables donde existe un alto potencial de duplicidad.

Tabla 3. Potencial de Duplicidad en Cargas Impositivas por Nivel de Gobierno

Base Gravable	Nivel Nacional	Nivel Departamental	Nivel Municipal	Potencial de Duplicidad
Renta/Utilidades	Impuesto de Renta	-	-	Bajo
Consumo (General)	IVA	Impuesto al Consumo de Cervezas/Licores	-	Medio
Consumo (Específico)	Impuesto Nacional al Consumo	-	Sobretasa a la Gasolina	Alto
Patrimonio (Mueble)	-	Impuesto Vehicular	-	Bajo
Patrimonio (Inmueble)	-	-	Impuesto Predial	Bajo
Actividad Comercial	-	-	ICA	Medio
Actividades Específicas	Impuesto al Carbono	Impuesto al Degüello	Impuesto de Espectáculos	Alto

El análisis de la tabla revela un alto potencial de duplicidad en bases gravables específicas como el consumo de gasolina y ciertas actividades económicas, en las que inciden impuestos de dos o incluso tres niveles de gobierno.

La correlación de Spearman generó una correlación negativa fuerte ($\rho = -0,651$, $p < 0,001$). Esto indica que, efectivamente, a menor puntaje en el IDF (peor desempeño fiscal), mayor es la potencial contravención al principio de concurrencia.

La operación de la variable de potencial de duplicidad, por medio de dos criterios $IDF < 55$ Y $MDD < 65$, arrojó que 9 departamentos con condición de alto riesgo (Bolívar, Caquetá, Guajira, Nariño, Arauca, Guainía, Vaupés y Vichada). Constituyen en común la localización en las regiones más alejadas del centro del país.



Realizar un análisis simple para verificar que los criterios funcionaron bien. Los resultados obtenidos muestran que los umbrales elegidos ayudaron a obtener resultados claros. Los datos apoyan la idea que tenemos sobre la relación entre vulnerabilidad fiscal y prácticas tributarias desorganizadas.

Discusión

El presente estudio buscó analizar la relación entre el desempeño fiscal, el desempeño departamental y el principio de concurrencia fiscal en los departamentos de Colombia. Los resultados confirman la existencia de profundas disparidades regionales y proveen evidencia empírica que sustenta la hipótesis de que un menor desempeño fiscal se asocia con una mayor probabilidad de contravención al principio de concurrencia. Esta discusión interpreta estos hallazgos a la luz del marco teórico y la literatura previa, destacando sus implicaciones y limitaciones.

Interpretación de los Hallazgos Principales

El “riesgo fiscal” ($M = 52.3$), y la alta dependencia de las transferencias nacionales ($M = 72.5\%$), reafirman la insostenibilidad del modelo de financiación de los territorios.

La identificación de patrones espaciales significativos a través del Índice de Moran ($I = 0.297$) y el análisis LISA con un clúster de Alto-Alto en la región central, el clúster Bajo-Bajo en regiones periféricas como Chocó y Bajo-Alto como Putumayo refleja la materialización de las “trampas de subdesarrollo territorial”.

El hallazgo más significativo ($\alpha = -0.651$). Este resultado empírico proporciona un apoyo cuantitativo de la debilidad financiera de prácticas tributarias descoordinadas, llevando a departamentos vulnerables a duplicar impuestos para generar ingresos inmediatos.

La discusión debe considerar las limitaciones del marco institucional colombiano.

La ausencia de mecanismos de coordinación tributaria robustos y vinculantes entre la nación y los entes territoriales, y entre estos últimos, deja un vacío que es llenado por la improvisación y la necesidad fiscal inmediata. La correlación

negativa significativa IDF y el potencial de duplicidad impositiva ofrece apoyo sustancial a la teoría de la maximización presupuestaria.

Implicaciones Teóricas y Prácticas

Estos resultados amplían la comprensión el riesgo de rescates fiscales soft budget constraints, este estudio añade una capa de complejidad al demostrar cómo este escenario puede exacerbar la falta de coordinación tributaria.



Una implicación práctica directa es la urgente necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación intergubernamental.

Los consejos de política fiscal o mesas técnicas de armonización tributaria, que involucren al gobierno nacional, las gobernaciones y las alcaldías, son esenciales para mapear las cargas impositivas y evitar solapamientos. Además, los resultados respaldan las iniciativas del gobierno

nacional, como el catastro multipropósito y los proyectos de cofinanciación con regalías, como herramientas válidas para fortalecer los ingresos propios sin recurrir a la duplicidad de impuestos.

Limitaciones del Estudio

Este trabajo presenta limitaciones que deben considerarse. Primero, la operacionalización del principio de concurrencia como una variable dicotómica (potencial de duplicidad) es una aproximación útil pero simplificada. Estudios futuros podrían desarrollar un índice de concentración o presión fiscal por base gravable para una medición más precisa.

Segundo, el análisis se centró en datos agregados a nivel departamental; investigaciones cualitativas futuras podrían analizar casos específicos para entender los procesos políticos y administrativos detrás de las decisiones tributarias locales. Finalmente, el período de estudio (2020-2023) incluye los años de la pandemia de COVID-19, un shock exógeno que pudo distorsionar temporalmente algunos indicadores fiscales.

En conclusión, esta discusión integra los hallazgos para argumentar que el desempeño fiscal deficitario y la violación del principio de concurrencia no son fenómenos aislados, sino que están interconectados a través de un mecanismo causal en el que la dependencia de transferencias y la debilidad administrativa generan incentivos perversos para la duplicación impositiva.

Superar este círculo vicioso requiere ir más allá de las mediciones de desempeño y avanzar en el diseño de instituciones fiscales intergubernamentales más fuertes que incentiven la coordinación, penalicen la duplicación y premien el esfuerzo fiscal propio sostenible, considerando las profundas asimetrías regionales que caracterizan al país.

Limitaciones Metodológicas

Entre limitaciones metodológicas se identificó posible omisión de variables no observadas, dependencia de calidad de datos reportados por entidades territoriales y distorsiones por pandemia Covid-19. Estas limitaciones se mitigaron mediante uso de promedios plurianuales y control por factores contextuales en modelos econométricos.



Conclusiones

En conclusión, este estudio provee evidencia cuantitativa y espacial de que el bajo desempeño fiscal y la dependencia de transferencias están asociados con un mayor riesgo de contravención al principio de concurrencia en los departamentos colombianos. Los hallazgos refuerzan la idea de que la descentralización fiscal requiere no solo de capacidades técnicas locales, sino también de una arquitectura institucional sólida que promueva la coordinación y desincentive la duplicidad.

Futuras investigaciones deberían explorar:

- ● El impacto económico específico de la duplicidad impositiva sobre la competitividad regional y la inversión privada.
- ● La efectividad de las instituciones de coordinación fiscal existentes en Colombia.
- La replicación de este análisis a nivel municipal, donde la presión por generar ingresos propios puede ser aún mayor.

Abordar estas brechas de conocimiento es crucial para diseñar políticas públicas que armonicen la necesaria autonomía territorial con la equidad, la eficiencia y la sostenibilidad fiscal en el conjunto de la nación



Referencias

- Anselin, L. (1988). Spatial econometrics methods and models. Kluwer Academic Publishers.
- ANDI. (2021). COLOMBIA: BALANCE 2020 Y PERSPECTIVAS 2021.

https://www.andi.com.co/uploads/balance%202020%20y%20perspectivas%202021_637471684751039075.pdf

- Arbia, G. (2014). A primer for spatial econometrics with applications in R. PALGRAVE MACMILLAN.
- Barbier-Gauchard, A., y Baret, K. (2021). National fiscal rules and fiscal discipline in the European Union.
- Barbier-Gauchard, A., y Baret, K. (2021). National fiscal rules and fiscal discipline in the European Union.

<https://www.semanticscholar.org/paper/National-fiscal-rules-and-fiscal-discipline-in-the-Barbier-Gauchard-Baret/d8f5911c6975b80cee4837376a62daf652880fd4>

- Boyce, D. (2004). A short history of the field of regional science. En L. Anselin (Ed.), Fifty years of regional science (pp. 31-58). Board.
- Carvajal, C. H., y Castellanos, H. (2020). Influencia del impuesto predial e ingresos corrientes en la eficiencia fiscal y la actividad económica en Boyacá. Económicas CUC, 41(1), 5.

<https://doi.org/10.17981/econcuc.41.1.2020.Econ.5>

- Castro, M., Ipia, J., Loaiza, P., y Medina, J. (2023). Dinámica y resultados del Índice de Desempeño Fiscal Territorial: un análisis para Cali Distrito Especial Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios. Lúmina Gentium: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, 15(2).

<https://revistas.unicatolica.edu.co/revista/index.php/LumGent/article/download/591/308>

- CCB. (2021). Conocer para transformar: Diagnóstico socioeconómico de Santander: Eficiencia fiscal, desarrollo territorial.

<https://www.camaradirecta.com/imagenes/vdoConexion/cone>

<faecae98cbb6121d30f3d879dfdf27e58b8ae4ff.pdf>

- COLOMBIAENMAPAS. (2021). Índice de desempeño fiscal por departamento.

<https://www.colombiaenmapas.gov.co/?u=0&t=30&servicio=1310>

- COLOMBIAENMAPAS. (2021). Índice de desempeño fiscal por departamento, OT.

<https://www.colombiaenmapas.gov.co/?u=0&t=30&servicio=1310>

- Constitución Política de Colombia [Const.] (1991).

http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

- DAP. (2022). Nuevo índice de desempeño fiscal 2022.

<https://www.sirhuila.gov.co/wp-content/uploads/2023/%C3%8Dndice-de-Desempe%C3%B3n-fiscal-IDF-2022.pdf>

- DNP. (2022). Guía orientaciones para realizar la medición del desempeño de las entidades territoriales.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Gu%c3%ada%20de%20Orientaciones%202021%20PROCESO%20MDT.pdf>

- DNP. (2022). Manual para el cálculo del índice de desempeño fiscal territorial.

[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/SIG/M-GI-03%20Manual%20para%20el%20c%C3%A1lculo%20del%20%C3%8Dndice%20de%20Desempe%C3%B3n-fiscal%20\(IDF\).Pu.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/SIG/M-GI-03%20Manual%20para%20el%20c%C3%A1lculo%20del%20%C3%8Dndice%20de%20Desempe%C3%B3n-fiscal%20(IDF).Pu.pdf)

- DNP. (2024, 16 de septiembre). DNP presentó los resultados del Índice de Desempeño Fiscal para la vigencia 2023 de los municipios.

<https://www.dnp.gov.co/Prensa /Noticias/Paginas/dnp-presento-los-resultados-del-indice-de-desempeno-fiscal-para-la-vigencia-2023-de-los-municipios.aspx>

- DNP. (2024, 28 de octubre). Planeación y desarrollo, Índice edición No. 15 - Octubre 2024, Índice de desempeño fiscal (IDF) municipal 2023 y fortalecimiento de las finanzas territoriales.



<https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/indice-de-desempeno-fiscal-idf-municipal-2023-y-fortalecimiento-de-las-finanzas-territoriales.aspx>

- DNP Colombia. (2024, 11 de septiembre). Lanzamiento resultados. Índice de desempeño fiscal 2023 [Video]. YouTube.

https://www.youtube.com/watch?v=ZQrR63v_hHU&ab_channel=DNPColombia

- Dovis, A., y Kirpalani, R. (2020). Fiscal rules, bailouts, and reputation in federal governments. American Economic Review, 110(3), 860–88.

<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.20181432>

- Elhorts, P. (2011). Dynamic spatial panels: Models, methods, and inferences.
- Getis, A. (2010). Spatial data analysis perspectives on advances in spatial science. Springer.
- Shi, J., Xiang, L., y Yang, J. (2023). Economic globalization and fiscal performance. Political Science, Economics, 30(17).

<https://www.tandfonline.com/doi/ull/10.1080/13504851.2022.2097168?scroll=top&needAccess=true>

- Ley 383 de 1997. (1997, 10 de julio). Por la cual se expediten normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones.

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/234/05001-23-33-000-2014-00581-01.pdf>

- Ley 617 de 2000. (2000, 6 de octubre). Por la cual se reforma parcialmente 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.

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/234/05001-23-33-000-2014-00581-01.pdf>

- Lloret, J. R., y Olivella, R. (2013). Introducción a los sistemas de información geográfica: Conceptos y operaciones fundamentales. UOC.
- Martínez, C., y Santos, J. D. (2019). El principio de concurrencia en las competencias entre la Nación y los municipios y los distritos en Colombia. Universidad Cooperativa de Colombia.

<https://repository.ucc.edu.co/server/api/core/bitstreams/51643f7e-2cc1-44d4-9a05-d1987e5f97e2/content>

- Melo, L. R., y Caldas, O. V. (2024). Desempeño fiscal municipal ¿El capital humano marca la diferencia? Revista de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de los Andes.

<https://doi.org/10.47456/regec.2317-5087.2024.13.3.43188.182.203>

- Mendoza, H., y Campo, J. (2016). Postura fiscal y crecimiento económico regional en Colombia. Revista Facultad de Ciencias Económicas, 24(2), 29-45.

<https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/rfce/article/view/2211/2035>

- Niskanen, W. (2017, 4 de noviembre). Teoría de maximización de presupuesto.

<https://cadep.ufm.edu/concepto/teoria-de-maximizacion-de-presupuesto/>

- PND. (2023). Colombia, potencia mundial de la vida.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf>

- Poterba, J. (1996). Budget institutions and fiscal policy in the U.S. states (Working Paper No. w5449). National Bureau of Economic Research.

https://www.nber.org/system/files/working_papers/w5449/w5449.pdf

- Rodden, J. (2002). The dilemma of fiscal federalism: Grants and fiscal performance around the world. The American Political Science Review, 96(3), 670-687.
- Sentencia C-1051/01 de 2001. (2001). REPÚBLICA UNITARIA, DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1051-01.htm>

- Vanutelli, S. (2022). From lapdogs to watchdogs: Random auditor assignment and municipal fiscal performance (Working Paper No. w30671). National Bureau of Economic Research.
- Vinturis, C. (2021). A multi-speed fiscal Europe? Fiscal rules and fiscal performance in the EU former communist countries political science, economics. HAL.

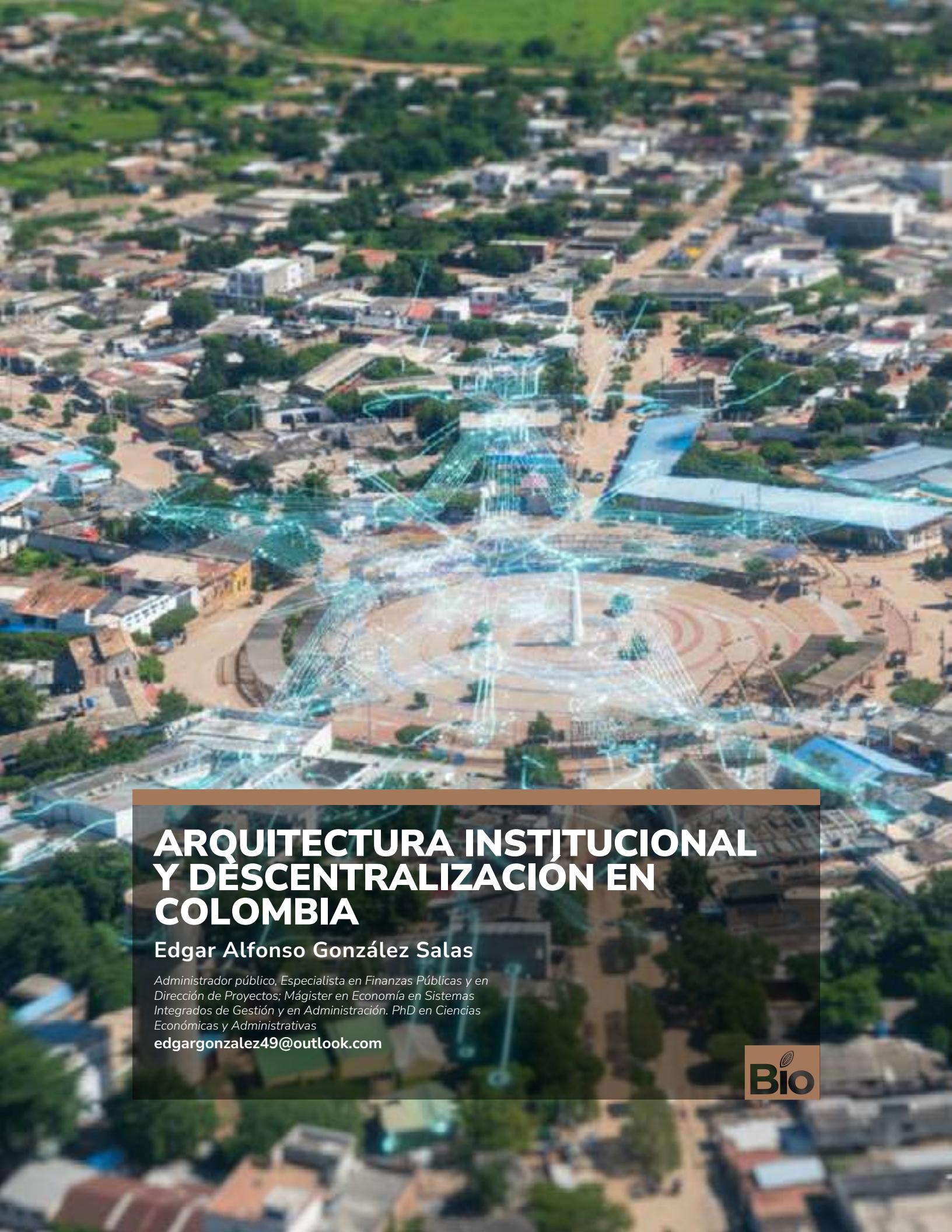
<https://uca.hal.science/hal-03137165/file/Multi-Speed%20FR%20and%20FP%20in%20FCC%20by%20CV%20Accepted.pdf>

- Vizcaino, Arrijoa Adolfo. Derecho Fiscal (2003), México, Themis. ISBN: 970-28-0182-6



- Yared, P. (2019). Rising government debt: Causes and solutions for a decades-old trend. *Journal of Economic Perspectives*, 33(2), 115–40.

<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.33.2.115>

The background of the entire page is a high-angle aerial photograph of a dense urban area, likely Bogotá, Colombia. Overlaid on this image is a complex network of glowing green lines and dots, forming a grid-like pattern that highlights specific areas of the city, possibly representing connectivity or administrative boundaries.

ARQUITECTURA INSTITUCIONAL Y DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

Edgar Alfonso González Salas

Administrador público, Especialista en Finanzas Públicas y en Dirección de Proyectos; Mágister en Economía en Sistemas Integrados de Gestión y en Administración. PhD en Ciencias Económicas y Administrativas

edgargonzalez49@outlook.com



Resumen

Este artículo presenta algunas reflexiones realizadas con ocasión de la Misión de Descentralización, que analizó la arquitectura institucional de la descentralización en Colombia. Se construye sobre el enfoque de la autonomía, el desarrollo territorial y la descentralización, proponiendo aspectos que caracterizan la problemática y los enfoques de solución. Si bien la coyuntura de la discusión pública está centrada en el desarrollo del Acto Legislativo 03 de 2024, de importancia estratégica, no se puede perder de vista otros aspectos, que, aunque no son necesariamente materia de las disposiciones orgánicas que lo desarrollan, serán objeto de normas complementarias necesarias para una visión conjunta que profundice en la descentralización.

Palabras clave: descentralización, autonomía, desarrollo territorial, arquitectura institucional

Introducción

El sistema de competencias es punto esencial en la construcción de la arquitectura institucional para la descentralización, en especial si se trata de idear las estructuras organizacionales y de gestión que deben servir al ejercicio de esas competencias.

El sistema competencial es la base de toda la pirámide de la descentralización, aclarando que el complemento de una descentralización democrática debe ser entre el Gobierno Abierto integrado con el ejercicio de las competencias para constituir las bases del edificio institucional sobre el que se eleva la construcción del modelo de descentralización, por el edificio mismo, está formado por diversos niveles que resultan indispensables para su funcionalidad definitiva.

La arquitectura institucional de la descentralización en Colombia no puede entenderse aislada del desarrollo histórico de las relaciones intergubernamentales, la tendencia a la recentralización normativa y fiscal, y la ausencia de una política territorial coherente y sostenida.

Desde la Constitución Política de 1991, el país apostó por un modelo de autonomía territorial acompañado de transferencia de competencias y recursos, sin embargo, las décadas siguientes demostraron la dificultad de consolidar un equilibrio adecuado entre autonomía, coordinación multinivel y diferenciación territorial.

En las estructuras institucionales descentralizadas deben considerarse las relaciones intergubernamentales, dado que los entes territoriales no son entes autárquicos, aunque sí autónomos en los términos de la Constitución Política y la ley. Por ende, hay unas relaciones que se tipifican respecto de la forma como se complementan las competencias, con base en lo que es privativo de cada nivel de gobierno —principio de especialidad—; así como hay otro tipo de principios para el ejercicio de las competencias —que da origen a otro tipo de relaciones entre los niveles de gobierno— como la concurrencia, la complementariedad, la coordinación, la eficiencia y la subsidiariedad, y luego a las competencias y a las relaciones entre los niveles de gobierno a las que estas dan origen, seguido por los sistemas de relaciones fiscales intergubernamentales. Es decir, el sistema de relaciones intergubernamentales debe verse integralmente.



Un sistema de relaciones fiscales intergubernamentales será tanto más complejo y variado como fuerte sea el proceso de descentralización, salvo que las competencias fiscales básicas hayan dado un amplio margen de ventaja a las entidades territoriales sobre el gobierno central, caso que no es el de Colombia. Lo anterior significa que si el nivel intermedio y local posee fuentes fiscales restringidas —esto es, su potestad tributaria se refiere a fuentes de ingresos limitadas— para las competencias que se le asignan para compensar la brecha entre competencias asignadas y financiación propia, se requerirá un complemento. Este último es el que origina sistemas fiscales intergubernamentales, si la brecha es grande, el sistema de relaciones fiscales se hará más robusto e incluso diverso en instrumentos, es decir se volverá más complejo.

La cuestión radica en una ecuación simple de formular, pero difícil de lograr. El gasto público territorial es la expresión de las órdenes de intervención pública asociadas con cada nivel de gobierno y debe teóricamente ser igual a la financiación propia de cada nivel de gobierno subnacional (competencias fiscales potestativas) unido a la compensación que proviene de

la financiación intergubernamental. A estos efectos se entiende por órdenes de intervención pública a los mandatos que la ley le otorga al Estado para que atienda una determinada necesidad social y que, por ende, implica una erogación fiscal por la vía del gasto público. Si esas órdenes de intervención (u órdenes de gasto público) son mayores que el ingreso propio, la variable de ajuste, es un mayor nivel de aporte fiscal complementario. Si la brecha no se cierra habrá una orden sin capacidad de cumplirse.

Cuando no hay un diálogo estable entre el sistema fiscal, el sistema de competencias y la arquitectura institucional que la soporta, las bases de la descentralización se tornan entrópicas, que es lo que ocurre en Colombia, entonces se produce pérdida de autonomía de los territorios; fuertes asimetrías en la generación e instalación de capacidades; duplicidad de competencias; superposición de estructuras administrativas, redundancia y a la vez confusión en el responsable de las competencias; judicialización de ciertas competencias para encontrar al responsable; minimización de la asociatividad, dificultad en la coordinación y desfiguración de los principios de relacionamiento intergubernamental.

Lo que demuestra la Misión de Descentralización es que todos estos elementos adversos están presentes en la descentralización colombiana en diferentes grados, lo que hace urgente proceder a su superación, para que la arquitectura institucional y los sistemas de relacionamiento intergubernamental potencien el desarrollo de una descentralización en función de la superación de las asimetrías.

La coordinación multinivel es central en las relaciones intergubernamentales y en ese contexto, la asociatividad como estrategia institucional que permite potenciar la capacidad resolutiva de las entidades territoriales a ciertas escalas de su actuación según los propósitos de la intervención pública y los bienes y servicios asociados que pretende suministrar.

Por último, las capacidades de las entidades territoriales son esenciales y se articulan a las problemáticas expuestas, sin generar capacidades será muy difícil que la descentralización efectiva prospere.



Sin embargo, estas no pueden ser excusa para restar autonomía a las entidades territoriales, porque hay estrategias institucionales como la asociatividad que pueden favorecer ampliamente la conciliación entre bajas capacidades en la línea de base, con un mayor grado de autonomía.

Si la asociatividad potencia las sinergias y capacidades y si, además, el sistema de relaciones intergubernamentales favorece la asistencia técnica, fiscal y administrativa, en aras no de usurpar las competencias sino de potenciar su ejercicio a cargo de los actores territoriales debidamente empoderados, no solamente se fortalecerá la autonomía, sino la capacidad del Estado para resolver a escala las problemáticas de las poblaciones, el ambiente y los territorios.

La Misión de Descentralización evidenció que las instituciones territoriales siguen enfrentando brechas estructurales en materia de capacidades administrativas, financiamiento adecuado, articulación con el nivel nacional y claridad en el ejercicio de competencias. La tensión permanente entre un Estado unitario y un modelo territorial diverso ha configurado un sistema híbrido, fragmentado y con importantes desafíos.

En el análisis de la arquitectura institucional se observa una tensión permanente entre los principios del Estado unitario descentralizado y la práctica administrativa que, a lo largo de tres décadas, ha reforzado la recentralización, tensión que no es un fenómeno aislado sino el resultado de múltiples fuerzas interdependientes: regulaciones sectoriales rígidas, sistemas fiscales altamente centralizados, débil desarrollo de regímenes diferenciados y en especial por la ausencia de una visión intergubernamental coherente.

Para fortalecer la descentralización no basta con reformar leyes, se requiere reestructurar la noción misma del territorio como eje de la política pública.

Diagnóstico

Difuminación de competencias. El modelo competencial previsto en los regímenes departamental y municipal, y que son de reciente expedición, no han contribuido a aclarar las competencias territoriales. La Ley 715 en los niveles departamental y municipal desarrolla otras competencias, que en realidad son un conjunto de tareas, actividades, obligaciones, mezcladas con competencias y en algunos sectores establece otras categorías como la de certificación o no para su ejercicio.

Respecto de los departamentos, la Ley 2200 de 2022, establece competencias que son autonómicas, que se repiten en algunas que son a la vez de concurrencia y complementariedad. En adición de la dispersión multifactorial de competencias, se suma la falta de claridad en la forma como entran varias de ellas en la cadena de valor de producción de los bienes y servicios asociados. En las competencias “Bajo esquemas de concurrencia y/o subsidiaridad”, cuya denominación de concurrencia se superpone con el mismo concepto del grupo anterior de competencias, se incluyen como materias las de servicios públicos, educación, servicio de salud, servicios públicos domiciliarios, agua potable y saneamiento básico. En estas se precisan materias de apoyo al nivel local, así como otras en las cuales el departamento inscrito en un sistema administrativo determinado, debe ejercer coordinación, liderazgo y formular políticas o articular los niveles de gobierno nacional y local. Se resalta que, en algunos sectores, se regulan competencias que a su vez están referidas en el SGP.

Aunque la ley misma reitera el principio constitucional que no se podrán establecer competencias o funciones a los departamentos sin que se asignen los correspondientes recursos, apunta a la sostenibilidad fiscal y a la suficiencia para ser eficaz en el desempeño de sus competencias, lo que es evidente es que los departamentos tienen la convicción que no hay proporcionalidad entre las competencias asignadas y los recursos para ejercerlas.

Igualmente, también se declara un principio que queda en el aire, al determinar que las competencias de los departamentos se deberían desarrollar sin perjuicio de las competencias de los municipios ni su autonomía territorial, pero en contraste se abre la puerta a que las competencias departamentales y locales sean coincidentes en garantizar la realización del Estado de Derecho y en consecuencia, los derechos ciudadanos sociales universales, estos últimos requieren para su satisfacción, bienes, servicios, obras y funciones que están a cargo del propio nivel local.

- Predominan las competencias concurrentes
- Judicialización de asignación de competencias por falta de claridad
- Limitación a las competencias normativas territoriales/fuentes diversas normativas
- Recentralización de competencias/Ruptura principio de proximidad
- Limitación de la autonomía en el ejercicio de competencias
- Separación entre fuentes de financiación y competencias en la arquitectura institucional

2.2 Recentralización normativa y administrativa En múltiples sectores, la nación ha retomado competencias o ha limitado la autonomía territorial con normas sectoriales uniformes, restricciones procedimentales o mecanismos de certificación que fragmentan el ejercicio territorial, generando duplicidades, invasión normativa y judicialización.

Las normas nacionales han sido invasivas de las materias también normativas que la Constitución Política permite asumir a las asambleas departamentales y concejos municipales, cerrando la ventana de oportunidad para que las reglas del ejercicio de ciertas competencias reflejen la diversidad territorial.

Esta pérdida de autonomía normativa concedida a las asambleas y concejos municipales, pero copadas por el legislador nacional, ha roto el enfoque constitucional de 1991, en el que se preveía una suerte de matrimonio institucional entre el Estado Central Unitario y un modelo autonómico “objetivo” con un mayor protagonismo de los territorios, dentro de las leyes nacionales, pero flexibles en su desarrollo para los territorios y en los servicios a cargo de estos últimos.

2.3 Falta de diferenciación territorial. Los departamentos y municipios poseen vocaciones y geografías diferenciadas, pese a que los estatutos fiscales, administrativos y de gestión son los mismos para todos. Las vocaciones deberían ser la base de competencias también

diferenciadas orientadas a permitir el desarrollo de esas vocaciones y en consecuencia los sistemas de financiación deberían tener particularidades para algunas tipologías de entidades territoriales. Los artículos 302 y 320 de la Constitución Política prevén este enfoque que no se ha asumido en la política de descentralización hasta la fecha.

A pesar de la enorme heterogeneidad del territorio colombiano el país aplica un modelo uniforme de organización, financiación y gestión administrativa. Municipios rurales dispersos, territorios étnicos, zonas de frontera, ciudades capitales y áreas metropolitanas operan bajo marcos idénticos, lo cual resulta regresivo e ineficiente.

Es necesario establecer estatutos administrativos, fiscales, organizacionales y de gobierno diferenciados para permitir potenciar el desarrollo de las entidades territoriales en virtud de sus diversas geografías poblacionales, económicas y ambientales. La institucionalidad inducida por estos régimenes debe contribuir a superar el formalismo normativo de un trato universal a realidades diferentes y a definir la naturaleza de la descentralización en función del desarrollo y no exclusivamente de un reparto de competencias y recursos sin fin específico.

Presencia de los poderes públicos en el territorio. Desde hace un par de décadas, las políticas públicas a través de las cuales la nación ejerce sus competencias no se ve expresado en acciones de articulación con los gobiernos territoriales, muchas veces los entes nacionales tienen una oficina en el municipio, si es capital de departamento, pero nada se implementa en articulación, incluso se planean acciones y despliegues de tareas, sin dialogar con la alcaldía.

Generalmente se ha acudido a los niveles territoriales para darles algún lugar cuando se han previsto recursos asociados a competencias y por la fuerza de las mismas disposiciones legales se hace perentorio fijar esas atribuciones.

Los departamentos deben ser agentes de primer orden en la articulación intergubernamental y a esa instancia deben establecerse espacios de sinergia, diálogo, concertación y trabajo mancomunado en especial de todas las acciones nacionales desconcentradas en el territorio.

Desarticulación de los sistemas de planeación. El proceso de planeación a nivel nacional se rige por la Ley Orgánica de Planeación (Ley 152 de 1994) y se materializa a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND), que es el principal instrumento de planificación del gobierno. El PND tiene una vigencia de cuatro años y abarca el periodo del mandato presidencial.

El presidente de la República se posesiona el 7 de agosto del respectivo periodo constitucional y debe presentar al Congreso de la República las bases del Plan Nacional de Desarrollo en los primeros seis meses del mandato en documento en el que debe plasmar las prioridades y estrategias que tiene para el desarrollo del país.

En contraste los gobernadores y alcaldes se posesionan 17 meses después y sus planes de gobierno deben ser presentados a más tardar cuatro meses después de posesionarse. Aunque en la práctica es un año de diferencia entre el plan nacional de desarrollo y los planes territoriales, esto significa que en el período presidencial trascurren 21 meses desde la posesión de los mandatarios locales, que casi la mitad del del mandato presidencial; en tanto que cuando inicia un nuevo mandato presidencial, los gobernadores ya llevan dos años y siete meses de período lo cual hace aún más complejo coordinar un proceso de planeación territorial que inicia con un Plan Nacional que ya está aprobado y en ejecución.



En consecuencia, los procesos de planeación nacional y el territorial nunca se encuentran, incidiendo en las prioridades de cada nivel de gobierno, especialmente en los entes territoriales que difícilmente pueden encajar prioridades y proyectos de inversión con los lineamientos del nivel nacional para acceder a su cofinanciación.

Sistemas complejos de información. Hoy no existe en Colombia una adecuada estructura organizacional que haga fluir los sistemas de articulación intergubernamental en el sistema de gobierno multinivel. Cada entidad del orden nacional y los entes de control solicitan un gran número de informes que hacen complejo a los entes de control responder, máxime cuando se trata de la misma información. Es necesario construir una plataforma institucional que aloje un informe general que alimente a todas las instituciones que requieran información sobre un proyecto o gestión realizada.

La visión a nivel nacional es que los entes territoriales son malos ejecutores, no tienen capacidad técnica y no siguen las normas de contratación, de ahí que tienen diseñados infinidad de modelos de informes que piden la misma información desde diferentes fuentes. Esto ha llevado a fijar un gran número de reportes que deben presentar los entes territoriales al nivel nacional y a diversos organismos de control del mismo nivel territorial o alguno del nivel superior, que distraen de la gestión, en cientos de casos, a los pocos funcionarios que tienen los entes territoriales para resolver los múltiples problemas que se presentan en los municipios y gobernaciones.

Al agobiante número de informes que deben reportar las entidades territoriales, le siguen los infinitos derechos de petición y otras acciones constitucionales que deben responder a la ciudadanía. En suma, son 248 informes municipales cada año, según la Federación Colombiana de Municipios, lo que generalmente está muy por encima de la capacidad del personal de los municipios. Los departamentos soportan una carga asfixiante de informes análogos.

Adecuación nacional. Las estructuras institucionales y los sistemas sectoriales que rigen las reglas de prestación de bienes, servicios y funciones nacionales, así como algunos estatutos administrativos por efecto del proceso de recentralización que ocurrió y que se expresa en los traslapes de competencias y estructuras institucionales, exige de cara a un fortalecimiento del proceso de descentralización, una reforma del aparato central del Estado en esas esferas mencionadas.

Propuestas

La arquitectura institucional para la descentralización se compone de tres componentes, el primero es un eje que se refiere a las competencias entre niveles de gobierno, regímenes administrativos especiales y diferenciados; principios de relacionamiento intergubernamental, en especial lo relacionado con la concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, sistemas de información únicos y algunos mecanismos institucionales para diálogo y autonomía de los territorios.



El segundo eje se refiere a la coordinación multinivel de gobierno, el que se ponen de manifiesto opciones para mejorar la articulación intergubernamental y la asociatividad. El tercer y último eje aborda lo relativo a las capacidades institucionales de las entidades territoriales.

Tabla 1. Problemáticas y Apuestas Estratégicas

PROBLEMÁTICAS	APUESTAS ESTRATÉGICAS
Confusión de competencias	Clarificación del sistema competencial
Recentralización normativa	Respeto y fortalecimiento de la autonomía
Uniformidad regulatoria	Diferenciación territorial real
Débil coordinación multinivel	Gobernanza multinivel efectiva
Presencia estatal fragmentada	Ordenamiento de la presencia del Estado
Estructuras nacionales rígidas	Reforma de la administración central
Capacidades territoriales insuficientes	Fortalecimiento institucional
Sistemas de información dispersos	Plataforma única territorial

Clarificación del sistema competencial. La clarificación del sistema competencial debe ejecutarse con un objetivo misional que prime sobre los otros y diferencie con claridad el rol de cada nivel de gobierno con el criterio de función prevalente. Basarse en la condición de proximidad y contigüidad territorial, de forma que las competencias correspondan a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La diferenciación de competencias por vocación debe estar asociado a tipologías territoriales.

En esa misma medida se debe buscar ordenar la administración del poder público en el territorio; establecer grados de responsabilidades para cada una de las entidades; determinar un régimen de autorresponsabilidad; formular un sistema de relaciones interadministrativas de forma que la subsidiariedad no sea una imposición, sino el producto de la concertación, del consenso y aplicada temporalmente. La concurrencia exige coordinación y la complementariedad es una opción de un programa de competencias negociadas.



Se propone considerar las competencias como una atribución y no como un conjunto de tareas o actividades. Las atribuciones se refieren a un bien, obra o servicio final que permite su desglose analíticamente en tareas y actividades propias de los procesos que la soportan, tales tareas y actividades efectivamente forman parte al final de la generación de los productos, pero en sí mismas no son las competencias, esto permitirá un enfoque funcional más adecuado que permita la debida flexibilidad y a la vez, reconocer en la materialización de tales atribuciones las debidas adecuaciones a las condiciones diferenciales de los territorios. Las competencias son rectoras y las funciones o actividades, pueden ser más flexibles y adaptadas a las tipologías territoriales.

Competencias normativas. Existen y están constitucionalmente previstas, no son una declaración sin consecuencias jurídicas, suponen una expresa visión del constituyente que otorgó verdaderas competencias de norma para expedir disposiciones a las instancias colegiadas de los departamentos al tiempo que fue el puente que construyó la Asamblea Nacional Constituyente para hacer una suerte de vínculo entre un modelo descentralizado y un paso más allá del modelo autonómico, como ya se expuso.

En línea con las atribuciones que la Constitución Política les otorga a las asambleas departamentales, los departamentos poseen ciertas competencias normativas para ser ejercidas en su propia jurisdicción, y son:

- Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios.
- Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.
- Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.
- Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.
- Regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determina la ley.
- Las ordenanzas que creen servicios a cargo del departamento o los traspasen a él, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del gobernador.

Reforma de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Se propone hacer obligatorio el principio de coordinación en toda competencia concurrente, evitar abusos en la subsidiariedad y permitir la complementariedad bajo acuerdos intergubernamentales con financiamiento garantizado.

Es de resaltar que diversos ordenamientos han permitido que bien la nación o los departamentos, según el caso, asuman temporalmente —pero a veces con vocación en la práctica de permanencia— la prestación de servicios exclusivos de las entidades territoriales y adopten medidas preventivas y/o correctivos temporales a las entidades territoriales cuando



está en riesgo la cobertura, calidad y /o continuidad de la prestación de bienes y servicios públicos a su cargo. Un ejercicio forzado de subsidiariedad.

Para ordenar los relacionamientos intergubernamentales en competencias se propone realizar las siguientes precisiones:

Concurrencia: en la práctica se ha vuelto un problema de la arquitectura institucional actual de la descentralización, dado que no hay contabilidad clara sobre las competencias de cada nivel de gobierno en diferentes sectores, por lo que deben establecerse estratégicas y planes de ordenamiento de la concurrencia.

Subsidiariedad: nación, entidades territoriales y los esquemas de integración territorial pueden apoyar a las entidades de menor desarrollo o de menores capacidades en el ejercicio de sus competencias, cuando o bien no cumplen con requisitos para el ejercicio de competencias o estén en la imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias. Los ordenamientos sectoriales regulan ampliamente esta posibilidad, pero es necesario precisar las condiciones, términos y objetivos de este principio, para evitar su abuso.

Coordinación: en materia de coordinación de las competencias, además de los sistemas de información requeridos para garantizar su ejercicio, se propone hacerla obligatoria siempre que exista la concurrencia.

Construcción de regímenes administrativos y fiscales diferenciados. Los territorios deben clasificarse con base en vocaciones económicas, ambientales, geográficas y poblacionales, generando regímenes ajustados para ruralidad dispersa, áreas metropolitanas, territorios étnicos, zonas de frontera, capitales y demás tipologías. Se trata en principio de una política pública que debe materializarse en un examen a partir de las tipologías de aquellas vocaciones y geografías poblacionales, económicas y ambientales, que orienten la expedición de normas fiscales y administrativas, de orden financiero y organizacional y de principios generales sobre competencias y organización, que permitan a estos territorios armonizar sus propósitos de desarrollo con la institucionalidad. Es recomendable que esta última se adecue y sirva para el desarrollo del territorio y supere la formalidad del simple reparto de competencias y recursos de bienes básicos, por tanto, se podrán expedir leyes ordinarias, que dicten estos regímenes.

Gobierno Multinivel. Implica articular de manera fluida los procesos de planeación, gestión, control y financiamiento entre nación, departamentos, municipios, distritos y esquemas asociativos. Este enfoque supera la visión jerárquica del Estado y promueve una lógica reticular y cooperativa.

Se propone que el instrumento de los Pactos Territoriales sea el eje de concertación de las inversiones de impacto regional con los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) dado que se convierte en un potente incentivo para los municipios participar en estos esquemas asociativos.

Los EAT pueden contribuir significativamente al desarrollo de los pactos territoriales al proporcionar un instrumento cúpula a nivel territorial para abordar los desafíos y promover el desarrollo sostenible de las regiones. Estos EAT fomentan la participación activa de diversos actores, como autoridades locales, empresas, organizaciones comunitarias y civiles en la identificación de necesidades regionales y en la formulación de planes, estrategias y proyectos adaptadas a las particularidades de cada región.



En cualquier caso, un aspecto clave es generar la estabilidad de los esquemas asociativos, potenciarlos y generar los incentivos adecuados para su formación estabilidad y funcionalidad.

Sistemas administrativos ágiles y expeditos. La nueva arquitectura institucional debe integrar sistemas de información modernos, simplificar trámites, reducir cargas administrativas, fortalecer capacidades locales y consolidar un modelo fiscal equitativo. Dentro de estos enfoques de gestión debe haber un replanteamiento de los sistemas tradicionales de función pública, que otorguen una mayor flexibilidad adecuada a las características de los territorios.

Estatutos administrativos y fiscales diferenciales. Es necesario establecer estatutos administrativos, fiscales, organizacionales y de gobierno diferenciados para permitir potenciar el desarrollo de las entidades territoriales en virtud de sus diversas geografías poblacionales, económicas y ambientales. La institucionalidad inducida por estos regímenes debe contribuir a superar el formalismo normativo de un trato universal a realidades diferentes y a definir el propósito ontológico de la descentralización en función del desarrollo y no exclusivamente de un reparto de competencias y recursos sin fin específico.

Reorganización nacional. Adecuar la administración central en función de: 1) devolución de competencias, lo que implica que el nivel central deja de ejecutar directamente programas, entrega los mismos al nivel territorial y en esa medida realiza los ajustes institucionales pertinentes; 2) en la medida en que el nivel nacional se despoja de labores de ejecución, su rol pasa a concentrarse en rectoría, formulación de políticas, identificación de estrategias, promoción, financiación, coordinación, gobernanza, interlocución, búsqueda de consensos, asistencia técnica al nivel seccional, generación de normas, sistemas de información, evaluación, seguimiento y control. Este conjunto de competencias en lo nacional, implica una nueva institucionalidad; 3) delegación y convenios de los acuerdos o pactos regionales. Toda delegación identificada bajo los nuevos principios de relacionamiento intergubernamental implica readecuaciones del aparato central; 5) nuevas formas de garantizar la transversalidad con foco territorial en el territorio, estableciendo estrategias de articulación multisectorial para abordar problemáticas territoriales que reclaman la acción conjunta y ordenada de varios sectores, para generar efectos eficaces.

Articular los sistemas de planeación. Se requiere reformar la Ley 152 de 1994 para reestructurar el ciclo de planeación que inicie desde los territorios y se construya un documento base que sea de obligatoria consulta para todo el sistema de Gobierno Multinivel para la elaboración de los planes de desarrollo. Se busca que el proceso inicie desde las entidades territoriales, elaborando planes participativos que incorporen las necesidades locales identificadas con las comunidades, estos planes servirían de base vinculante para la construcción de los planes nacionales y territoriales. Sin embargo, la planeación debe hacerse también en forma autónoma en las materias que no sean concurrentes y que corresponda a exclusivas de las entidades de cada nivel de gobierno, excepto por lo que respecta a funciones concurrentes y políticas nacionales de cierre de brechas territoriales.

Cada nivel de gobierno puede construir sus bases y su plan sobre los insumos que aparecen registrados y validados en la base territorial, superando la dificultad que actualmente se presenta con los ciclos diferentes de planeación, haciendo que estos documentos de bases territoriales de planeación sean dinámicos, definan prioridades territoriales, a la vez que puedan actualizarse periódicamente.

Así mismo, es posible establecer en las modificaciones a la Ley de Planeación que los planes de desarrollo tengan dos horizontes, uno de largo plazo a más de 20 años que supere los períodos de gobierno y sea la hoja de ruta para el desarrollo nacional territorial, y otro de mediano plazo, que coincida con el período de alcaldes y gobernadores en el que se vincule el voto programático, de esta forma, pueden existir lazos de comunicación entre el plan nacional de desarrollo y los planes territoriales, estableciendo una manera práctica de armonizar políticas e intereses nacionales y territoriales. Plataforma de Gestión Pública para el reporte de informes e interacción de los entes territoriales con el nivel nacional.

Se debe evitar la duplicidad de reportes y facilitar el flujo de información entre niveles de gobierno, asimismo, abrir la puerta a la interacción virtual de los alcaldes y gobernadores con las entidades del nivel nacional para resolver asuntos prioritarios espacios en los que son vitales la coordinación, complementariedad y subsidiariedad con el nivel nacional.

Por tanto se deberá desarrollar un sistema de información soportada en una plataforma de gestión pública territorial que constituya un sistema unificado de información al cual tengan acceso directo las entidades nacionales, para reportar todos los datos e indicadores requeridos sobre la gestión de las entidades territoriales.

Conclusiones

La revisión integral de la arquitectura institucional de la descentralización en Colombia evidencia que el país mantiene un modelo híbrido, fragmentado y aún lejos de la visión constitucional de autonomía territorial. Las tres décadas posteriores a la Constitución de 1991 no lograron consolidar un sistema coherente de competencias, coordinación intergubernamental y financiamiento articulado, lo que ha generado tensiones permanentes entre la unidad política del Estado y la diversidad territorial.

Primero, el análisis confirma que la principal falla estructural es la ausencia de un sistema competencial claro, funcional y diferenciado. La superposición de atribuciones entre nación, departamentos y municipios, combinada con la dispersión normativa (Ley 715, Ley 2200, regímenes sectoriales), ha provocado judicialización, recentralización de facto y debilitamiento de la autonomía territorial. El país opera bajo un modelo en el que las entidades territoriales tienen responsabilidades ampliadas, pero recursos, capacidades y herramientas normativas insuficientes para ejercerlas.

Segundo, se evidencia que la recentralización normativa, fiscal y administrativa ha avanzado silenciosa pero persistentemente, restringiendo la capacidad de los gobiernos territoriales para adaptar políticas a sus realidades específicas. La uniformidad regulatoria se ha convertido en una barrera estructural que perpetúa las desigualdades territoriales y desconoce las vocaciones económicas, sociales y ambientales de las regiones.

Tercero, el diagnóstico revela que la falta de una visión diferenciada del territorio es uno de los déficits más profundos del modelo colombiano, pese a las bases constitucionales para regímenes especiales, el diseño institucional continúa bajo una lógica homogénea que ignora la ruralidad dispersa, las áreas metropolitanas, los territorios étnicos, las zonas de frontera y las realidades urbanas complejas. Esta homogeneidad normativa impide avanzar hacia un Estado verdaderamente policéntrico.



Cuarto, se constata que la coordinación multinivel es débil, irregular y frecuentemente inexistente. La planeación pública no conversa entre niveles; los sistemas nacionales de seguimiento y reporte son redundantes y asfixiantes; la presencia del Estado en el territorio es fragmentada y la gobernanza intergubernamental carece de plataformas institucionales robustas. La articulación nación–territorio funciona más por inercia que por diseño. Las lógicas sectoriales no dialogan con las lógicas de la descentralización, por lo cual hay que repensar las dos instancias en simultánea y extender el análisis a las lógicas de gestión que se han implementado en las últimas décadas.

Quinto, se evidencia una alta carga administrativa y un sistema informativo incoherente que afecta gravemente la capacidad operativa de municipios y departamentos. La multiplicación de reportes, formatos y exigencias burocráticas desvía los escasos recursos humanos de la gestión sustantiva y consolida la percepción de ineficiencia territorial, reproduciendo un círculo vicioso de desconfianza institucional.

Finalmente, las propuestas formuladas permiten afirmar que Colombia requiere una renovación profunda de la arquitectura institucional de la descentralización, basada en cinco ejes esenciales:

- Clarificación y reorganización del sistema competencial, sustentado en el principio de proximidad y en atribuciones funcionales claras.
- Regímenes administrativos y fiscales diferenciados, alineados con vocaciones y tipologías territoriales.
- Gobernanza multinivel efectiva, con coordinación obligatoria, pactos territoriales y fortalecimiento de los esquemas asociativos.
- Reforma del Estado central, orientada a la devolución de competencias y al fortalecimiento de roles de rectoría, asistencia técnica y coordinación.
- Sistemas de información unificados y plataformas integradas, que reduzcan cargas administrativas y soporten una verdadera política de desarrollo territorial.

En síntesis, se concluye que la descentralización colombiana no fracasa por falta de normas, sino por la falta de coherencia entre competencias, financiamiento, capacidades y arquitectura institucional, superar este desajuste requiere un rediseño que ponga en el centro al territorio como unidad de desarrollo, garantice autonomía responsable y permita cerrar brechas estructurales históricas, solo así será posible avanzar hacia un Estado multinivel moderno, solidario, diferenciado y capaz de responder a las complejidades del país.



Referencias

- DAFP. (2012). Diagnóstico de la capacidad institucional de municipios de sexta categoría. Bogotá: PLAN CONFOR- INFORME DE INTERVENCIÓN.
- Dirección de Ordenamiento Ambiental y Territorial. (09 de 2023). Organización y arquitectura institucional del Sistema Nacional Ambiental en Colombia. Retgos y oportunidades. Bogotá.
- DNP (2024). Informe Final Misión de Descentralización. Bogotá.
- Hurtado, J. (2015). Capacidad de adaptación de los municipios de Colombia al cambio climático[Informe preventivo. Procuraduría delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. Bogotá.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2023). Exposición de Motivos al proyecto de Ley por el cual se reforma el sistema de salud. Bogotá.
- Misión para la Tranformación del Campo. (2014). Definición de categorías de ruralidad. Bogotá: Ministerio de Agricultura-DNP.
- Pavani, G. (2006). La descentralización territorial en Italia y Colombia. Revista Derecho del Estado, núm. 18, junio, 57-72.
- RIMISP. (2023). Rediseñando la descentralización. Bogotá.

4

GOBIERNO DEL CAMBIO



Bio Administración Pública



LA MESA SECTORIAL DE MUJER Y GÉNERO: AVANCES HACIA LA PARIDAD Y EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COLOMBIANA

Magda Yaneth Alberto Cubillos

Psicóloga y pedagoga, Máster y Especialista en temas
relacionados con el estudio de género. Defensora y promotora
de la paz y los Derechos de las mujeres
malberto@funcionpublica.gov.co



Resumen

Este artículo presenta los avances y desafíos de la Mesa Sectorial de Mujer y Género del Acuerdo Nacional Estatal entre el periodo del 2015 hasta el 2025, como una estrategia clave para la institucionalización de la paridad y el enfoque de género en la administración pública colombiana. A través del trabajo conjunto entre el Gobierno, los sindicatos y las ciudadanías de las mujeres, esta Mesa ha logrado introducir acciones formativas, normativas y culturales que promueven la equidad y fomentan una bioadministración pública participativa, abierta y garante de derechos.

Palabras clave: Acuerdo Nacional estatal, equidad de género, brechas, sindicatos, bioadministración publica participativa

Introducción

En las últimas décadas Colombia ha avanzado en políticas de equidad de género, y aunque algunas brechas entre hombres y mujeres aún persisten, es importante destacar los avances al respecto en el sector público.

La subrepresentación de mujeres en cargos directivos, la violencia basada en género en el entorno laboral y la falta de mecanismos institucionales eficaces para incorporar el enfoque de género habían sido los desafíos a enfrentar en el sector público desde la década de los 90. Estas demandas se recogen en la Constitución de 1991, reconocieron los derechos de las mujeres y a la igualdad, ofreciendo un contexto propicio para fortalecer las luchas por la equidad en todos los ámbitos, incluyendo el del trabajo y las organizaciones sindicales.

Esta apuesta fortalecida por la participación de las mujeres y la igualdad de género instó al Estado a comprometerse a cumplir con tratados internacionales, como la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995, que orienta la formulación de marcos normativos y políticas públicas dirigidas a avanzar hacia la igualdad de género.

Pasadas tres décadas de esta apuesta del Estado Colombiano se ha fortalecido, por su parte, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), en la actualidad abona este horizonte por transformar la administración pública desde una perspectiva de bioadministración¹ y Estado abierto, reconociendo a las mujeres y diversidades sexuales como actoras esenciales para el avance del empleo público diverso e incluyente.

En palabras del director de Empleo Público Francisco Camargo “el empleo diverso e incluyente, no es un gasto, sino una inversión en democracia”.

Desde la década del 2000 la Dirección de Empleo Público del Departamento Administrativo de la Función Pública ha promovido la participación de las mujeres en los niveles decisarios del Estado colombiano, iniciando con la Ley 581 de 2000 (Congreso de la República de Colombia, 2000), que estableció una cuota mínima del 30 % en cargos de decisión. Este avance se consolidó con la aprobación de la Ley 2424 de 2024 (Congreso de la República de Colombia, 2024), que establece la participación paritaria de las mujeres, elevando progresivamente el porcentaje del

30 % al 50 % en cargos del máximo nivel decisorio y otros niveles estratégicos de toma de decisiones en la Administración pública. Estas medidas están alineadas con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) No. 5, que busca garantizar la participación plena y efectiva de las mujeres en todos los niveles de liderazgo político, económico y público, al tiempo que responden a la meta establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, que proyecta alcanzar la paridad de género en cargos directivos para la vigencia 2026. Este avance representa un hito para el Gobierno nacional en la consolidación de la equidad y la igualdad de género en la función pública.

Desde la ratificación de los Convenios 151 y 154 de la OIT, que fueron incorporados a la legislación laboral nacional por medio de las Leyes 411 de 1997 y 524 de 1999, Colombia empezó a trabajar las medidas para dar aplicación a los mismos. (Congreso de la República de Colombia 1997 y 1999). En este camino se resalta el Decreto 160 del 5 de febrero de 2014, que reglamentó la Ley 411 de 1997 aprobatoria del Convenio 151 de la OIT, en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos, aplicable en todas las entidades y organismos del sector público, con sus correspondientes excepciones, y las modificaciones al mismo a través del Decreto 243 de 2024. (Gobierno de Colombia 2014 y 2024).

Fue en la negociación Estatal del 2015 (entre el gobierno colombiano y las organizaciones sindicales del sector público), con la aplicación del Decreto 160 del 2014, que las lideresas sindicales propusieron la creación de la mesa sindical de mujer y género, esta iniciativa permitió avanzar en temas de equidad desde de los acuerdos sindicales del sector público. En las negociaciones posteriores, la mesa se mantuvo activa, destacándose especialmente por su funcionamiento durante el período 2023–2025. En este periodo, logró operar de manera constante, fortalecer el proceso de diálogo y concertación entre las partes, resaltar y visibilizar el papel de la mesa y las líderes sindicales, así como cumplir con compromisos previamente rezagados y avanzar significativamente en los puntos pactados en 2022.

Con la entrada en vigor del Decreto 243 de 2024, en medio de la negociación estatal de 2025, en el acuerdo sindical del 2025, se ratificó la continuidad de esta mesa. Además, se acordaron diez puntos específicos en el capítulo de género, consolidando su papel como espacio clave para el impulso de la igualdad en el ámbito laboral público.

Cabe destacar que con el decreto 243 de 2024 en su artículo 2.2.2.4.10 sobre número de negociadores, grado de representatividad y conformación de la comisión negociadora unificada sindical, en el párrafo dos se indica “la importancia de la integración de las comisiones negociadoras las cuales propenderá por la participación de la mujer sindicalista en equidad numérica” (Ministerio del Trabajo, 2024), así pues, se ratifica de manera formal, este esfuerzo institucional, sindical y social que le país ha venido haciendo para lograr la participación incidente y paritaria de las mujeres .



Origen y estructura de la Mesa Sectorial de Género

La mesa fue creada en el marco del Acuerdo Nacional Estatal del 2015, el 11 de mayo de 2015, con la participación de la Consejería Presidencial de la Mujer, el Ministerio de Trabajo, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y por supuesto, las organizaciones sindicales del sector público. Está compuesta por delegadas del Gobierno nacional, de las centrales y federaciones sindicales de distintas entidades públicas del orden nacional y territorial, quienes se han destacado por su trabajo colectivo y con resultados, este equipo mayoritariamente de mujeres, ha desarrollado un trabajo de manera concertada y articulada para lograr el diseño, ejecución y seguimiento de estrategias que promuevan la equidad de género con el fin de lograr institucionales públicas más transparentes, humanas y eficaces. En 2023 con la creación del Ministerio de la Igualdad y Equidad por medio del Decreto 1075 del 29 de junio de 2023 se establece la estructura del ministerio y se crea el Viceministerio de las Mujeres, que ejerce en la negociación la secretaría técnica de esta importante mesa. (Presidencia de la República de Colombia 2023).

Acciones destacadas y logros

Entre los logros más significativos de la mesa destacan:

- Resolución 758 de 2016 del Ministerio del Trabajo de Colombia, que creó la Subcomisión de Género como parte de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales. Esta tiene como objetivo hacer seguimiento a la política de Estado en materia de género, coordinar con el Observatorio de Asuntos de Género para evaluar normas y programas, y concertar una reglamentación para prevenir y sancionar el acoso sexual en el ámbito laboral, así como reducir la brecha de género existente. (Ministerio del Trabajo, 2016).
- Adecuación progresiva de las salas amigas de la familia lactante, establecidas por la Ley 1823 de 2017 (Congreso de la República de Colombia, 2017), como espacios de cuidado para hijos menores de cinco años en entidades públicas de orden nacional y territorial.
- Implementación de salas de descanso y de bienestar en entidades públicas en que las funciones implican horarios extensos, nocturnos o riesgos físicos y psicológicos, especialmente para mujeres trabajadoras.





- Flexibilización de la jornada y horarios laborales para trabajadores con responsabilidades familiares, en consulta con organizaciones sindicales, conforme a las normas internacionales del trabajo, en especial el convenio 156 aprobado por la Ley 2305 de 2023 (Congreso de la República de Colombia, 2023), declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-187 de 2024 (Corte Constitucional de Colombia, 2024).

- Impulso para la adopción de convenios como el 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, aprobado en la Ley 2305 del 31 de julio de 2023; el Convenio 183 sobre la Protección de la Maternidad, aprobado mediante la Ley 2357 de 2024 (Congreso de la República de Colombia, 2024) y el Convenio 190 de la OIT sobre violencia y acoso en el ámbito laboral, aprobado mediante la Ley 2528 de 2025 (Congreso de la República de Colombia, 2025), logrados con participación de organizaciones sindicales.
- Incorporación del enfoque de género, interseccional y diferencial en el Plan Nacional de Formación y Capacitación para el Desarrollo y la Profesionalización del Servidor Público (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2023), especialmente en su eje temático “Mujeres, Inclusión y Diversidad”, que propone:
 - Promover la igualdad de género y la inclusión.

- Prevenir y atender violencias basadas en género y otras formas de discriminación.
- Fortalecer competencias instituciones y de los equipos de trabajo para gestionar la diversidad e inclusión, y generar estadísticas con enfoque de género.
- Promover la participación de las organizaciones sindicales en la actualización de la política pública para las poblaciones con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas, incorporando enfoques de interseccionalidad, reducción de brechas, garantía de derechos laborales y colectivos, y la creación de espacios seguros en el ámbito laboral.
- Creación de una mesa técnica para formular, hacer seguimiento y difusión al Sistema Nacional de Cuidado, logrando la participación sindical en el CONPES 4143 (Departamento Nacional de Planeación, 2025), que estableció la Política Nacional de Cuidado con el objetivo de lograr un modelo corresponsable y sostenible que pone los cuidados en el centro de la vida, con el objetivo de avanzar hacia una sociedad más justa y equitativa.
- Elaboración de la Guía para la inclusión del enfoque de género en el Sistema General del Sistema en Seguridad en la Trabajo, establecida por la Circular 024 del 17 de febrero de 2025. (Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública, 2025).
- Conmemoración del 28 de mayo, Día de Acción por la Salud de las Mujeres, a través de directrices institucionales para promover la salud integral y el bienestar laboral de las servidoras, en cumplimiento del artículo 43 de la Constitución y el Acuerdo Nacional Estatal 2023

- Aprobación de la Ley 2424 de 2024 (Congreso de la República de Colombia, 2024), que establece pasos para alcanzar un 30% de participación femenina a una participación paritaria decisoria, reglamentada por el Decreto 859 de 2025 (Presidencia de la República de Colombia, 2025).
- Impulso a la incorporación del enfoque de género en la Reforma Laboral, aprobada en la Ley 2466 de 2025 (Congreso de la República de Colombia, 2025).
- Diplomado “Mujeres en Acción, Sindicatos en Transformación”, que otorga certificación internacional del Centro de Solidaridad, impulsado con el liderazgo del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Igualdad y equidad, clausurado en el #8M (Día Internacional por los Derechos de las Mujeres) del 8 de marzo de 2025, fortaleciendo el liderazgo de más de 150 sindicalistas en la agenda de género y el mundo laboral de todo el país.
- Fortalecimiento de la difusión y actualización de cursos ofertados por la ESAP como Liderazgo y participación política de las mujeres; Enfoque de género y derechos humanos; Empoderamiento femenino: proyectos que transforman; Las mujeres rurales cuidan lo público; Prevención y atención a las violencias contra las mujeres y discriminación racial en el ámbito del trabajo de la función pública; Integración de enfoque de género en el ciclo de las políticas públicas, entre otros, dirigidos a servidores (as) públicos (as) para fortalecer la equidad de género en el sector público².
- Congreso “Hacia la implementación del Convenio 190 en el sector público”, realizado en agosto de 2025, certificado por la ESAP y, organizado con la participación de las líderes sindicales con el apoyo de Función Pública, el Ministerio de Igualdad y el Ministerio de Trabajo, como espacio de reflexión sobre buenas prácticas y análisis normativo para su aplicación en las instituciones públicas³. El impulso y seguimiento para el cumplimiento de la Directiva Presidencial 001 de 2023 (Presidencia de la República de Colombia, 2023), que insta a todas las entidades a crear protocolos para la prevención, atención y medidas de protección de todas las formas de violencia contra las mujeres y basadas en género y/o discriminación por razón de raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual o discapacidad, y demás razones de discriminación en el ámbito laboral y contractual del sector público y la participación efectiva de la mujer en las diferentes instancias de la administración pública. Para el 2025 con el apoyo de las líderes sindicales y el liderazgo del Grupo de Gobernanza del Viceministerio de las Mujeres de Minigualdad se había logrado que más de 100 entidades del nivel nacional públicas implementaran protocolos.

Impacto en la institucionalización del enfoque de género

Estos avances no solo se traducen en normas y programas, sino también en transformaciones culturales en los sindicatos y entidades estatales. La mesa ha promovido la creación de estrategias para el abordaje de las violencias, la incorporación del enfoque de género en el empleo público, impulsando instrumentos de seguimiento, evaluación y estrategias comunicativas de las mujeres sindicalistas para la difusión de contenidos en materia de equidad.

Retos y proyecciones institucionalización del enfoque de género

- Sostenibilidad institucional, la mesa se consolida como parte de la Mesa Nacional de Negociación Estatal, con presencia en todas las etapas de negociación conforme al Decreto 243 de 2024, contribuyendo a la paridad y participación efectiva de las mujeres sindicalistas; será un reto su sostenibilidad en el tiempo, enfrentando los cambios de las delegadas por parte de los sindicatos y las instituciones.

- Creación e implementación de un instrumento de monitoreo sobre violencia basada en género en el ámbito laboral público, con participación sindical, en cumplimiento de la directiva presidencial y la nueva legislación como la reforma laboral y el convenio 190, a través del sistema SALVIA4 -Programa para el abordaje integral de violencias contra las mujeres desde el monitoreo de violencias basadas en género y de la transformación cultural.
- Actualización y ejecución del diplomado Mujeres en Acción, Sindicatos en Transformación con el fin de fortalecer el liderazgo sindical feminista.
- Impulso y socialización del Conpes 4143 sobre Política Nacional de Cuidado, a nivel nacional y territorial, incorporación de recomendaciones en su implementación desde el ámbito laboral público y territorial.

- Lineamientos para el reconocimiento de licencias remuneradas en casos certificados de violencia basada en género.
- Fortaleciendo de lineamientos para el ejercicio de los derechos menstruales y acceso a productos de higiene menstrual, fortaleciendo implementación de la Circular Externa 100-002-2025 (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2025) que establece lineamientos para la protección de los derechos menstruales de las mujeres en el sector público.
- Lineamientos para la protección y confidencialidad en casos de interrupción voluntaria del embarazo, con posibilidad de licencias remuneradas, en el sector público.
- La mesa tiene el reto de acompañar el avance de los enfoques diferenciales en los acuerdos sindicales producto de la negociación Estatal, incluyendo los derechos de los y las servidores LGBTQ+.



Conclusiones

- En este recorrido de 10 años, actores sindicales e institucionales coinciden el trabajo comprometido de esta mesa, y sus importantes logros.

● **El papel protagónico de las mujeres sindicalistas, el diálogo y proceso de concertación con las lideresas sindicales ha sido prioritario para materializar los logros destacados, sin ellas, los avances y sostenibilidad de la mesa no serían posibles.**

- Se destaca el papel del Ministerio del Trabajo, la Consejería Presidencial para la Mujer y posteriormente el Viceministerio de las Mujeres y el Departamento Administrativo de la Función Pública, en cabeza de la Dirección de Empleo Público, que a través de equipos comprometidos, conformado en su mayoría por servidoras públicas han podido hacer cumplirlos acuerdos establecidos en la materia.

- La Mesa Sectorial de Género se consolida como una experiencia innovadora de gobernanza participativa, bioadministración pública y cocreación de políticas públicas con enfoque de género. Su fortalecimiento ha permitido avanzar hacia un Estado más justo, equitativo y corresponsable, promoviendo condiciones laborales más inclusivas para mujeres y personas LGBTIQ+ en el empleo público. A través de acciones concretas orientadas al cuidado, la inclusión y la justicia social, esta mesa se proyecta como una herramienta viva del Estado abierto colombiano, comprometido con la igualdad sustantiva y la participación paritaria en la función pública.

Referencias

- Palencia (2025). Bioadministración pública y autopoiesis: hacia un modelo de gestión adaptativa ecosistemas administrativos. Bio-Administración Pública: Revista Institucional del Departamento Administrativo de la Función Pública, a (No. 4).

- Función Pública. (2025). Revista BioAdministración Pública (No. 4). <https://www.funcionpublica.gov.co/...1,8-14>.

https://www.cesararciniegas.com/pdf/2023-12-29_Bioadministracion.pdf Bastías, L. E.

- Congreso de la República de Colombia. (2000, mayo 31). Ley 581 de 2000: Por la cual se reglamenta la participación de la mujer en los niveles decisarios de las diferentes ramas y órganos del poder público. Diario Oficial No. 44.022.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5367>

- Congreso de la República de Colombia. (2024, septiembre 6). Ley 2424 de 2024: Por la cual se adoptan medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres en las diferentes ramas y órganos del poder público y se dictan otras disposiciones.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=250896>

- Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 411 de 1997: Por medio de la cual se aprueba el Convenio 151 sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública. Diario Oficial No. 43.179, noviembre 5.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13348>

- Congreso de la República de Colombia. (1999). Ley 524 de 1999: Por medio de la cual se aprueba el Convenio 154 sobre el fomento de la negociación colectiva, adoptado en la 67^a Reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra, 1981. Diario Oficial No. 43.679, agosto 12.
- Gobierno de Colombia. (2014, febrero 5). Decreto 160 de 2014: Por el cual se reglamenta la Ley 411 de 1997 aprobatoria del Convenio 151 de la OIT, en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos. Presidencia de la República, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de la Función Pública. Diario Oficial No. 49.057.

<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1036037>

- Gobierno de Colombia. (2024, febrero 29). Decreto 243 de 2024: Por el cual se modifica el Capítulo 4 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos. Diario Oficial No. 53.210 Presidencia de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio del Trabajo, Departamento Administrativo de la Función

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=234370

- Ministerio del Trabajo. (2016, mayo 10). Resolución 758 de 2016: Por la cual se crea la Subcomisión de Género en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales. Diario Oficial No. [Número si disponible].
- Presidencia de la República de Colombia. (2023, junio 29). Decreto 1075 de 2023: Por el cual se adopta la estructura del Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 52.987.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=213630>

- Congreso de la República de Colombia. (2017). Ley 1823 de 2017: Por medio de la cual se establecen las salas amigas de la familia lactante del entorno laboral. Diario Oficial No. 50.263, enero 4. <http://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79037>
- Congreso de la República de Colombia. (2023). Ley 2305 de 2023: Por medio de la cual se aprueba el Convenio 156 de la OIT sobre igualdad de oportunidades y trato entre trabajadores con responsabilidades familiares. Diario Oficial No. 52.987, julio 31. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30048922>

- Corte Constitucional de Colombia. (2024, mayo 22). Sentencia C-187 de 2024: Revisión de constitucionalidad de la Ley 2305 de 2023 aprobatoria del Convenio 156 de la OIT. Expediente LAT 494.

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=158639>

- Congreso de la República de Colombia. (2024, mayo 29). Ley 2357 de 2024: Por medio de la cual se aprueba el Convenio 183 relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad, adoptado por la 88^a Conferencia Internacional de la OIT. Diario Oficial No. 52.771.

https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/TEXTOS_COMPLETOS/7LEYES/LEYES%202024/Ley%20202430%20de%202024.pdf

- Congreso de la República de Colombia. (2025, agosto 4). Ley 2528 de 2025: Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Violencia y el Acoso - No. 190", adoptado por la 108^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en Ginebra, Suiza, el 21 de junio de 2019. Diario Oficial No. 53.204.

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=188753>

- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2023, diciembre 7). Plan Nacional de Formación y Capacitación para el Desarrollo y la Profesionalización del Servidor Público.

https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/28587425/35003993/Plan_Nacional_de_Formacion_y_capacitacion_7_12_2023.pdf/f3874ffd-0960-959a-8aa6-a2b4b686607d?t=1702325706118

- Departamento Nacional de Planeación. (2025, febrero 14). Documento CONPES 4143: Política Nacional de Cuidado. Consejo Nacional de Política Económica y Social.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4143.pdf>

- Presidencia de la República de Colombia. (2025, julio 30). Decreto 859 de 2025: Por el cual se sustituye el Capítulo 3 del Título 12 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de la Función Pública, en el sentido de reglamentar parcialmente la Ley 581 de 2000, modificada por la Ley 2424 de 2024.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=261436>

- Congreso de la República de Colombia. (2025, junio 25). Ley 2466 de 2025: Por medio de la cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una Reforma Laboral para el trabajo decente y digno en Colombia. Diario Oficial No. [por confirmar].

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=260676

- Ministerio del Trabajo & Departamento Administrativo de la Función Pública. (2025, febrero 17). Circular Conjunta 024 de 2025: Guía para la inclusión del enfoque de género en el SG-SST.

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=178655>

- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2023). Directiva Presidencial 001 de 2023: Lineamientos para la prevención de violencias basadas en género en entidades públicas.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=204503>

- Departamento Nacional de Planeación. (2022). Política Nacional de Cuidado: CONPES 4143. <https://www.dnp.gov.co/> Mesa de Negociación Nacional Estatal. (2025, mayo 7–8). Actas de la Mesa Mujer y Género de Negociación del Sector Público. Bogotá, Colombia.



EL PAPEL DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA AUTONOMÍA TERRITORIAL EN COLOMBIA

Laura Cristina Barbosa Cifuentes

Comunicadora Social y periodista con más de cinco años de experiencia en medios tradicionales y digitales; Especializada en investigación, redacción de reportajes y creación de contenido multimedia que conecta con audiencias diversas. Apasionada por la narrativa audiovisual, se destaca en la conducción de programas de televisión y radio.

lauracifuentescontacto@gmail.com



Resumen

La descentralización en Colombia se suele analizar desde normas, competencias y recursos, pero su impacto real también depende de unos factores menos visibles: el cómo circula la información en los territorios y la capacidad de la ciudadanía para interpretarla y usarla en los debates públicos. Este artículo examina el papel de la comunicación pública y del periodismo local en la construcción de autonomías territoriales efectivas, destacando que una ciudadanía informada capaz de interpretar decisiones, exigir transparencia y participar activamente en la discusión pública fortalece la democracia local más allá de la formalidad institucional.

A partir de revisión documental y análisis de experiencias en distintos municipios del país, se identifican brechas informativas, desafíos en el acceso y claridad de datos públicos, y se reconoce el rol del ecosistema mediático regional como puente entre instituciones y comunidades. El texto propone concebir la información pública no sólo como un requisito legal, sino como un bien democrático esencial para ejercer control social y consolidar proyectos territoriales propios.

Palabras clave: descentralización, autonomía territorial, información pública, participación ciudadana, periodismo territorial, comunicación pública.

Introducción

La descentralización en Colombia se ha posicionado como una estrategia fundamental para redefinir el vínculo entre Estado, territorios y ciudadanía. Su lógica consiste en acortar distancias administrativas, otorgar mayor autonomía a los entes territoriales y fomentar la participación de la comunidad en los asuntos públicos. Sin embargo, este proceso no se agota en la simple transferencia de competencias y recursos, requiere también de condiciones comunicativas e informativas para que, en los hechos, la autonomía sea vivida y no solo declarada. Estudios indican que la descentralización condiciona la calidad democrática local en la medida en que la ciudadanía dispone de información relevante, oportuna y accesible, y tiene los canales para intervenir en los procesos de gobierno.

En este contexto, la información pública y la comunicación institucional emergen como ejes estructurales para la gobernanza territorial.

El derecho al acceso a la información está codificado en normativas como la Ley 1712 de 2014 (Transparencia y Acceso a la Información Pública) y las políticas de participación ciudadana del Departamento Administrativo de la Función Pública que presentan la “información” como uno de los cuatro niveles clave para la participación efectiva.

No obstante, el mero acceso formal a datos no garantiza por sí solo la capacidad de la ciudadanía de utilizarlos, interpretarlos y transformarlos en acción pública. Allí donde la información es incomprendible, tardía o inaccesible, la descentralización puede quedar atrapada en la formalidad, sin lograr empoderar realmente a la población local.

El papel del periodismo territorial y el ecosistema mediático local resulta clave para cerrar esa brecha. Los medios y los periodistas actúan como mediadores entre las instituciones y las comunidades, traduciendo información técnica, señalando vacíos de comunicación, visibilizando actores silenciados y habilitando espacios de deliberación pública. En territorios con mayor cobertura mediática local y prácticas periodísticas sólidas, se observa que la ciudadanía está mejor equipada para ejercer control social, dialogar con la administración y participar en decisiones vinculadas al desarrollo territorial. Al contrario, en contextos con debilidad informativa los mecanismos de participación quedan subutilizados. Estudios de participación ciudadana en Colombia han resaltado que factores como la apatía, el desconocimiento de mecanismos participativos y las brechas digitales obstaculizan el ejercicio real de derechos ciudadanos.

Este artículo examina cómo la comunicación pública y el periodismo local inciden en la construcción de autonomías territoriales efectivas en Colombia. A partir de revisión documental, informes institucionales y el análisis de experiencias en municipios de diversos tamaños y contextos, se identifican brechas en el acceso a la información, desafíos en la claridad de los datos públicos, y el rol del periodismo local como puente entre instituciones y ciudadanos. La intención es ofrecer una reflexión crítica que supere el enfoque tradicional de la descentralización centrado únicamente en la transferencia de recursos, y que sitúe la información y la comunicación como elementos estructurales de la democracia territorial.

Al concebir la información pública como un bien democrático esencial y reconocer al periodismo territorial como un actor central en la gobernanza local, se propone una visión renovada de la descentralización en Colombia. Esta perspectiva trasciende la simple transferencia de funciones y recursos desde el nivel nacional hacia los territorios, al enfocarse en la capacidad de los ciudadanos para acceder, interpretar y utilizar la información en la toma de decisiones públicas. En este entorno, la descentralización se convierte en un instrumento que empodera a las comunidades, fomenta la participación activa y la deliberación informada, y permite consolidar proyectos territoriales propios.

Además, resalta el papel estratégico de los canales de comunicación y los medios locales como puentes entre las instituciones y la ciudadanía, traduciendo datos técnicos en narrativas comprensibles y relevantes. De esta manera, la información pública y el periodismo territorial no solo facilitan la transparencia y el control social, sino que fortalecen la autonomía territorial como un proceso tangible, inclusivo y capaz de generar un impacto real en la vida cotidiana de las comunidades, permitiendo evaluar con mayor precisión los resultados de la descentralización y su eficacia en la gobernanza local.

Marco conceptual

La descentralización en Colombia se entiende como el proceso mediante el cual el Estado transfiere competencias, responsabilidades y recursos a los niveles territoriales de departamentos, distritos y municipios con el objetivo de acercar la gestión pública a la ciudadanía y fortalecer la democracia local. Esta transferencia busca mejorar la eficiencia administrativa, permitir decisiones más ajustadas a las necesidades locales y generar espacios de participación ciudadana efectivos (Rondinelli, Nellis & Cheema, 1983). No obstante, la descentralización no garantiza automáticamente la autonomía territorial; su éxito depende también de la disponibilidad y circulación de información confiable y comprensible, así como de la capacidad de los ciudadanos de utilizarla para ejercer control social.



La autonomía territorial se refiere a la capacidad que tienen los gobiernos locales de definir, implementar y ejecutar políticas públicas dentro de su jurisdicción, de acuerdo con la legislación nacional. Esta autonomía se materializa no sólo a través de competencias legales o recursos financieros, sino también mediante estructuras administrativas, capacidad técnica, transparencia y participación de la ciudadanía. Una autonomía efectiva exige, por tanto, un equilibrio entre normativa, recursos y la capacidad social de intervenir y evaluar la gestión pública.

El Sistema General de Participaciones (SGP) constituye el principal mecanismo de financiación territorial en Colombia. Este sistema redistribuye recursos desde la nación hacia municipios y departamentos para sectores prioritarios como educación, salud y saneamiento básico. En 2024, los recursos transferidos por el SGP alcanzaron aproximadamente \$70,54 billones, con más del 96 % destinados a asignaciones sectoriales, principalmente educación y salud (La República, 2024). Sin embargo, estudios recientes evidencian que la distribución de recursos y la participación ciudadana en la supervisión de su uso son desiguales, debido a brechas en el acceso a la información y la limitada comprensión de los mecanismos financieros por parte de las comunidades (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2023).

La información pública es un insumo estratégico para la descentralización y la autonomía territorial. La Ley 1712 de 2014 establece el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, considerándola un requisito para la transparencia, la rendición de cuentas y la participación efectiva. La información no solo debe estar disponible, sino ser clara, oportuna y comprensible, de manera que los ciudadanos puedan evaluar la gestión pública y tomar decisiones informadas. La comunicación pública y el periodismo local actúan como mediadores esenciales en este proceso, traduciéndose en narrativas accesibles y promoviendo la deliberación ciudadana.

Finalmente, la participación ciudadana se fortalece cuando existe un ecosistema informativo activo y confiable. Los medios locales actúan como mediadores, traduciendo información técnica en lenguaje comprensible, visibilizando vacíos o irregularidades y habilitando espacios de deliberación, donde estos canales funcionan, la autonomía territorial se traduce en decisiones más legítimas y efectivas; donde no existen, la descentralización se vuelve formal y distante (Gaventa, 2004).

Este marco conceptual establece la interrelación entre descentralización, autonomía territorial, financiamiento público, información y participación ciudadana, proporciona la base teórica y normativa para analizar cómo la comunicación pública y el periodismo local influyen en la construcción de autonomías territoriales efectivas, ofreciendo una perspectiva integral que articula política, gestión y ciudadanía en el contexto colombiano.

La descentralización en Colombia no es solo una cuestión de leyes o cifras; es la manera en que los recursos del país llegan a la vida cotidiana de las comunidades. En 2024, el SGP transfirió cerca de \$70,54 billones de pesos, con alrededor del 96 % destinado a sectores como educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

Pero no todos los territorios experimentan estos recursos de la misma manera, en 280 municipios, se identificó un riesgo alto en la gestión de fondos para agua potable y saneamiento, lo que significa que muchas comunidades todavía enfrentan dificultades para acceder a servicios básicos, a pesar de que los recursos existen.



La propuesta de reforma al SGP, que busca aumentar la proporción de los ingresos nacionales destinados a los entes territoriales, abre oportunidades, pero también plantea retos sobre la capacidad de los municipios para gestionar y comunicar esos recursos.

En este escenario, la información pública y el periodismo local se convierten en elementos determinantes, los recursos pueden estar, pero si la comunidad no entiende cómo se usan ni tiene canales para participar, la descentralización queda incompleta, por ello, evaluar la autonomía territorial requiere mirar más allá del presupuesto, implica analizar quién recibe la información, con qué calidad, qué canales existen y cómo los medios locales actúan como puente entre instituciones y ciudadanía.

Este contexto muestra la tensión permanente en Colombia, por un lado, el aumento de recursos y normas que promueven la autonomía; por otro, la persistencia de barreras comunicativas y de participación que impiden que esos recursos se traduzcan en bienestar tangible y gobernanza efectiva.

El recorrido por los territorios colombianos muestra que la descentralización no se mide únicamente por la cantidad de recursos asignados, sino por la forma en que estos se traducen en servicios y oportunidades reales para la ciudadanía.

Los municipios que han logrado fortalecer la comunicación institucional y los medios locales presentan resultados tangibles en participación y control social, mientras que otros enfrentan brechas significativas que limitan la autonomía territorial.

Por ejemplo, en Medellín, el portal de transparencia municipal y los medios locales han logrado que la ciudadanía acceda a información detallada sobre la ejecución de proyectos educativos y de infraestructura urbana. Informes de 2024

muestran que más del 72 % de los ciudadanos consultados entendía los mecanismos de distribución del SGP y podía señalar áreas de inversión prioritarias en su comunidad (Medellín Ciudadanía, 2024). Esta articulación entre información pública y comunicación local ha permitido que los habitantes participen en foros de discusión y control social, consolidando una autonomía territorial efectiva que va más allá de la formalidad legal.

En contraste, municipios como San José del Guaviare presentan dificultades recurrentes en el acceso y comprensión de la información pública. Según el último informe de la Gobernación de Guaviare, solo un 38 % de los hogares recibía información clara sobre la distribución de recursos del SGP en educación y salud (Gobernación de Guaviare, 2024). La escasa cobertura de medios locales y la limitada articulación institucional generan brechas que afectan la toma de decisiones de la ciudadanía y su capacidad de exigir transparencia, lo que reduce la eficacia de la descentralización y la autonomía territorial.

Un hallazgo común entre estos casos es que la información no es suficiente si no se comunica de manera efectiva. La claridad, oportunidad y accesibilidad de los datos son factores decisivos para que la ciudadanía pueda interpretar las decisiones de las autoridades locales y participar en los debates públicos. Los medios locales actúan como traductores de esta información técnica, conectando a los ciudadanos con los recursos y proyectos que impactan directamente sus vidas.

Además, la revisión documental indica que las brechas digitales siguen siendo un desafío crítico. En 2024, el 65,6 % de los hogares colombianos tenía acceso a internet, permitiendo el acceso a portales de transparencia y medios digitales, pero dejando a un tercio de la población potencialmente excluida de estas dinámicas (DANE, 2024). La combinación de cobertura insuficiente, baja alfabetización digital y falta de canales de comunicación institucional limita la autonomía territorial incluso en municipios con recursos suficientes.

En términos de educación y salud, se evidencia un patrón similar, los recursos asignados por el SGP en 2024 alcanzaron cifras históricas: educación ($\approx \$30,68$ billones) y salud ($\approx \$16,39$ billones). Sin embargo, donde la información se distribuye con claridad y los medios locales participan activamente en la difusión de procesos y resultados, se observan mejoras en la planificación participativa, control social y apropiación comunitaria de los recursos. Por el contrario, la ausencia de comunicación efectiva mantiene a las comunidades en un rol pasivo, reduciendo la autonomía territorial a un concepto administrativo más que a una práctica real.

Estos hallazgos sugieren que la eficacia de la descentralización y la autonomía territorial no depende solo de las leyes o los recursos asignados, sino de la interacción entre información pública, medios locales y participación ciudadana. Los territorios que han logrado consolidar estos elementos muestran una mayor capacidad de decisión, control y gestión de sus recursos, consolidando la autonomía más allá de lo formal.

Además de Medellín y San José del Guaviare, otros municipios muestran patrones similares que ilustran cómo la comunicación y el periodismo local inciden en la autonomía territorial. En Cartagena, por ejemplo, los medios comunitarios y los programas de divulgación del gobierno local han logrado que la ciudadanía comprenda los proyectos financiados con recursos del SGP destinados a educación y saneamiento. En 2024, se registró que cerca del 68 % de los vecinos consultados participó en mesas de diálogo comunitario, indicando un nivel elevado de apropiación y control social sobre las decisiones locales.

Esto evidencia que cuando los canales de información funcionan de manera efectiva, los recursos se transforman en decisiones compartidas y tangibles, fortaleciendo la autonomía real de la comunidad.

En contraste, municipios más pequeños o con menor cobertura mediática, como Puerto Carreño, enfrentan desafíos significativos. La información sobre los proyectos financiados con el SGP llega con retraso, de forma incompleta o poco comprensible, y los ciudadanos reportan dificultades para participar en procesos de control social (Gobernación de Vichada, 2024). La ausencia de medios locales robustos y de estrategias institucionales de comunicación limita la capacidad de la comunidad para ejercer influencia sobre la gestión de los recursos, y la descentralización se percibe más como una política formal que como una herramienta efectiva de autonomía territorial. Un hallazgo transversal es que la calidad de la comunicación determina en gran medida la eficacia de la descentralización.

La información debe ser no solo disponible, sino clara, comprensible, oportuna y accesible, para que los ciudadanos puedan participar de manera activa. El periodismo local juega un papel estratégico al traducir datos técnicos en narrativas comprensibles, generar espacios de debate y servir como vínculo entre instituciones y comunidad. Sin este componente, incluso los recursos más significativos no logran impactar de manera efectiva la vida de las personas.



Finalmente, la revisión de documentos oficiales y estudios recientes evidencia que las brechas digitales y educativas amplían estas diferencias entre municipios.

proceso financiero o normativo, sino un proceso social que requiere información, comunicación y participación activa como ejes fundamentales para consolidar la autonomía territorial.

La descentralización y la autonomía territorial en Colombia son procesos que van más allá de la simple transferencia de recursos o de la existencia de normas dependen de cómo la información llega a la ciudadanía y de la capacidad de esta para comprenderla, interpretarla y utilizarla en la toma de decisiones locales. Este análisis evidencia que la participación activa de los ciudadanos es clave para que la descentralización deje de ser un concepto formal y se transforme en una práctica tangible, capaz de fortalecer la gobernanza y la calidad de los servicios públicos.

Los casos estudiados muestran que los municipios con medios locales sólidos y estrategias de comunicación institucional claras logran mayor apropiación de los recursos y control social efectivo. Por el contrario, en territorios con brechas de acceso a información y limitada cobertura mediática, incluso recursos significativos no se traducen en mejoras concretas para la comunidad. Este contraste demuestra que la autonomía territorial requiere una combinación de información accesible, comunicación efectiva y participación ciudadana real.

Como recomendaciones, se sugiere:

- Fortalecer los canales de información pública: garantizar que los datos sobre el uso de recursos del SGP sean claros, oportunos y accesibles para todos los ciudadanos, incluyendo formatos digitales y físicos según la realidad del territorio.
- Impulsar el periodismo local y comunitario: promover la cobertura de temas de gestión pública y descentralización como un instrumento de empoderamiento ciudadano y control social.
- Reducir brechas de acceso y alfabetización digital: implementar estrategias de capacitación y acceso a tecnologías que permitan a más ciudadanos participar activamente en los procesos locales.
- Fomentar espacios de participación y diálogo comunitario: asegurar que los mecanismos de control social y consulta ciudadana sean efectivos y estén alineados con la disponibilidad de información y recursos.
- Integrar la comunicación como eje de la descentralización: reconocer que el éxito de la autonomía territorial no depende solo de la norma o el presupuesto, sino de cómo se conecta a la ciudadanía con la información y los procesos de decisión.

En definitiva, la descentralización en Colombia sólo alcanzará su potencial cuando la información deje de ser un instrumento administrativo y se convierta en un bien democrático, accesible y comprensible, capaz de empoderar a los ciudadanos y transformar la vida de los territorios. La interacción entre recursos, comunicación y participación constituye la base de una autonomía territorial real, sostenible y legítima.



Referencias

- Departamento Nacional de Planeación. (2023). Informe sobre participación ciudadana y recursos territoriales. Bogotá: DNP.
- DANE. (2024). Acceso a tecnologías y participación ciudadana. Bogotá: DANE.
- El Colombiano. (2024). Reforma al sistema general de participaciones es inviable. Recuperado de <https://www.elcolombiano.com/negocios/reforma-al-sistema-general-de-participacion-es-es-inviable-IJ25680844>
- La República. (2024). Antioquia y Bogotá, los de mayores recursos en el Sistema General de Participaciones. Recuperado de <https://www.larepublica.co/economia/antioquia-y-bogota-los-de-mayores-recursos-en- el-sistema-general-de-participaciones-3990785>
- MinVivienda. (2024). 280 municipios de Colombia registraron un riesgo alto en el uso de recursos del SGP para agua potable y saneamiento. Recuperado de <https://minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/280-municipios-de-colombia-registraron-en-2024-un-riesgo-alto-en-el-uso-de-recursos-del-sistema-general-de-participacion-para-agua-potable-y>
- Rondinelli, D., Nellis, J., & Cheema, G. (1983). Decentralization in developing countries: A review of recent experience. World Bank Staff Working Paper No. 581.

5

TESTIMONIOS DEL CAMBIO





DISCAPACIDAD COMO MOTOR DE PROGRESO Y VIDA PRODUCTIVA

Tomás Antonio Guzmán Posada

Persona con Discapacidad Auditiva Neurosensorial Bilateral Congénita e Irreversible Cofosis Oído Derecho y Hipoacusia Severa Oído Izquierdo con calificación del Ministerio de Salud del 34.5% y de la Junta Nacional de invalidez del 41.78%; rehabilitado con implantes auditivos cross bluetooth.



Comenzar mi diario vivir es un reto y a la vez sueño por lograr ideales, hace muchos años me propuse el sueño de tener una vida productiva, una vida en la que me pudiera defender por mí mismo, muchas veces tuve dificultades para encontrar la forma de avanzar, porque mis temores y miedos no me abandonaban, lo que me impedía encontrar la ruta para hacerlo.

Mis estudios académicos fueron aceptables, encontraba barreras de accesibilidad para el aprendizaje, solo obstáculos, pero con grandes desafíos Dios me dio fuerzas para ingeníarmelas y al final logré terminar una carrera tecnológica y luego una profesional, pero no encontraba la forma de ser productivo debido a que las barreras y rechazo persistían para encontrar una oportunidad laboral y ejercer mi profesión de administrador de empresas.

Durante muchos años de discriminación en una sociedad que aún no estaba preparada para la inclusión, con este proceso entendí que tenía que cambiar mi actitud frente a los escenarios que la sociedad me imponía y concluía que debía cambiar mi forma de ver la vida y mi manera de pensar.

Algo que me ayudó mucho fue encontrar personas con mucha empatía con la discapacidad, lo que me llevó a modificar mi forma de pensar, ser más fuerte, aumentar mis ganas por vivir, proceso en el que mi familia fue fundamental por su entrega y amor por mí.

Los primeros años de vida laboral fueron de aprendizaje, conocí personas que me ayudaron y comencé a ejercer mi profesión en una empresa que por su naturaleza era empática con la población con discapacidad, aprendizaje que me permitió adquirir confianza en mí mismo y sentir que era posible.

Posteriormente vinieron años de inestabilidad laboral, fue una época llena de experiencias fuertes y retos por superar pero que con amor sobreviví, lo que ganaba apenas alcanzaba para subsistir y ni siquiera para cotizar en seguridad social.

Después de algunos años algo sucedió que aún no me lo creo porque ingresé a trabajar en una maravillosa entidad del Estado: la Auditoría General de la República, pasaban los días y no lo creía. Tuve días que pensé que era un sueño, entonces me dije "Es un sueño del que no quiero despertar".

La familia es fundamental en estos procesos, son el sostén del día a día. Mi amada esposa quien también es persona con discapacidad, y mis hijas han sido el motor de este proceso me han impulsado en una lucha sin cuartel.

Antes de entrar en contexto quiero hacer una pequeña reseña de las diferentes leyes que han sido formuladas de protección para la población con discapacidad y más adelante comento por qué hice esta alusión.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su artículo 27 promueve el trabajo y empleo como una acción positiva para las personas con discapacidad e invita a los estados parte a gestionar políticas de inclusión con sus respectivos ajustes razonables, y muy especialmente en su literal G que invita al sector público a emplear personas con discapacidad.

La Ley 361 de 1997 fue una de las primeras leyes que existieron en Colombia que buscó incorporar a las personas con discapacidad a la sociedad productiva buscando su protección e inclusión en el sector productivo del país.



La Ley 1618 Estatutaria del 2013 fue creada con el fin de establecer una ruta que permitiera cumplir los objetivos cuando Colombia se adhirió a la Convención de Derechos Humanos de la población con discapacidad (ONU), leyes que han permitido formular rutas de trabajo con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad.

Cuando ingresé a la Auditoría General de la República (AGR) en el área de gestión documental como tecnólogo grado 02 me di cuenta de lo que estaba hecho y que debía demostrar que podía hacer. La discapacidad no es obstáculo para salir adelante. El primer paso que di fue el de entender cómo funcionaba la entidad y que podía hacer por ella desde mi experiencia que.

Llevó cuatro años dando lo mejor, pero trato de no fallar en mis tareas, el día a día permite asumir retos por cumplir y tareas por finalizar, cuando ingresé a la entidad me hice una promesa en la que actualmente vengo trabajando y es como qué hacer por las personas con discapacidad.

Encontré la oportunidad en el Observatorio de Política Pública del Control Fiscal de la entidad para cumplir con mi promesa ingresé a él y para ello perfeccioné mis conocimientos a través de la Academia Virtual de la AGR allí adquirí conocimientos técnicos y profundos que me han permitido avanzar y aprender, una de las materias que más me impactó fue el Curso Libre para Investigadores en el que las personas que lo impartieron nos ayudaron a establecer la ruta de cómo investigar de la mejor forma posible.

Recuerdo mucho las palabras de Liliana Ortiz quien es la líder del observatorio: “Para que una investigación llegue a feliz término debe existir pasión y amor frente a lo que se está investigando”.

Vi una enorme oportunidad en la contratación del Estado colombiano y me empecé a preguntar ¿cuánto se está invirtiendo los recursos en la población con discapacidad?, ¿cómo se están invirtiendo los dineros del Estado en la población con discapacidad?, ¿incidió la pandemia en la destinación de estos recursos?

Se plantearon una serie de preguntas con el fin de poder trascender y dar respuestas, algunas seguramente encontraremos respuestas otras tal vez no, aún es una investigación que está en curso y espero poder terminarla pronto.

Algo que me motiva a escribir estas letras es lo que estoy sintiendo con mi frase “sueño del que no quisiera despertar” con ello quiero invitar a todas las personas con discapacidad a que trabajan con el Estado colombiano a que cuenten sus historias, con ello podemos invitar a que las diferentes entidades del Estado se motiven a contratar personas con discapacidad, que no tengan temor porque en nosotros van a encontrar disciplina, resiliencia, constancia, honestidad, respeto, compromiso, diligencia en el cumplimiento de responsabilidades que nos asignan.

He entendido que mi responsabilidad como persona con discapacidad es ser parte de la solución y no del problema, para ello me he enfocado en la investigación porque quiero que las personas con discapacidad mejoren su calidad de vida.

Pertenecer al Observatorio de Política Pública del Control Fiscal me llena de expectativas porque estoy convencido que aportar en la dignificación de la vida de las personas con discapacidad ¿lo estamos haciendo bien o no? Con la ciencia y el conocimiento encontraremos esas respuestas.

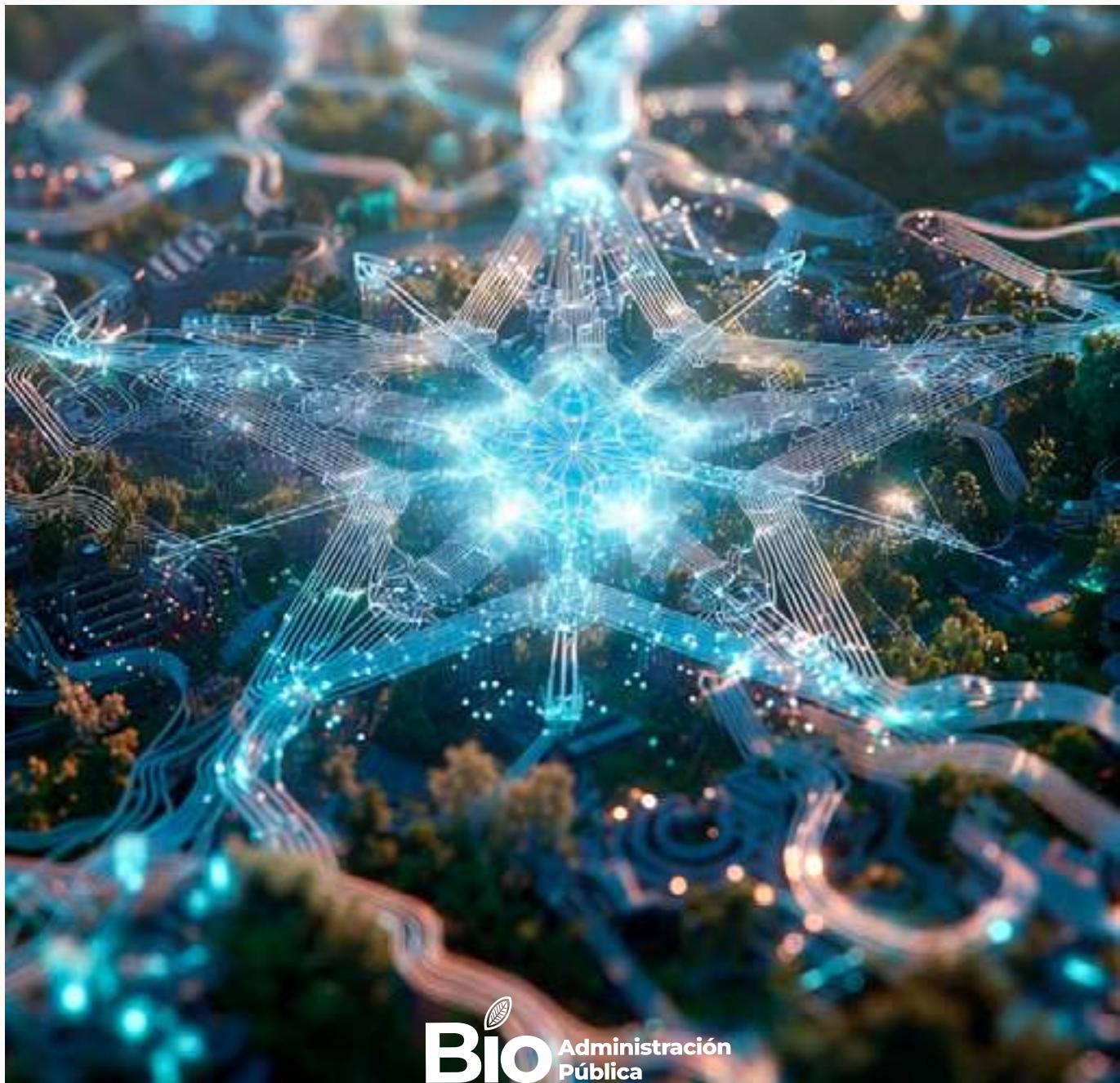
Agradezco a María Anayme Barón Durán, auditora de la AGR, quien con su confianza ha permitido que desde el observatorio podamos articular e investigar; gracias también

a Liliana Ortiz y Maite Bayona, líderes del observatorio junto a Jhonny Cárdenas, director de la Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico.

Cuando llegué a la Auditoría General de la República en 2021 después de 17 años de inestabilidad laboral, me sentí en sueño que no podía creer, volver a tener una vida productiva y poder aportar a una sociedad en ser productivo es un **“sueño del que no quiero despertar”**.



6 SECCIÓN ESPECIAL





EL PROYECTO DE LEY DE COMPETENCIAS: BALANCE Y PERSPECTIVAS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA



Presentación

Colombia se reconoce desde la Constitución de 1991 como un Estado social de derecho, unitario y descentralizado, que distribuye poder y responsabilidades entre la nación y las entidades territoriales. Sin embargo, la promesa descentralizadora quedó rezagada por ajustes posteriores que comprimieron la participación territorial, trasladando más funciones con menos músculo institucional.

En este contexto, el Proyecto de Ley de Competencias y Recursos abre una ruta para redefinir la asignación y distribución de competencias y recursos, fortalecer la autonomía territorial, el cierre de brechas y alinear la financiación del Sistema General de Participaciones (SGP) con resultados verificables en salud, educación, agua y saneamiento básico. El alcance es estratégico: ajustar reglas por los próximos doce años, con una actualización que podría traducirse en más del 12 % de incremento en transferencias a departamentos, distritos, municipios, y territorios indígenas, priorizando regiones con mayores rezagos.



Las jornadas de socialización

El Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela de Administración Pública (ESAP) realizaron cuatro foros nacionales concebidos como encuentros de saberes entre institucionalidad, academia, liderazgos sociales y sector privado. Estos foros se realizaron en las siguientes ciudades:

- Bogotá (30 de septiembre): 145 participantes.
- Barranquilla (7 de octubre): 80 participantes (asistieron el gobernador del Atlántico y alcaldes municipales como el de Sabanalarga).
- Cúcuta (24 de octubre): 314 participantes (asistieron los alcaldes de Cúcuta, Táchira y Pamplonita), con representación de 14 departamentos y 46 municipios.
- Cali (27 de noviembre): 152 participantes de 13 departamentos, destacándose la participación del Valle del Cauca.

Con una participación de casi 700 asistentes en las cuatro jornadas, estas fueron espacios deliberativos para identificar brechas, recoger aportes y precisar ajustes al nuevo esquema del SGP, con el propósito de que la descentralización sea clara, transparente, viable y orientada a resultados.

Principales hallazgos

- Desafíos identificados

- Asimetrías estructurales: competencias transferidas sin suficiente financiación ni mecanismos de coordinación, lo que produjo un déficit de gobernanza y desigualdades persistentes en la garantía de derechos.
- Debilidad institucional: alta rotación de personal; más del 60% de oficinas de planeación con una sola persona; perfiles no técnicos en secretarías; baja capacidad de los entes territoriales para competir por recursos.
- Brechas sectoriales: caída relativa de la financiación educativa (afectación de nómina y canasta), aseguramiento en salud sin acceso efectivo y rezagos en agua y saneamiento, que se hacen más agudos en las periferias.

Consensos alcanzados

- Reglas claras y diferenciadas para la distribución equitativa y sostenible de recursos, ancladas en metas de resultado (cobertura, calidad, tiempos de acceso, continuidad).
- Fortalecimiento de la planeación territorial y capacidades de gestión (presupuesto, contratación, seguimiento y evaluación).
- Principios comunes: flexibilidad, gradualidad, equidad territorial, inclusión, diversidad étnica, gobernanza, gobierno abierto, paridad, dignidad y cambio climático.



¿Qué se discutió? ¿Qué se acordó? ¿Qué sigue?

- Se discutió el rezago de la descentralización y los cuellos de botella institucionales y financieros.
- Se acordó orientar el SGP a cierres de brecha medibles, consolidar capacidades locales y reconocer el agua como bien común para ordenar el territorio.
- Sigue consolidar una nueva arquitectura institucional con competencias económicas a nivel departamental y rutas de implementación por fases.

Propuestas estratégicas

Nueva arquitectura institucional

- Competencias para el desarrollo económico a nivel departamental: promover convergencias regionales y proyectos estratégicos, articulando sectores y territorios.
- Enfoque de desarrollo endógeno: potenciar capacidades internas de cada territorio para dinamizar economías locales de adentro hacia afuera, asegurando sostenibilidad.

Sectores prioritarios

- **Salud:** pasar del aseguramiento formal a resultados medibles (p. ej., mortalidad materna e infantil, tiempos de atención, continuidad terapéutica); orientar el SGP-Salud en atención primaria con CAPS cercanos, redes integrales, interoperabilidad y formas de pago que reconozcan complejidad y dispersión geográfica, junto con dignificación laboral.
- **Educación:** sanear nómina y recomponer la canasta (transporte, alimentación, dotación, jornada única, formación docente); garantizar tres grados de preescolar y habilitar puentes hacia la educación superior (hasta dos años); reducir el abandono escolar con estrategias territorializadas.
- **Agua y saneamiento básico:** reconocer el agua como bien común (horizonte de derecho), orientar el ordenamiento del territorio alrededor del agua y priorizar inversiones en periferias y ruralidad dispersa para acceso universal y calidad a este recurso.

Fortalecimiento de capacidades

- Acompañamiento de Función Pública y ESAP a municipios de 5^a y 6^a categorías en planeación, presupuesto, contratación, seguimiento y evaluación, y gestión de datos; consolidación de equipos estables y procedimientos estandarizados.



Conclusiones y próximos pasos

La descentralización propuesta no se reduce al reparto de recursos, exige un rediseño institucional del Estado que cierre brechas históricas, garantice derechos y potencie el desarrollo territorial. Para lograrlo, se plantea:

- Reglamentación por resultados: Anclar el crecimiento de la participación territorial (de 29,5% a 39,5%) a metas verificables por sector y territorio.
- Implementación por fases : Pilotos en ruralidad dispersa y periferias; escalamiento gradual con capacitaciones, asistencia técnica y estándares de gestión.
- Capacidad institucional y datos: Fortalecer oficinas de planeación, perfiles técnicos y gestión de información interoperable para seguimiento y evaluación pública.
- Transparencia y control social: Tableros de control abiertos, rendición de cuentas periódica e incentivos a veedurías y participación ciudadana.
- Articulación multiescalar: Conectar la nueva arquitectura con proyectos regionales y gobernanza multinivel para equilibrio sector–territorio.

En suma, el Proyecto de Ley de Competencias representa una oportunidad de convergencia nacional para alinear financiación, capacidades y participación para que la autonomía territorial se traduzca en mejor acceso a servicios, igualdad de oportunidades y desarrollo económico sostenible en todo el país.

Consulte aquí el proyecto de ley radicado ante el
Congreso de la República
el pasado 15 de diciembre de 2025:
<https://www.camara.gov.co/competencias/>

