

Descentralización en Colombia: Impacto socioeconómico y político-territorial

Decentralization in Colombia: socioeconomic and political territorial impacts



Fuente: Freepik.com. Licencia Creative Commons

Descentralización en Colombia: Impacto socioeconómico y político-territorial¹

Decentralization in Colombia: socioeconomic and political territorial impacts

Saúl Buitrago Pérez², Burton Smith Mora Calderón³

Artículo recibido en febrero 11 de 2021; artículo aceptado en mayo 14 de 2021

Este artículo puede compartirse bajo la Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional y se referencia usando el siguiente formato: Buitrago, S. y Mora, B. S. (2021). Descentralización en Colombia: impactos socioeconómicos y político territorial. *I+D Revista de Investigaciones*, 16(2), 127-138. <https://doi.org/10.33304/revinv.v16n2-2021012>

Resumen

El presente artículo es fruto de un estudio de enfoque cualitativo que abordó el análisis bibliográfico sobre la descentralización en Colombia, mediante un análisis histórico-documental, con un alcance de tipo descriptivo y parte histórico-documental. Se desarrolla desde un contexto histórico que tiene repercusión por parte de los sucesos políticos y económicos que se dieron en cada época. Además, se discute sobre la relación que tiene la descentralización con la autonomía de las entidades territoriales. La evidencia histórica hasta la actualidad refleja un normativo precario para la asignación de funciones y recursos. En efecto, la descentralización deberá caminar entrelazada con la autonomía de los territorios, conllevando a una reestructuración constitucional acompañada de capacitaciones y entrenamientos sobre el autogobierno. Por último, se abarca las diversas realidades de los gobiernos locales desde la descentralización.

Palabras clave: Administración local, autonomía, descentralización, modelo económico, sistema político.

Abstract

This article is the result of a study that has a qualitative approach, that addressed the bibliographic analysis on decentralization in Colombia, through a historical-documentary analysis, Therefore, this study is developed from a historical context that has repercussions on the the political and economic events that took place in each period. In addition, the relationship between decentralization and the autonomy of territorial entities is discussed. The historical evidence up to the present reflects a precarious normative for the allocation of functions and resources, in effect, decentralization should be intertwined with the autonomy of the territories, leading to a constitutional restructuring accompanied by training on self-government. At the end, the diverse realities of local governments are covered from decentralization.

Keywords: Local administration, autonomy, decentralization, economic model, political system.

¹ Artículo de revisión-reflexión con un enfoque cualitativo, resultado de un ejercicio de investigación y diseño culminado, como parte del proceso de formación Línea de Profundización 3 (Tributación y Finanzas de la Nación), perteneciente al área de ciencias sociales, subárea de Tributación y descentralización, desarrollado en el Grupo de Investigación SIFA (Semillero de Investigaciones Fiscales de la Amazonia, de Programa de Contaduría Pública), fue financiado por la Universidad de la Amazonia (Florencia, Colombia). Dirección: Calle 17, Diagonal 17 con carrera 7F, PBX: (60) (8) 4358231. Fecha de inicio: febrero de 2019. Fecha de terminación: diciembre de 2019.

² Magíster en Derecho, Universidad Externado de Colombia. Grupo de Investigación SINAPSIS, Universidad de la Amazonia (Florencia, Colombia). Dirección: Calle 17, Diagonal 17 con carrera 7F, PBX: (60) (8) 4358231. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2577-7698> Correo electrónico institucional: s.buitrago@udla.edu.co

³ Estudiante de Contaduría Pública, Universidad de la Amazonia. Grupo de Investigación Huella Amazónica, Universidad de la Amazonia (Florencia, Colombia). Dirección: Calle 17, diagonal 17 con carrera 7F, PBX: (60) (8) 4358231. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2577-7698> Correo electrónico institucional: b.mora@udla.edu.co

Introducción

La descentralización es un paradigma en manos del Estado, que emplea la filosofía de promover el desarrollo desde adentro hacia fuera mediante el ámbito político y económico (Asela, 2015). Colombia tiene una fuerte raíz centralista desde la independencia. Solo es a partir de mediados del siglo XX que se dan los primeros lineamientos hacia la descentralización en Colombia, junto a un trasegar histórico, dinámico y contradictorio. El resultado fueron grandes cambios presentados en esta época en materia política, económica, administrativa y fiscal del país. Esto en respuesta a la crisis de legitimidad del Estado hacia los colombianos y el abandono a ciertas regiones del país. En referencia a lo anterior, Hernández y Barreto (2018) plantean que las disconformidades subnacionales requieren avanzar en la descentralización, en aras de buscar alternativas diferenciales, a través de una normatividad en función de la condición socioeconómica, geográfica, ecológica y cultural para cada región.

En ese orden de ideas, este artículo tiene como objetivo dar una mirada crítica sobre los antecedentes de la descentralización, el modelo político y económico que acompañó este proceso, la disertación descentralización-autonomía y la comprensión de la realidad de los gobiernos locales. Con este fin, se examinaron las dinámicas y el desarrollo de la descentralización que se ha llevado a cabo en Colombia, proceso vinculante en la consolidación de las funciones institucionales de las entidades subnacionales para la apropiación de recursos fiscales que influye en la gestión del bienestar social local. Asimismo, se tiene de base la investigación realizada por Bonet-Morón et al. (2018), que da evidencia que la descentralización ha contribuido a las finanzas de las entidades territoriales fortalecidas en los últimos veinte años y que ha aumentado el gasto de inversión a partir de los años noventa con un alcance social y económico positivo. Sin embargo, los autores también mencionan que hay una descorrelación regional desde una óptica financiera. Las regiones de la periferia son débiles en recursos propios y tienen gran dependencia de las transferencias. En ese sentido, el análisis sobre los impactos de la descentralización en Colombia da insumos para la comprensión de las dinámicas en la administración de las entidades subnacionales con el fin de determinar las consecuencias sociales, económicas y político-territoriales de su desarrollo hasta la fecha.

Metodología

El presente artículo de reflexión es una aproximación crítica sobre la descentralización en Colombia. En términos metodológicos, se concibió y desarrolló entorno a

los lineamientos de Hernández et al. (2014), estableciendo un enfoque cualitativo mediante un análisis histórico-documental con un alcance de tipo descriptivo. La parte histórico-documental abordó el análisis bibliográfico. El alcance descriptivo permitió identificar planteamientos y variables claves sobre la información que abarca la descentralización en Colombia y sus impactos socioeconómicos y políticos territoriales.

Antecedentes

Para comenzar, Vesga Niño (2011) plantea que la descentralización es una transmutación continua de las formas del estado. La historia demuestra ese punto cardinal en el ordenamiento territorial, el modelo de distribución y el poder político desde el centro y la periferia. Ante la situación planteada, es imprescindible reflexionar el papel del ordenamiento territorial desde las realidades del proceso en cuestión, tomando como punto de referencia los años treinta del siglo anterior, en relación con la construcción teórica y puesta en marcha del estado de bienestar. Para Sen (1999), citado por Sanabria Pérez (2014), este fue el primer paso en la vinculación en las Políticas Estatales e instrumento de planificación; sin embargo, su cuerpo científico en armonía como Política de Estado con corte técnico, social, administrativo, ambiental y económico se desarrolla en los años sesenta. El ordenamiento territorial tiene dos grandes corrientes: La estadounidense en el Plan Integrado de Gestión del Valle de Tennessee y en Europa como un camino para solventar la dificultad en la distribución urbana y de tierras. En ambos escenarios, el ordenamiento territorial se interrelaciona con los procesos de planificación con el fin de hacer frente al crecimiento urbano y las necesidades socioeconómicas, que se caracterizaban por ser diferentes en cada región. Entonces, es evidente que estas propuestas fueron una respuesta a las necesidades en sus territorios. No obstante, su desarrollo presentó tensiones y conflictos para responder las diferentes situaciones que se presentaban en lo social, geográfico, económico y ambiental en cada territorio. En síntesis, estas acciones fueron los primeros pasos para superar la ineficiente planificación en los planes de gobierno y sus estructuras económicas para el desarrollo.

Ahora bien, en la Tabla 1 se exponen algunos autores de corte americano y europeo que compartieron sus nociones sobre ordenamiento territorial, de tal manera que permita establecer una aproximación integral a su concepto y desarrollo.

Tabla 1
Perspectivas del ordenamiento territorial

Autor	Perspectiva
(Saézn de Buruaga, 1980)	La conceptualización de ordenamiento territorial se construye desde la multivisión, secuencia lógica y complejidad. Esto revela un auténtico nivel de eficiencia y equidad de una sociedad en concreto.
(Fabo, 1983)	El pueblo utiliza el ordenamiento territorial como instrumento para hacer frente al anarcocapitalismo, a través de una estructura de optimización en la distribución de actividades en el territorio, esto recogido en un conjunto de factores.
(Amézquita, 1992)	El ordenamiento territorial está compuesto por las siguientes características: democrática, global, funcional, holística y prospectiva.
(Hildenbrand Scheid, 1996)	Desde el estado de bienestar, el ordenamiento territorial, que se desarrolla en Europa terminada la segunda guerra mundial, implementa una planificación territorial desde un enfoque subregional.
(Bernal Arteaga, 1998)	Es un instrumento que contribuye en la administración de los problemas históricos y actuales del territorio.
(Zoido Naranjo, 1998)	Está determinado desde la función pública. Es de un alto grado de complejidad en el ámbito político, que apenas se fija para su uso. Está soportado en herramientas jurídicas, funciones administrativas y, sobre todo, en principios de planeación, participación, información y conocimiento científico.
(Bengoetxea Urkizu, 2001)	El derecho público es la vertiente principal del ordenamiento territorial. El reconocimiento de las peculiaridades del territorio permite marcar unas pautas y acciones para obtener un fin determinado.
(Serrano, 2002)	Los aspectos económicos, ambientales, de infraestructura, sociales y de dotación son una visión integradora de la teoría perteneciente a la ordenación territorial.
(Bernal Arteaga, 2004)	Es un instrumento que contribuye en la administración de los problemas históricos y actuales del territorio.

Nota. Autores, con base en la información de Sanabria Pérez (2014).

La conceptualización del ordenamiento territorial es compleja, pero se puede concluir que va entrelazada en la apuesta para que las naciones comprendan la multiplicidad de los territorios en todos sus componentes. A partir de esta comprensión, se permite la construcción de esquemas integrales para cada territorio y, por ende, se avanza hacia la sustentabilidad y equidad. Para Calderón Ramírez y Frey (2017), es una estrategia que le brinda autonomía a los entes territoriales, en términos económicos, sociales y ecológicos, desde un papel local para el logro de estos objetivos de carácter general.

En relación con la descentralización en Europa, el ordenamiento territorial se constituyó como la base para la generación de normatividad en los estados europeos. Esto permitió la segregación administrativa del Gobierno y, por ende, la asignación de funciones a los entes territoriales que necesitaban tener estabilidad económica después de la segunda guerra mundial. De tal forma, la comprensión dada por los "Estados avanzados" sobre cada uno de sus territorios estaba directamente relacionada a su historia, geografía y cultura. Esto dio paso hacia la descentralización de competencias de acuerdo con el territorio.

En América latina, la descentralización estuvo influenciada por múltiples factores que sucedieron en los años setenta. Dentro de estos se encuentran tensiones y presiones de orden internacional, luchas sociales de carácter democrático, la implementación de las ideas neoliberales y las diferentes perspectivas de los partidos políticos de momento. Valencia-Tello y Karam de Chueiri (2014) indican que la descentralización va ligada a fines económicos, políticos y administrativos.

En ese sentido, los fines económicos se relacionan con la crisis del estado desarrollista, problemas fiscales en la

recaudación del fisco, asignación del gasto, prestación de servicios públicos sin tener una clara distinción territorial. Los fines políticos con la centralización de las decisiones de la rama ejecutiva y la necesidad de mejorar los procesos de votación que fortalezca la democracia de las regiones. Finalmente, los administrativos con la asignación de competencias o funciones a los gobiernos locales que permitieran el acercamiento a la ciudadanía.

Lo anterior son los insumos base para el comienzo de la descentralización en Colombia, que se originó en los años ochenta. Para Molina Gómez (2019), esto se produce por presiones ejercidas en la solución de factores internos. La autora agrega que en este lapso se ensanchó la concepción moderna que pretendía liberar y flexibilizar al mercado exigiendo el achicamiento del Estado. Sin embargo, antes de continuar, hay que plantear que en la etapa de la independencia se disputaron dos posturas, la federalista y centralista. La primera busca la segregación de la división política entre regiones o territorios que permitieran la conservación de la soberanía y cediendo un grado de autonomía en las decisiones políticas y administrativas. La segunda planteaba que el sistema político debe ser ejercido por el Gobierno central, en otras palabras, no hay división del poder político. No obstante, la constitución política de 1886 forjó en Colombia un híbrido entre lo centralizado y descentralizado, central en el desarrollo político y descentralizado administrativamente. Es evidente la tenacidad del poder central en la constitución de 1886, cediendo el mandato total al presidente desde lo fiscal, político y administrativo.

En esta misma línea de tiempo se encuentra la reforma constitucional de 1968. Para Castro (1984), citado por Leyva Botero (2011), esta no tenía un verdadero trasfondo administrativo en el orden departamental y municipal.

En realidad, era un esquema administrativo teóricamente moderno del orden nacional, pero obsoleto e ineficiente para la funcionalidad de las regiones y la comunidad. La asignación de facultades al Estado central le daba más poder al ejecutivo para declarar la emergencia económica y social, le permitía emitir decretos, nombrar y remover funcionarios y disponer su facultad para consagración de políticas de planeación y gasto público, entre otras potestades. No obstante, se dictó en este año la ley 33 de 1968 que transfirió algunos impuestos para el orden departamental y municipal. Posteriormente, con la ley 46 de 1971, se atribuyó un porcentaje de los ingresos ordinarios a los territorios a lo que le denominaron "situado fiscal". En este contexto, aunque ya se mostraban unos diminutos avances de la descentralización fiscal, el poder del sistema político central y otros factores que acompañaron estas dos décadas conllevó a una crisis sobre la estructura de la administración territorial. Esta última se traducía en pésima prestación de servicios básicos y el abandono del Estado, lo que estimulaba las protestas sociales, como el conflicto armado en la época.

Retomando el punto de partida, la década de los ochenta. La misión Brid-Wiesner permitió un diagnóstico de las finanzas estatales, orientado a proponer soluciones intergubernamentales en la asignación, transferencia y ejecución de los recursos públicos y, sobre todo,

incentivar la discusión de la descentralización fiscal del país. Para el Departamento Nacional de Planeación (2002), esta misión iba enfocada en el progreso municipal, la optimización del gasto público y la generación de recursos propios en cada nivel del ejecutivo. En evidencia de esto, surgió la ley 14 de 1983, que cedió parte de los fiscos a las entidades territoriales, y la Ley 12 de 1986, que suministró mayor participación de los ingresos provenientes del impuesto a las ventas, instituyó más responsabilidades sobre los servicios sociales básicos, haciendo que las gobernaciones y municipios tuvieran una mayor ventaja en la prestación de estos servicios.

Una nueva era se comenzó a gestar rica normativamente desde la Constitución Política de Colombia de 1991. Para García (2013), esta promulgó el estímulo sobre la descentralización fiscal en Colombia, reestructurando así la situación de las transferencias de los recursos nacionales para los niveles descentralizados en la región. En efecto, los artículos 356 y 357 de la constitución política contribuyeron, en el ámbito departamental, a la participación al situado fiscal y, en el municipal, a la apertura de puertas a la participación de ingresos corrientes de la nación. En la Tabla 2 se exponen normas que aportan de manera significativa al proceso de descentralización en Colombia.

Tabla 2
Normatividad sobre la descentralización en Colombia

Normatividad	Aportes a la descentralización
Ley 60 de 1993	Distribución de competencias e ingresos a las entidades territoriales.
Ley 142 de 1994	Régimen de los servicios públicos domiciliarios.
Ley 134 de 1994	Se consagran los mecanismos de participación ciudadana en la consulta popular.
Ley 136 de 1994	Modernización de los municipios en su estructura organizativa y asignación de funciones.
Ley 617 de 2000	Fijación de los límites de gasto de funcionamiento y ahorro.
Ley 633 de 2000	Fortalece los ingresos territoriales.
Ley 715 de 2001	Recursos y competencias a las entidades territoriales para la financiación de servicios.
Ley 819 de 2003	Creación del marco fiscal de mediano plazo de orden nacional y territorial.
Acto legislativo 4 de 2007	Incremento porcentual al sistema general de participaciones.
Ley 1176 de 2007	En concordancia con el acto legislativo anterior.
Acto legislativo 5 de 2011	Reformas a las regalías.
Ley 1530 de 2012	Reestructuración y funcionamiento del SGR.
Ley 1962 de 2019	Fortalecimiento del RAP conversión en RET.

Nota. Autores.

Estos son los antecedentes normativos adjuntos a la descentralización en Colombia, un proceso de altos y bajos que no termina. En palabras de Molina Gómez (2019), "Esto aún no se ha consolidado". Por esto es fundamental exponer los sucesos políticos y económicos que acompañan este proceso continuo de la descentralización.

Modelo económico y político en Colombia

La historia reciente, en términos económicos, se engloba en dos fases que se fragmentan en la década de los noventa. La anterior a esta la denominaban la sustitución

de importaciones. Monteoliva (2010) plantea que en el país comienza una creciente preocupación marcada por la posguerra. Esta se enfatiza por situaciones de nivel territorial y regional, asuntos ligados a preocupaciones económicas y sobre la producción nacional que estaba siendo abordada con una tendencia proteccionista. En ese escenario, era necesario el reconocimiento del territorio y sus potencialidades que permitiera la acción de industrialización en Colombia. El modelo de sustitución de importaciones estaba ligado a un estado proteccionista que se empeñaba en estimular los sectores productivos del país. En términos políticos para esa época, de acuerdo con Vidal Perdomo (2004),

el Frente Nacional se presentó como alternativa para superar la crisis de la violencia política entre liberales y conservadores. Esto dio insumos para un escenario ideal para la administración pública, dando como resultado la reforma constitucional de 1968.

El fin del Frente Nacional, en 1974, abrió paso hacia un periodo que Vergara (2018) denominó *Transición institucional*, en el cual la democracia jugó un papel importante, dejando atrás un enfoque restringido y dándole vía libre a lo participativo. Esto tiene correlación con la elección popular de alcaldes e impulsa la descentralización política y economía de las regiones. En esa época, comienza el fin del proteccionismo dando transición hacia el modelo económico de mercado. De igual manera, se empieza a atenuar la centralización política-administrativa, sumergida en un Estado interventor donde primaba la sustitución de importaciones. Esta cuestión no dio resultados verdaderos o profundos a los asuntos regionales que sufrían los colombianos. Además, con la llegada de la globalización, el país comienza su rumbo a lo que se denominó "Paradigma del libre comercio".

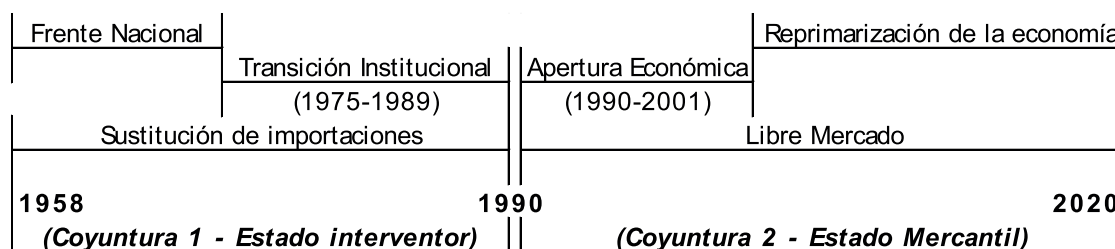
1990 fue una fecha de "apertura" que llevaría a Colombia hacia la adaptación de la corriente neoliberal (Estrada Álvarez, 2006). La apertura comenzó oficialmente con la liberación de la economía y la reforma del Estado con una reestructuración de la administración pública. A esto se le suma el inicio de su contraparte la descentralización de las ramas del poder a niveles regionales y locales. Ambas cuestiones tuvieron una etapa de asimilación

y normativa casi parecidas, que va desde 1990 hasta 2001, cuando se reformó al país en términos políticos, económicos sectoriales e institucional.

Con la llegada a la fase final, según Estrada Álvarez (2006), es certera la directriz de la reprimarización de la economía. En evidencia, se documentó cuáles eran las principales exportaciones (energético-extractivistas) como medio para la inserción en la economía mundial. Esto refleja un país que se cataloga como abastecedor supeditado a los precios de los mercados financieros, donde la estabilidad económica no depende necesariamente de los factores internos del país.

Bajo la modalidad de un estado neoliberal, que paradójicamente le suministra recursos para la descentralización regional y local, lo maneja a través de los rubros designados por la extracción minero-energética. Esta etapa está marcada por el achicamiento del Estado, llamando a una eficiencia del gasto fiscal. La descentralización entra como una medida que disminuiría los costes de administración y mejoraría la prestación de servicios y la atención oportuna de los problemas sociales de cada región o localidad. En concordancia con el modelo económico y político, se toman las siguientes medidas: aumentos tributarios, privatización de empresas públicas y endeudamiento. La Figura 1 presenta la línea de tiempo del proceso económico y político que acompaña a la descentralización en Colombia.

Figura 1
 Proceso económico y político en la descentralización



Nota. Esquema tomado de *Path dependence en el desarrollo histórico-institucional, político-administrativo y sectorial en Colombia (1960-2020)* (p. 91), por R. Vergara, 2020.

Descentralización o autonomía

El territorio es el punto de partida. De acuerdo con Zambrano-Mercado et al. (2020), funciona de manera interrelacionada entre los factores poblacionales y la naturaleza de un mismo sistema. Concebir el territorio requiere comenzar a entender su protección constitucional que avive los procesos de "Democracia territorial". En ese orden de ideas, la Constitución Política de Colombia (1991), en su artículo primero, consagra que

Colombia es un estado social de derecho, que su organización está formada por una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. El desarrollo de esta nueva constitución es una transformación normativa enorme en términos de descentralización, ceñido en la optimización para el manejo de los recursos desde la óptica administrativa, política y fiscal. Sin embargo, la autonomía es un tema más complejo que retumba sobre la concepción de autonomarse. Ríos (2011), citado por Zapata Cortés (2013), plantea

que hay una confusión generada por tratar de suscribir la unidad nacional a lo denominado Estado unitario, matizando el principio de unidad sobre el principio de autonomía. Las consecuencias son las medidas que se han tomado entorno a la centralización, creando un marco de fuerza a la autonomía de los gobiernos regionales y locales.

Por ende, es necesario conceptualizar desde lo constitucional cada una. La Corte Constitucional de Colombia (2001), en la Sentencia C-1258, expone que la descentralización está adherida a las competencias, recursos y contenido material determinados por la Constitución y la ley a los entes territoriales. Sin embargo, la autonomía está ligada al margen o capacidad que el constituyente, o la legislación, garantiza a los entes territoriales para que planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten, coordinen y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado. Aunque estas medidas son insumos para entrelazar la autonomía al proceso descentralizante, sigue siendo cuestionable su trasfondo para abarcar los diferentes factores que presenta cada territorio por sus diferencias geográficas, económicas y culturales.

En esta misma línea, Soto (2003) expone su inconformidad frente al proceso descentralizante. Esta, contradictoriamente, se encuentra sujeta a la malinterpretación de los principios del centralismo por parte del Estado unitario, que cierra los medios que ofrece la constitución en materia de autonomía. El nivel de incompetencia para trazar caminos emergentes en la relación Estado-territorio no sufraga la diversidad que concede la creación de esquemas propios de acuerdo con la singularidad de cada territorio.

En cierta medida, la asignación de recursos y la categorización de la entidad regional ha contribuido a la descentralización fiscal y administrativa en Colombia. Con carácter participativo en la elección de mandatarios, la línea decisoria está centralizada. Por esta razón, Peralta Duque (2008) plantea que no existe una política pública de carácter territorial que emancipe la construcción de los territorios (regionales y locales) desde un enfoque de la democracia participativa, la concesión social y política de la comunidad y una mirada y decisión de abajo hacia arriba.

Por último, para que la descentralización y la autonomía tejan un mismo sendero, la primera requiere una visión emergente, desde una cobertura valorativa de la democracia territorial, que traspase la frontera de lo fiscal y administrativo. Un nuevo paradigma en la interacción dinámica entre la política, la administración pública y la comunidad, que conciba una nueva noción de poder desde el territorio hacia la nación en una verdadera construcción social de Colombia. Pineda-Jiménez (2018) plantea que el desafío del pueblo y la Nación para alcanzar sus objetivos radica en la no utilización del mecanismo de participación y democracia local, escenarios de confrontación política donde nace la autonomía política y la profundización de la descentralización.

Beneficios o problemas para los gobiernos locales

Los impactos de la descentralización de los gobiernos locales se pueden percibir desde múltiples ópticas. No obstante, se enfatizará en la categorización municipal abordada desde la Ley 1551 de 2012, la cual moderniza la estructura organizativa y establece el funcionamiento de los municipios. En ese marco, la Tabla 3 presenta la categorización y clasificación de los municipios en Colombia.

Tabla 3
Categorización de los distritos y municipios

Grupo	Categoría	Población N.º De Habitantes	Ingresos Corrientes	Importancia Económica
Grandes municipios	Especial	> o = a 500.001	> 400.000	Grado uno
	Primera	100.000 a 500.000	100.000 a 400.000	Grado dos
	Segunda	50.001 a 100.000	50.000 a 100.000	Grado tres
Municipios intermedios	Tercera	30.001 a 50.000	30.000 a 50.000	Grado cuatro
	Cuarta	20.001 a 30.000	25.000 a 30.000	Grado cinco
Municipios básicos	Quinta	10.001 a 20.000	15.000 a 25.000	Grado seis
	Sexta	< o = a 10.000	< o = a 15.000	Grado siete

Nota. Autores, basados en la Ley 1551 de 2012.

Aunque la clasificación pretende tomar cuatro ítems para su categorización, es realmente el número de ingresos corrientes el que define a qué grupo pertenece. Esta disposición normativa es débil dado que el no reconocimiento de sus demás atributos afecta la modernización de la administración y funcionamiento de los municipios, lo cual conlleva a que estas entidades

no desarrollen su potencial. Duque Cante (2017) plantea que la descentralización se edifica sobre un soporte normativo uniforme. Este estratifica las entidades territoriales desde la caracterización de la más grande, una mirada de superioridad sobre las demás, un reflejo de debilidad al no poder igualar sus capacidades y potencialidades con aquellas. Este contexto refleja que los

municipios pequeños tienen un cerco para el desarrollo, dadas sus desventajas geográficas, económicas y culturales que no les permite mejorar las condiciones del territorio y su comunidad.

La descentralización no necesariamente significa equidad entre los territorios. El trajín histórico, político y económico del país ha marcado una clara favorabilidad a ciertas regiones o ciudades (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla) que ha repercutido en una descentralización que no parte desde unas condiciones similares y sigue abogando por esa marcada estratificación territorial. En la medida que se profundice y concientice sobre el verdadero potencial de la descentralización equitativa

entre las regiones, esta representará de manera uniforme beneficios sobre la gobernanza local.

Planes Nacionales de Desarrollo: aportes hacia la descentralización

Los lineamientos y estructuras (programa de gobierno, metas, políticas de inversiones) de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) son la ruta de gestión de los gobernantes para lograr los objetivos planteados para administrar a Colombia. Entonces, es evidente que el PND es el marco fundamental para promover la descentralización en el país. La Tabla 4 muestra los componentes generales de los PND desde 1994–2022 y las particularidades en términos de descentralización.

Tabla 4
 Descentralización en los PND en Colombia

Plan Nacional de Desarrollo	Componentes Generales	Componentes en Descentralización
El salto social (1994–1998)	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia macroeconómica: tasa de cambio, ahorro doméstico, inflación. Consolidación de la apertura económica y competitividad para la internacionalización. Más y mejores empleos. Buen gobierno. Cohesionar y consolidar la democracia. Fortalecimiento del tejido social: educación, salud y nutrición. 	<ul style="list-style-type: none"> Descentralización y ordenamiento territorial.
Cambio para construir la paz (1998–2002)	<ul style="list-style-type: none"> Proceso de negociación que conduzca al fin del conflicto armado. Reactivación de la producción, aumento de las exportaciones y la competitividad regional Brindar seguridad democrática. Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo. 	<ul style="list-style-type: none"> El proceso de descentralización. El caribe colombiano. El pacífico colombiano. Plan de reestructuración del Eje Cafetero.
Hacia un estado comunitario (2002–2006)	<ul style="list-style-type: none"> Incrementar la transparencia y la eficiencia del Estado. Defensa y seguridad democrática. Promoción de la reducción de pobreza, del empleo y la equidad. 	<ul style="list-style-type: none"> Descentralización, ordenamiento y desarrollo territorial.
Estado comunitario: desarrollo para todos (2006–2010)	<ul style="list-style-type: none"> Crecimiento económico alto y sostenido. Gestión ambiental del riesgo que promueva el desarrollo sostenible. Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos. 	<ul style="list-style-type: none"> Dimensión regional (en dimensiones especiales del desarrollo).
Prosperidad para todos: más empleo, menos pobreza y más seguridad (2010–2014)	<ul style="list-style-type: none"> Crecimiento económico sostenido. Igualdad de oportunidades. Consolidar la paz en todo el mundo. 	<ul style="list-style-type: none"> Convergencia y desarrollo regional: caracterización, dinámica y desafíos. Apoyos transversales al desarrollo regional (en soportes transversales de la prosperidad democrática). Estrategias regionales: ejes articuladores del desarrollo y prioridades para la gestión territorial. Caribe próspero, equitativo y sin pobreza extrema. Eje cafetero y Antioquia: capital humano innovador en territorios incluyentes.
Todos por un nuevo país: paz, equidad y educación (2014–2018)	<ul style="list-style-type: none"> Competitividad e infraestructura estratégicas. Movilidad social: salud, educación y empleo de alta calidad. Transformación del campo. Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz. Buen gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> Conectividad para la integración y el desarrollo productivo sostenible del a región Centro-Oriente y Bogotá. Pacífico: desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental. Medio ambiente, agroindustria y desarrollo humano: crecimiento y bienestar para los Llanos. El Centro-Sur-Amazonia de Colombia, tierra de oportunidades y paz: desarrollo del campo y conservación.

Pacto por Colombia, pacto por la equidad
(2018–2022)

- Legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente.
- Emprendimiento, formalización y productividad.
- Equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad.

- Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones.
- Pactos por la productividad y la equidad en las regiones.
- Pacto Región Pacífico: diversidad para equidad, convivencia pacífica y desarrollo sostenible.
- Pacto Región Caribe: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad.
- Pacto Seaflower Región: por una región próspera, segura y Sostenible.
- Pacto Región Central: centro de innovación y nodo logístico de integración productiva nacional e Internacional.
- Pacto Región Santanderes: eje logístico, competitivo y sostenible de Colombia.
- Pacto Región Amazonía: Desarrollo sostenible por una Amazonía viva.
- Pacto Eje Cafetero y Antioquia: conectar para competitividad y desarrollo logístico sostenible.
- Pacto Región Llanos-Orinoquía: conectar y potenciar la despensa sostenible de la región con el país y el mundo.
- Pacto Región Océanos: Colombia, potencia bioceánica.

Nota. Autores, a partir de datos de Mejía et al. (2020).

Tal como se observa, los PND mencionados se han enmarcado en crear políticas públicas en temas puntuales como la violencia, la estabilidad económica, democracia, empleo, entre otras. Además, los PND han comenzado a incluir de forma progresiva temas vinculantes con la descentralización como el reconocimiento del territorio y el desarrollo regional y focalizado. También, es necesario resaltar que los PND que comenzaron a focalizar los componentes de la descentralización de forma específica, segregados por regiones, fueron *Prosperidad para todos (2014–2018)* y el PND vigente.

Conclusiones

Colombia es un país dominado por el centralismo desde su independencia. Solo su historia reciente ha teñido el paradigma de la descentralización a su proceso institucional, en la necesidad de abordar toda la problemática que tenía la sociedad colombiana a la cual el Estado central no llegaba. La asignación de “poder” a las entidades territoriales ha estado marcada por procesos políticos y económicos relevantes para el país, que a su vez controvierten con su desarrollo. En esta línea, Ricciulli Marín et al. (2021) exponen que los impactos socioeconómicos de la descentralización ha sido procíclica. Los ingresos de los gobiernos locales se están fortaleciendo con la ampliación de los recursos propios para su funcionamiento, lo cual amplía la capacidad de transformación del territorio. No obstante, estos mismos tuvieron un declive en sus finanzas por la ampliación de los gastos y endeudamiento. Situación que fue afrontada a partir de la Ley 358 de 1997 y posteriores agregaciones normativas. Estas medidas estimularon y exigieron la responsabilidad fiscal y la estabilidad del sector público del país (Pérez-Valbuena et al., 2021).

La trayectoria histórica hasta la actualidad deja la certeza que su marco normativo aún es precario para la asignación de funciones y recursos. También, que la

descentralización deberá caminar entrelazada con la autonomía de los territorios. Dando como resultado una reestructuración constitucional, acompañada de capacitaciones y entrenamientos sobre el autogobierno. En términos metodológicos, Pérez-Valbuena et al. (2021) plantean que se podría mejorar con una mayor flexibilidad, estableciendo cláusulas de escape, conciliación económica y aislando el capital productivo de las ecuaciones de tal forma que se delimite los condicionamientos al gasto y al endeudamiento de la inversión, el crecimiento y el desarrollo económico.

Por último, la descentralización es el sendero para una construcción transdisciplinar y autónoma del territorio como herramienta para la modernización del Estado. Por ello, el reconocimiento de las particularidades de cada territorio, la participación ciudadana y las discusiones sobre los recursos serán insumos para esta discusión.

Referencias

- Acto legislativo 4 de 2007. Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. 11 de julio de 2007. D.O. N.º 46686.
- Acto legislativo 5 de 2011. Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones. 18 de julio de 2011. D.O. N.º 48134.
- Amézquita, H. (1992). La planeación Ambiental una aproximación Racional a la Ordenación del Territorio. En IGAC, COT, DNP (Ed.), *Memorias del Taller Nacional de Ordenamiento Territorial*.
- Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 1. 7 de julio de 1991 (Colombia).

- Asela, J. E. (2015). La descentralización en Colombia, ¿Realidad o espejismo? consideraciones sobre la actualidad del proceso. *Revista CEA*, 1(1), 65–74. <https://doi.org/10.22430/24223182.63>
- Bengoetxea Urkizu, J. A. (2001). Principios jurídicos para la ordenación del territorio. *Eusko Ikaskuntza*, 8, 79–101. <https://core.ac.uk/reader/11501500>
- Bernal Arteaga, C. H. (1998). Otra mirada al ordenamiento territorial. *Perspectiva geográfica*, (3), 20–30. ISSN 0123-3769.
- Bonet-Morón, J., Pérez Valbuena, G. J., y Montero-Mestre, J. L. (2018). *Las finanzas públicas territoriales en Colombia: dos décadas de cambios*. Banco de la República. https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9187/dtser_267.pdf
- Calderón Ramírez, D., y Frey, K. (2017). El ordenamiento territorial para la gestión del riesgo de desastres en Colombia. *Territorios*, 36, 239–264. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.4795>
- Departamento Nacional de Planeación. (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década (Vol. 1)*. Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DesarrolloTerritorial/01_Libro.pdf
- 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>
- Estrada Álvarez, J. (2006). Las reformas estructurales y la construcción del orden neoliberal en Colombia. En Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO– (Ed.), *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado* (pp. 274–284). <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101019091830/9Alvarez.pdf>
- Fabo, M. (1983). ¿Ordenación del territorio en el País Vasco? *Lurralde. Investigación y Espacio*, 6, 439–446. <http://www.ingeba.org/lurralde/lurranet/lur06/06fabo/06fabo.htm>
- García, M. (2013). El proceso de descentralización fiscal en Colombia. *Revista Investigación*, 6(1), 107–117. <http://repository.uamerica.edu.co/bitstream/20.500.11839/720/1/79148121-2013-1-EF.pdf>
- Hernández G, A., y Barreto, L. H. (2018). *Descentralización y finanzas territoriales*. Cuadernos de Fedesarrollo N.º 59. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3555>
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. (6ª ed.) McGraw-Hill.
- Hildenbrand Scheid, A. (1996). *Política de ordenación del territorio en Europa*. (1ª ed.). Grafitres, S.L.Utrera.
- Ley 33 de 1968. Por medio de la cual se provee al fortalecimiento de los Fiscos seccionales y municipales, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones. 10 de diciembre de 1968. D.O. N.º 32667.
- Ley 46 de 1971. Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 182 de la Constitución Nacional. 16 de febrero de 1972. D.O. N.º 33520.
- Ley 14 de 1983. Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones. 6 de julio de 1983. D.O. N.º 36288.
- Ley 12 de 1986. Por la cual se dictan normas sobre la Cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (IVA) y se reforma el Decreto 232 de 1983. 17 de enero de 1986. D.O. N.º 37310.
- Ley 60 de 1993. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. 12 de agosto de 1993. D.O. N.º 40987.
- Ley 134 de 1994. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. 31 de mayo de 1994. D.O. N.º 41373.
- Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. 2 de junio de 1994. D.O. N.º 41377.
- Ley 142 de 1994. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. 11 de julio de 1994. D.O. N.º 41433.
- Ley 617 de 2000. 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. 6 de octubre de 2000. D.O. N.º 44188.
- Ley 633 de 2000. Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas

- para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial. 29 de diciembre de 2000. D.O. N.º 44275.
- Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. 21 de diciembre de 2001. D.O. N.º 44654.
- Ley 819 de 2003. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. 9 de julio de 2003. D.O. N.º 45243.
- Ley 1176 de 2007. Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. 27 de diciembre de 2007. D.O. N.º 46854.
- Ley 1530 de 2012. Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. 17 de mayo de 2012. D.O. N.º 48433.
- Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. 6 de julio de 2012. D.O. N.º 48483.
- Ley 1962 de 2019. Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P. 28 de junio de 2019. D.O. N.º 50998.
- Leyva Botero, S. (2011). Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional. *Revista CS*, 8, 211–243. <https://doi.org/10.18046/recs.i8.1134>
- Mejía, L. F., Reina, M., Oviedo, S., y Rivera, A. (2020). *Planes nacionales de desarrollo en Colombia: Análisis estructural y recomendaciones de Política*. Fedesarrollo. https://repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4043/Repordiciembre2020_Mejia_Reina_Oviedo_y_Rivera.pdf?sequence=5&isAllowed=y
- Molina Gómez, Y. M. (2019). Descentralización territorial: Crisis y retos que exige la posmodernidad en el Estado Colombiano. *Advocatus*, 16(32), 169–178. <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.32.5529>
- Monteoliva, A. (2010). Territorio y gobernabilidad: la inacabada construcción territorial en Colombia. En Pontificia Universidad Javeriana (Ed.), *Más allá de la seguridad democrática Agenda hacia nuevos horizontes* (pp. 281–290).
- Peralta Duque, B. del C. (2008). Descentralización y autonomía municipal y regional en la política pública territorial en Colombia: Problemas y perspectivas. *Revista Eleuthera*, 2, 167–182. <https://www.redalyc.org/pdf/5859/585961831010.pdf>
- Pérez-Valbuena, G. J., Ricciulli-Marín, D., Bonet-Morón, J., y Barrios, P. (2021). *Reglas fiscales subnacionales en Colombia: desde su concepción hasta los resultados frente al COVID-19*. Banco de la República. https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9998/DTSERU_297.pdf
- Pineda-Jiménez, J. (2018). Descentralización: Del Conflicto al Posconflicto. *Revista de Derecho Principal IURIS*, 16(29), 70–85. <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris/article/view/1562/1427>
- Ricciulli Marín, D., Bonet-Morón, J., y Pérez-Valbuena, G. J. (2021). *Política fiscal subnacional y ciclos económicos en Colombia*. Banco de la República. https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9966/DTSERU_295.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Saénz de Buruaga, G. (1980). Ordenación territorial en la crisis actual. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 43, 17–23. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/81519/50897>
- Sanabria Pérez, S. (2014). La ordenación del territorio: origen y significado. *Terra Nueva Etapa*, XXX(47), 13–32.
- Sentencia C-1258 de 2001. [Corte Constitucional de Colombia]. 29 de noviembre de 2001.
- Serrano, A. (2002). Hacia un desarrollo territorial más sostenible: ¿una nueva forma de planificación? En Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio -FUNDICOT- (Ed.), *Ordenación del territorio, política regional, medio ambiente y urbanismo: Gijón (Asturias), 3 a 6 de julio de 2001* (pp. 173–200).
- Soto, D. (2003). La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía. *Revista Opera*, 3(3), 133–152. <https://www.redalyc.org/pdf/675/67530307.pdf>
- Valencia-Tello, D. C., y Karam de Chueiri, V. (2014). Descentralización y re-centralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la nación y las entidades territoriales. *Revista Díkaion*, 23(1), 171–194. <https://www.redalyc.org/pdf/720/72032593007.pdf>

- Vergara, R. (2018). Planes nacionales de desarrollo y management público en Colombia (1958-2018). Un estudio bajo la técnica cualitativa del análisis de contenido. *Económicas CUC*, 39(2), 129–144. <https://doi.org/10.17981/econcuc.39.2.2018.08>
- Vergara, R. (2020). Path dependence en el desarrollo histórico-institucional, político-administrativo y sectorial en Colombia (1960-2020). *Justicia*, 25(37), 85–98. <https://doi.org/10.17081/just.25.37.3673>
- Vesga Niño, S. (2011). Formas de Estado y modelo de ordenamiento Territorial. *Revista El Centauro*, 5, 49–60.
- Vidal Perdomo, J. (2004). Reforma administrativa de 1968: antecedentes, teoría de la organización y funcionamiento, sus principales consecuencias. *Vniversitas*, 108, 317–334. <https://www.redalyc.org/pdf/825/82510808.pdf>
- Zambrano-Mercado, R. A., Muñoz-Hernández, H., Brito-Aleman, C. C., y Caro-Flórez, A. P. (2020). Gestión financiera en planes de ordenamiento territorial como herramienta de desarrollo urbano. *Revista Científica Profundidad Construyendo Futuro*, 13(13), 31–38. <https://doi.org/10.22463/24221783.2577>
- Zapata Cortés, O. L. (25-27 de septiembre de 2013). *Autonomía territorial y política fiscal en Colombia*. [Ponencia] Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Bogotá, Colombia. <https://alacip.org/cong13/626-cortes-7c.pdf>
- Zoido Naranjo, F. (1998). Geografía y ordenación del territorio. *Íber, Didáctica de Las Ciencias Sociales. Geografía e Historia. Nuevas Fronteras de Los Contenidos Geográficos*, 16, 19–31. <https://core.ac.uk/download/pdf/55526612.pdf>