

# Foro

REVISTA DE LA FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA

## MISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN LA APUESTA POR LA AUTONOMÍA TERRITORIAL



114

ISSN 2805-7406 EN LÍNEA

9 7772805 74009

EDICIÓN  
**114**  
DICIEMBRE 2024



S U S C R Í B A S E



# Foro

La **Revista Foro** es una iniciativa institucional para construir un pensamiento democrático, hacer un aporte al análisis de la realidad nacional e internacional e identificar apuestas políticas encaminadas al logro de una Colombia democrática y en paz.

|                                                                |                   |
|----------------------------------------------------------------|-------------------|
| Ejemplar impreso (en Colombia)                                 | <b>\$ 30.000</b>  |
| Suscripción por un año en Colombia (tres números)              | <b>\$ 95.000</b>  |
| Suscripción por dos años en Colombia (seis números)            | <b>\$ 180.000</b> |
| Suscripción por un año en el extranjero (tres números)         | <b>USD 53</b>     |
| Suscripción por dos años en el extranjero (seis números)       | <b>USD 95</b>     |
| Suscripción digital por un año en Colombia (tres números)      | <b>\$ 57.000</b>  |
| Suscripción digital por un año en el extranjero (tres números) | <b>USD 21</b>     |

Publicada con el apoyo de:



Contáctenos para brindarle más información:

[www.foro.org.co](http://www.foro.org.co)  
[contactenos@foro.org](mailto:contactenos@foro.org)

# Foro

EDICIÓN 114 DICIEMBRE 2024

LICENCIA NÚMERO 3886 DE MINISTERIO DE GOBIERNO

**Director**

Jaime Zuluaga Nieto

**Editor**

Fabio E. Velásquez C.

**Comité Editorial**

Orlando Fals Borda (†)

Alejandro Angulo, S.J.

María Eugenia Sánchez

Fabio E. Velásquez Carrillo

Ricardo García Duarte

Jaime Zuluaga Nieto

Claire Launay

Marcela Restrepo Hung

**Asamblea de Miembros de Foro**

Francisco Mejía Lema

Fabio E. Velásquez Carrillo

Esperanza González Rodríguez

Nohema Hernández Guevara

Carlos Moreno Ospina

Marcela Restrepo Hung

Joaquín Tovar

Mario Freddy Martínez

**Diseño y diagramación**

Azoma Criterio Editorial Ltda.

[www.azoma.net](http://www.azoma.net)

**Fotografías:**

Carlos J Salgado - Flickr

Bernardo González

July Margoth Caro

Raul Soto - Flickr

Joel González

Ylona Maria Rybka

**Impresión**

Editorial Gente Nueva S.A.S.



Revista Foro es editada, impresa y distribuida por la Fundación Foro Nacional por Colombia gracias al apoyo de: Brot für die Welt (Pan para el Mundo) y la Fundación Ford.

**Distribución y suscripciones**

Cra. 4A No. 27-62

Bogotá, D.C. - Colombia

**Contacto**

[www.foro.org.co](http://www.foro.org.co)

[contactenos@foro.org.co](mailto:contactenos@foro.org.co)

[@foronacionalcol - facebook.com/Foronacional](https://facebook.com/Foronacional)

# Foro

Apreciado lector(a) le invitamos a conocer nuestras páginas web. Allí usted encontrará información sobre nuestra organización, así como de los programas, proyectos y actividades que desarrollamos. Además, podrá acceder a varias de nuestras publicaciones de manera gratuita.



**Fundación Foro Nacional por Colombia**

<https://foro.org.co/>  
contactenos@foro.org.co

**Carrera 4 A No. 27-62 | Cel.: 300 756 64 72  
Bogotá**

**Foro Capítulo Región Central**

<http://fundacionfororegioncentral.org/>  
info.bog@foro.org.co

**Carrera 13 # 35-43 Oficina 1101  
Bogotá**

**Foro Capítulo Suroccidente**

<http://forosuroccidente.org/>  
info.suroccidente@foro.org.co

**Carrera 36 A Bis No. 6-35  
Cali**

**Editorial:**

La descentralización y la transición hacia la democratización...

**5****Descentralización: la apuesta por la autonomía territorial**

|                                                      |           |
|------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Oportunidad de la Misión de Descentralización</b> | <b>10</b> |
|------------------------------------------------------|-----------|

Jorge Iván González

---

|                                                                |           |
|----------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Contexto y texto de la segunda ola de descentralización</b> | <b>14</b> |
|----------------------------------------------------------------|-----------|

Darío Indalecio Restrepo

---

|                                                           |           |
|-----------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Gobernanza territorial, un asunto de la democracia</b> | <b>22</b> |
|-----------------------------------------------------------|-----------|

Marcela Restrepo Hung

---

|                                           |  |
|-------------------------------------------|--|
| <b>Una descentralización para la vida</b> |  |
|-------------------------------------------|--|

Arley Cañas Jamioy, Jairo Emilio Oviedo Cerón

**32**

---

|                                                                                    |           |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>La descentralización y el pueblo negro, afrocolombiano, raizal y palenquero</b> | <b>39</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

Richard Moreno

---

|                                                                    |           |
|--------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Descentralización y ordenamiento territorial con campesinos</b> | <b>44</b> |
|--------------------------------------------------------------------|-----------|

Flavio Bladimir Rodríguez Muñoz

---

|                                           |           |
|-------------------------------------------|-----------|
| <b>La Amazonia y la descentralización</b> | <b>53</b> |
|-------------------------------------------|-----------|

Gerardo Ardila

---

|                                                                                                            |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Construir desde y para la diversidad:<br/>Propuesta de nuevas categorías de entidades territoriales</b> | <b>60</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

Luz Stella Carrillo Silva

---

|                                   |           |
|-----------------------------------|-----------|
| <b>Arquitectura institucional</b> | <b>69</b> |
|-----------------------------------|-----------|

Edgar Alfonso González Salas

---

|                                                                               |           |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Propuesta de una nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)</b> | <b>80</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----------|

Augusto Hernández Becerra

|                                                                          |            |
|--------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Propuestas de reforma al Sistema General de Participaciones – SGP</b> | <b>94</b>  |
| Sergio León Álvarez Fernández                                            |            |
| <hr/>                                                                    |            |
| <b>Propuestas de reforma al Sistema General de Regalías – SGR</b>        | <b>103</b> |
| Luis Yesid Sandoval Brito                                                |            |
| <hr/>                                                                    |            |
| <b>Creación del Fondo de Convergencia Económica Territorial</b>          | <b>112</b> |
| Luz Patricia Cano Muñoz                                                  |            |
| <hr/>                                                                    |            |
| <b>Marco de Responsabilidad Fiscal Subnacional</b>                       | <b>120</b> |
| Claudia Gisella Jiménez                                                  |            |

## **Democracia**

|                                      |            |
|--------------------------------------|------------|
| <b>Gustavo Petro y la democracia</b> | <b>128</b> |
| Yann Basset                          |            |

## **Mundo**

|                                                           |            |
|-----------------------------------------------------------|------------|
| <b>El regreso de Trump y el avance de la ultraderecha</b> | <b>136</b> |
| Leandro Morgenfeld                                        |            |

# La descentralización y la transición hacia la democratización...

**L**a Constitución Política de 1886 consagró un Estado fuertemente centralista y un régimen político presidencialista extremo. Según sus inspiradores se trataba con ello de dejar atrás las veleidades federalistas del siglo XIX y garantizar el orden que, a juicio de Núñez, exigía el ejercicio autoritario del poder. El federalismo fue sepultado, el orden no se logró, el país entró al siglo XX en medio de la Guerra de los Mil Días, y durante un poco más de un siglo vivimos bajo una institucionalidad que impuso restricciones a la distribución del poder territorial en detrimento de las provincias, debilitando las posibilidades de su participación política. La forma que adoptó la relación entre el centro y las regiones, a pesar de los cambios ocurridos en las últimas décadas, ha gravitado pesadamente sobre la precaria democracia colombiana, favorecido la “reproducción ampliada” de los desequilibrios regionales y el surgimiento y persistencia de diversas formas de violencia.

Los cambios estructurales asociados a la modernización de la sociedad a partir de la segunda posguerra mundial, el ascenso de las luchas y movimientos sociales en los años sesenta y setenta, la emergencia de grupos guerrilleros revolucionarios y la crisis de legitimidad del Estado catalizada por la militarización del régimen y las violaciones masivas de los derechos humanos en un contexto planetario de luchas anticolonialistas y por el socialismo llevaron al presidente Belisario Betancur, en los albores de la década del ochenta de la pasada centuria,

a proponer la política de apertura democrática, uno de cuyos pilares fue el impulso a la descentralización mediante la reforma constitucional que instauró la elección popular de alcaldes y las normas que definieron un nuevo régimen municipal y departamental.

Fue un paso adelante en el camino de la democratización de una sociedad en la que el centralismo, los rasgos autoritarios del régimen presidencialista y la hegemonía bipartidista ahogaban las posibilidades del ejercicio democrático en las localidades, impedían el desarrollo de autonomías territoriales y la construcción de una relación adecuada entre el centro y las regiones.

Pero el impulso más significativo llegó en 1991 con la nueva Constitución Política, resultado de la insurgencia ciudadana, que hizo posible el proceso constituyente. Como lo recordara en su momento Orlando Fals Borda, insurgencia ciudadana que tuvo su fundamento en el “poder popular local, re-

**“ La política de apertura democrática de Belisario Betancur impulsó la descentralización mediante la reforma constitucional que instauró la elección popular de alcaldes y un nuevo régimen municipal y departamental.**

gional y nacional [...] dinamizador de movimientos sociales y políticos, regionales, cívicos, comunales, culturales, ecológicos, femeninos, de negros, en muchos países. En Colombia, han dado un revolcón a la política partidista en sólo diez años de lucha. [...] Es evidente que esta democracia de participación, de las bases hacia arriba, de la periferia hacia los centros, ya se ha venido implementando entre nosotros y que la Constitución nueva sólo deberá reconocerla, consagrirla e impulsarla”.

Y agrega: "Parte de la violencia actual podría explicarse por la incongruencia entre disposiciones autoritarias y centralistas vigentes y la realidad autógena, las aspiraciones y necesidades de las poblaciones en sus regiones"<sup>1</sup>.

Si hablamos de transición en Colombia, muy seguramente el primer momento de esta transición es el proceso constituyente que nos dotó de una Constitución Política (1991) que consagró el Estado Social de Derecho, organizado como República unitaria, descentralizada, reconoció el carácter multiétnico y pluricultural de nuestra sociedad, a las comunidades indígenas y afrodescendientes y sus territorios, incorporó los derechos humanos en su integralidad, amplió mecanismos de participación, debilitó parcialmente el presidencialismo y fortaleció el equilibrio entre los poderes, entre otros avances democratizadores.

En materia de descentralización reconoció la autonomía de las entidades territoriales, estableció la elección popular de gobernadores, fortaleció el financiamiento de las entidades territoriales y amplió sus competencias.

Pero la Constitución es un libro -la expresión es de Estanislao Zuleta- que no cambia por sí mismo a la sociedad. Su entrada en vigencia y desarrollo se produjo en medio de las políticas económicas de la globalización neoliberal con su impacto en las reconfiguraciones territoriales; de las crisis recurrentes que han sacudido la economía mundo; del escalamiento de la guerra interna a fines del siglo XX, de la persistencia y diversificación de las violencias y de la reacción de los sectores más retardatorias de la sociedad contra sus contenidos democratizadores, cercenados parcialmente por decenas de reformas.

En materia de participación y descentralización ha habido avances significativos en la época pos constituyente, gracias a la presión y a las luchas de muy diversos sectores que reconocen la precariedad de nuestra institucionalidad democrática y la forma como limita los derechos de los ciudadanos para ejercer una ciudadanía activa con capacidad de incidencia en la definición de los destinos de municipios y departamentos y la afectación de los derechos al buen vivir. Pero los retrocesos no son desdeñables. En materia de descentralización en las dos últimas décadas se desmontó el pacto distributivo establecido en la Constitución, se desfinanció a los municipios y se sostuvieron las cargas en materia de competencias, en función de las lógicas dominantes del modelo de desarrollo y de las exigencias del mercado. La transición democratizadora en este campo se ha revertido o, en el mejor de los casos, se ha sostenido. El resultado ha sido la "reproducción ampliada" de las desigualdades regionales llevadas al límite, con todas sus implicaciones.

En el Acuerdo Final para la Construcción de una Paz estable y Duradera, que condujo a las FARC-EP a su salida definitiva de la guerra, y de cuya firma estamos conmemorando ocho años, se afirma que con el fin del conflicto "se trata de dar inicio a una fase de transición que contribuya a una mayor integración de nuestros territorios, una mayor inclusión social -en especial de quienes han vivido al margen del desarrollo y han padecido el conflicto- y a fortalecer nuestra democracia para que se despliegue en todo el territorio nacional y asegure que los conflictos sociales se tramiten por las vías institucionales, con plenas garantías para quienes participen en política."<sup>2</sup>

**“En materia de participación y descentralización ha habido avances significativos en la época posconstituyente, gracias a la presión y a las luchas de muy diversos sectores.**

1. Fals B., Orlando (2012). "La nueva Constitución de Colombia tendría principios neofederales, descentralistas y autonomistas". En: González, C. Memorias para la democracia y la paz: veinte años de la Constitución Política de Colombia. Centro de Memoria, Paz y Reconciliación. Bogotá.
2. Mesa de conversaciones (2017). Acuerdo final para la construcción de una paz estable y duradera, Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá.

El conflicto no terminó. La guerra ha continuado con el ELN y grupos disidentes de las FARC-EP; viejas violencias persisten y nuevas modalidades han surgido con fuertes articulaciones con organizaciones criminales internacionales que controlan economías ilegales; la implementación integral del Acuerdo Final ha sido precaria y el Estado se ha revelado incapaz de ejercer una presencia positiva en los territorios para garantizar los derechos de los pobladores; centenares de líderes y lideresas han pagado con sus vidas el trabajo de construcción de paz en los territorios. Difícil afirmar que el posacuerdo nos colocó en la senda de una transición democratizadora de la sociedad, al menos por el momento.

Y el gobierno del Pacto Histórico se presentó a sí mismo como un gobierno de transición a la democracia. En estas páginas hemos dedicado espacio al análisis de las vicisitudes de los dos primeros años del gobierno del cambio. Que se ha desenvuelto en un contexto internacional complejo de crisis de las democracias o descreimiento en sus promesas de bienestar, de fortalecimiento de las corrientes de derecha, de guerras civiles e internacionales, del genocidio del pueblo palestino en Gaza y de crisis de la institucionalidad para la paz construida en la segunda posguerra mundial, así como del reciente triunfo de Donald Trump en Estados Unidos con todas las implicaciones que tiene para nuestro país y la región en materias de indudable importancia estratégica como la crisis climática, el calentamiento global y las migraciones, entre otros campos.

**“ Durante décadas FORO ha aportado análisis y propuestas para avanzar en la descentralización y el fortalecimiento de la participación ciudadana.**

Baste decir que, en materia de descentralización y ordenamiento territorial la deuda está pendiente y el gobierno del cambio tiene la oportunidad de pagarla. Pagarla sería un aporte relevante para avanzar en la democratización de la sociedad por su incidencia en la reducción de los niveles de pobreza, de las desigualdades regionales, de la redistribución de poderes políticos y de recursos fiscales con criterios de equidad y de la creación de condiciones para el ejercicio y disfrute de los derechos a la paz y al buen vivir.

Durante décadas FORO ha aportado análisis y propuestas para avanzar en la descentralización y el fortalecimiento de la participación ciudadana con la convicción y el compromiso político de contribuir al desarrollo del pensamiento democrático, el imperativo de persistir en la necesaria transformación democrática de nuestra institucionalidad y en el fortalecimiento de una ciudadanía activa e incidente. De nuevo, con oportunidad de la conclusión del trabajo de la Misión sobre Descentralización del Departamento Nacional de

Planeación y la entrega de su Informe Final proponemos impulsar el debate sobre la descentralización y avanzar, ojalá, en esta dimensión de la inconclusa transición.

La edición 114 de nuestra Revista ofrece un extenso dossier que recoge algunos de los principales aportes de la misión en sus diferentes campos temáticos, como una contribución al conocimiento de sus análisis y propuestas y al desarrollo de un debate que se ha pospuesto pero cuyo desarrollo es urgente y necesario para contribuir a la adopción de políticas al servicio de la democratización de la sociedad. **JR**



Foro reafirma su compromiso con la construcción de la democracia. Seguiremos trabajando para avanzar en la formulación de propuestas y en la promoción de acciones orientadas a la democratización de la sociedad.



# Descentralización: la apuesta por la autonomía territorial

Jorge Iván González  
Darío Indalecio Restrepo  
Marcela Restrepo Hung  
Arley Cañas Jamioy  
Jairo Emilio Oviedo Cerón  
Richard Moreno  
Flavio Bladimir Rodríguez Muñoz  
Gerardo Ardila  
Luz Stella Carrillo Silva  
Edgar Alfonso González Salas  
Augusto Hernández Becerra  
Sergio León Álvarez Fernández  
Luis Yesid Sandoval Brito  
Luz Patricia Cano Muñoz  
Claudia Gisella Jiménez

Agradecimiento especial para  
Darío Indalecio Restrepo y Sergio León Álvarez, quienes  
coordinaron este dossier de Descentralización.

# Oportunidad de la Misión de Descentralización

**Jorge Iván González**  
 Profesor de la Universidad Nacional y de la Universidad Externado de Colombia  
 Ex Director del DNP

**L**a Misión de Descentralización (2024) nació el último año del gobierno Duque y terminó su informe hace cuatro meses. Este estudio se entrega en un momento propicio para avanzar en el debate sobre las autonomías territoriales. Coinciden varios hechos que durante los últimos meses han intensificado la discusión sobre la descentralización.

Los gobernadores recién elegidos han llegado con ideas novedosas sobre la autonomía territorial. De diversas maneras coinciden en que el centralismo del país es agobiante y que ha obstaculizado el desarrollo de las regiones. Las posiciones son variadas. Los más radicales consideran que los departamentos se deben quedar con los recaudos de patrimonio y renta de su jurisdicción. Esta propuesta que favorece a las regiones más ricas aumenta la desigualdad y la brecha actual. Otros gobernadores no van tan lejos, pero sí consideran que es necesario buscar fuentes de recursos estables que les permitan cumplir mejor sus funciones. La preocupación de los gobernadores se conjuga con iniciativas que ya se estaban presentando en el Congreso. Estos proyectos de ley buscan modificar la participación de los municipios y departamentos en los ingresos corrientes.

En general, todos los gobernadores coinciden en señalar el poco margen de maniobra fiscal que tienen en cada uno de sus departamentos. Argumentan, además, que las competencias que les han ido asignando con el paso del tiempo no han estado debidamente respaldadas por los recursos necesarios para responder de manera adecuada.

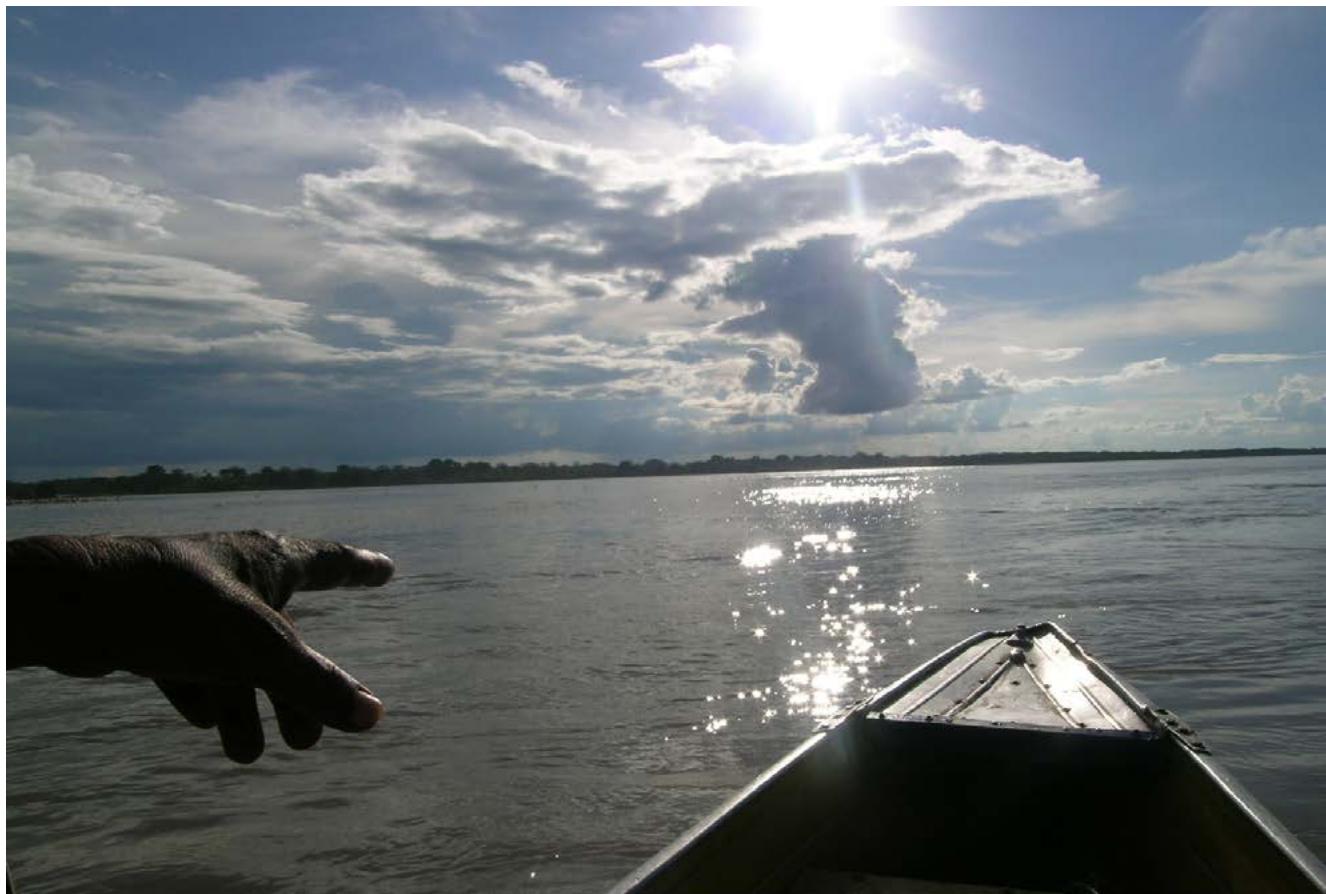
A la legítima preocupación de los gobernadores se les han unido la Federación Nacio-

nal de Departamentos (FND), y las regiones administrativas y de planificación (RAP). Y por el lado del Senado, su antiguo presidente logró que en el plan de desarrollo, *Colombia Potencia Mundial de la Vida* (República de Colombia, 2023), se aprobara el artículo que crea las regiones autonómicas. Y el último impulso lo está dando el ministro del Interior, que desde el comienzo de su mandato ha insistido en la relevancia de la autonomía local.

Y desde una mirada más global, la convergencia regional es un capítulo central del actual Plan de Desarrollo. Allí se muestra que las brechas entre regiones se han profundizado y que las transferencias de recursos hacia los municipios y departamentos más necesitados tienen que realizarse de tal manera que haya convergencia. Es decir, se tiene que buscar que, estimulando la necesaria heterogeneidad, la capacidad de pago de todos los hogares del país sea suficiente para que cada persona pueda llevar el tipo de vida que considere valiosos.

La conjunción de estos intereses se ha hecho evidente en la forma veloz como se ha ido aprobando en el Congreso el proyecto de acto legislativo que modifica el Sistema General de Participaciones (SGP). Es una fortuna que el informe de la Misión llegue en estas circunstancias. Es un insumo esencial para el debate.

La Misión de Descentralización se hace de nuevo la pregunta por la falta de convergencia. Y esta preocupación coincide con la demanda que hacen los nuevos gobernadores por mayor autonomía fiscal y administrativa. El mensaje central de la Misión es autonomía fiscal regional pero con convergencia. Es de-



cir, la descentralización tiene que ser el instrumento para cerrar brechas.

El proyecto de acto legislativo avanza rápidamente en el Congreso y, sin duda, será aprobado. El eje del debate ha sido el peso que deben tener las transferencias a los departamentos y municipios en los ingresos corrientes de la Nación. En un primer momento se dijo que el porcentaje debería ser del 46,5%. Esta cifra retoma los valores que originalmente se definieron en la Constitución del 91. Allí se dispuso que el 24,5% corresponda al situado fiscal y el 22% a las participaciones municipales. De acuerdo con el art. 356 de la Constitución, el *primer criterio de asignación es geográfico y luego sectorial*.

El proceso de descentralización se reversó con los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007. El 01 fue desarrollado por la ley 715 de 2001, que sustituyó los mecanismos del situado fiscal y las participaciones municipales por el denominado Sistema General de Participa-

ciones (SGP). Esta norma cambió las prioridades, y en adelante el *primer criterio de asignación ha sido el sectorial, y luego el geográfico*. Los sectores relevantes son la educación, la salud y el propósito general.

Actualmente la participación de las transferencias en los ingresos corrientes es del 23,8%. En lugar del 46,5% que se aprobó en los primeros debates del acto legislativo, el Congreso terminaría aprobando el 39,5%, que de todas maneras es una cifra muy superior al porcentaje de las transferencias vigentes. A este monto se llegaría en un período de 12 años.

El proyecto de acto legislativo ha sido criticado muy duramente por el Ministerio de Hacienda, Planeación Nacional, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal, el Banco de la República, Fedesarrollo, Anif y por un grupo importante de ex Ministros de Hacienda. Argumentan que los porcentajes propuestos amenazan la estabilidad fiscal de la Nación. Este mensaje apocalíptico se sustenta

en una contabilidad equivocada porque no descuentan el gasto que el gobierno central no tendría que realizar si se transfieren las responsabilidades a los gobiernos locales. Si, por ejemplo, los departamentos y municipios asumen la educación, el peso del Ministerio de Educación en el orden nacional se reduciría de manera significativa. Por tanto, es incorrecto sumarle al nuevo monto de transferencias los gastos que hoy realiza la Nación en educación. Las mismas consideraciones se podrían hacer a propósito de la salud. Los críticos consideran que primero se debieron haber discutido las competencias y los criterios de distribución de los recursos, y des-

pués fijar el porcentaje de la transferencia. En su opinión, el Congreso está siguiendo el camino equivocado porque comenzó por el final. Esta discusión ya no tiene mucho sentido porque, de todas maneras, el acto legislativo se va a aprobar. Ahora es necesario mirar hacia el futuro.

El acto legislativo pospone el debate sobre competencia y distribuciones dejando estos asuntos para leyes posteriores. El balance cuidadoso del gasto tendría que realizarse una vez se definan

con precisión las categorías de municipios y departamentos, sus competencias, y los criterios de distribución. Estas discusiones se realizarán inmediatamente se apruebe al acto legislativo.

El reto es enorme porque los cambios que se deben hacer constituyen una verdadera reforma administrativa del Estado. La definición de las competencias y los criterios de distribución exige un replanteamiento radical de la estructura actual del Estado. Los cambios en la descentralización exigirían una reforma administrativa sustantiva. La tarea es similar a la que realizó Lleras en 1968. Es necesario repensar la forma como se relaciona el gobierno nacional con los departamentos y municipios de tal modo que las regiones,

especialmente los departamentos, tengan un mayor margen de maniobra fiscal. En estos debates es importante diferenciar las ciudades grandes y las intermedias de los departamentos. Las primeras ya tienen instrumentos valiosos de generación de recursos, a partir de la captura de las rentas derivadas del urbanismo. Las ciudades grandes e intermedias ya tienen autonomía fiscal, y los instrumentos se los ofrece la ley 388 de 1997.

Se necesita una reforma administrativa porque, si se avanza hacia la autonomía territorial, habría que aligerar ministerios y aparatos burocráticos del gobierno central. El primer paso es la re-categorización de los municipios que debería estar basada en tres criterios: densidades, distancias y activos ambientales. Se tiene que pasar del criterio poblacional al geográfico, para recuperar el espíritu inicial de la Constitución del 91. Los municipios que ahora están en categoría 6, los menos poblados, tendrían que recibir recursos no por el número de habitantes sino por sus activos ambientales. Además, son municipios que están perdiendo población, y si éste continúa siendo el criterio para distribuir, se irán empobreciendo cada vez más.

En la actual coyuntura las propuestas de la Misión de Descentralización adquieren relevancia. Algunos de los mensajes que se derivan de su informe son: categorización, heterogeneidad, convergencia con equidad.

Es necesario hacer una nueva tipología de municipios y departamentos. Es absurdo que 967 municipios, la gran mayoría, estén en categoría 6. Se requiere una nueva clasificación que realmente difiera. La tipología es necesaria para poder precisar competencias y criterios de distribución.

La Misión reitera que este país es diverso, y que no tiene sentido pretender estandarizar realidades heterogéneas. Esta afirmación parece obvia, pero las normas vigentes sobre descentralización tienden a homogeneizar. En el campo de la política pública todavía no se acepta que este país es considerablemente diverso.

La preocupación de la Misión sigue los lineamientos del capítulo del plan de desarro-

**“** El reto es enorme porque los cambios que se deben hacer constituyen una verdadera reforma administrativa del Estado.

llo, *Colombia Potencia Mundial de la Vida*, que gira alrededor de la convergencia regional. El tema no es nuevo. Con diferentes nombres, aparece de manera reiterada en los planes de desarrollo. Para mencionar solamente uno, en 1974 el gobierno López propuso *Para Cerrar la Brecha*. Este propósito era pertinente porque la diferencia entre regiones no dejaba ninguna duda. Desde el punto de vista de los hogares, las desigualdades también eran notorias. El gobierno de López fue hace 50 años y las brechas están lejos de cerrarse. Se mantienen las desigualdades de ingreso y de capacidades, tanto entre hogares como entre regiones.

El fracaso ha sido contundente. Regiones ríquissimas continúan albergando poblaciones muy pobres. No se ha logrado que esa riqueza se convierta en mejores condiciones de vida. Y, peor aún, no ha sido posible que manteniendo las diferencias, se avance hacia una igualación de las condiciones de vida. Medio siglo es un período de tiempo significativo. Entre 1981 y 2022 China sacó 800 millones de personas de la pobreza extrema.

Gracias a la aprobación del acto legislativo el debate sobre competencias y distribución será intenso en el 2025, y los aportes de la Misión de Descentralización deben ser el punto de partida de la discusión.*■■■*

## Referencias

Alfonso, Oscar (editor) (2024) *País Raquitico, País Robusto. La Cartografía del Poblamiento y Despoblamiento de los Municipios Colombianos*. Universidad Externado. Bogotá.

Departamento nacional de Planeación (DNP)..., 1975. *Para Cerrar la*

*Brecha. Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional 1975-1978*, DNP, Bogotá.

Misión de Descentralización (2024). *Informe Final. Misión de Descentralización*. DNP. Bogotá.

República de Colombia (2023). Ley 2294. *Por la Cual Se Expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*

*"Colombia Potencia Mundial de la Vida"*. Congreso de la República. Bogotá.

República de Colombia (1997). Ley 388. *Por la Cual Se Modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y Se Dictan otras Disposiciones. Gobierno Nacional*. Bogotá



# Contexto y texto de la segunda ola de descentralización

**Darío Indalecio Restrepo Botero**  
Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Filósofo, especialista en desarrollo y Doctor en Historia. Exdirector técnico de la Misión de Descentralización

## Contexto

Una segunda ola de descentralización se ha levantado. Esta oscila entre una recuperación de recursos expropiados por la recentralización iniciada desde el gobierno de Pastrana (2001) y continuada por Uribe (2007), pasa por una demanda de autonomía de los gobiernos locales sobre sus asuntos y llega hasta reclamar una Colombia federal. Profundas corrientes de diferente procedencia concurren en agitar la marea y levantar los caudales descentralistas. Cuatro grandes determinantes sobresalen: la crisis del modelo neoliberal de descentralización, el ascenso de la clase política departamental, la recomposición de los movimientos populares y la permanente dimensión territorial de la guerra y la paz.

## La arquitectura institucional para el mercado y su crisis

En los años 80 y 90 los doctrinarios neoliberales depositaron en la arquitectura descentralizada parte del diseño institucional del Estado promercado (Velázquez, 1986; Wiesner 1992; Restrepo, 1995; Restrepo, 2000). Varios objetivos estratégicos persiguieron: i) Debilitar los partidos, burocracias y sindicatos nacionales, todos tratados como buscadores de rentas; ii) localizar las decisiones de gasto y forzar el cobro de precios reales según los costos relativos de las empresas prestadoras de servicios públicos; iii) incentivar la privatización de las empresas municipales, el incremento de los impuestos y tarifas, la flexibilidad laboral y la tercerización de las tareas misionales de la administración territorial y sus empresas;

y iv) forzar en las administraciones territoriales un comportamiento de empresa privada y una conversión de los ciudadanos en clientes consumidores de servicios públicos y programas políticos, que refrendarían al alcalde administrador con su voto aprobatorio o sancionatorio.

A finales de los 90 se generó un giro en la estrategia neoliberal en Colombia y América Latina (Aghón y Edling, 1997). Los alcaldes electos y la participación ciudadana no habían demostrado ser garantía de comportamientos eficientes de agentes de mercado. Por una parte, la certeza de recibir transferencias crecientes y sin condiciones y, por la otra, la presión social por mayores bienes y servicios, habían hecho sucumbir los gobiernos locales ante el populismo, el aumento injustificado de las burocracias, un incremento de la deuda y el despilfarro de recursos recibidos. El remedio: realizar giros directos hacia los agentes del mercado y hacia las unidades prestadoras de los servicios, debiendo estas ser privadas o comportarse crecientemente como tales. Menos descentralización hacia las comunidades territoriales mediante los mecanismos de participación social incidente, menos descentralización hacia la clase política considerada por naturaleza populista y clientelista, menos descentralización hacia las burocracias locales y más descentralización directa hacia el mercado y sus agentes, hacia la escuela y el hospital. Tal fue el renovado énfasis del modelo neoliberal de principios del siglo XXI.

En salud se reforzó el giro directo de las transferencias hacia los intermediarios financiarizados (las EPS) para administrar el mercado de los seguros, además de garantizar que el Presupuesto General de la Nación (PGN) completara los billones de pesos anuales faltantes para “el cierre financiero del sistema”. De tal manera, la descentralización en salud hace parte de la estrategia de financiarización de la seguridad social, mediante el giro directo e indirecto de los recursos públicos al sector privado. El resultado ha sido un aumento casi universal del aseguramiento que garantiza las rentas a los intermediarios, la propulsión de hospitales, clínicas,

centros de salud y consultorios privados, a la vez que se han quebrado los hospitales públicos desfinanciados de manera sistemática y precarias son las políticas públicas en salud a cargo de las secretarías territoriales.

El modelo neoliberal de seguridad social en salud colapsó por la quiebra recurrente de las EPS. Desde el 2003 se han liquidado 117 entidades de prestación de servicios, las últimas 12 después de la pandemia (Superintendencia de Salud)<sup>1</sup>. Actualmente 13 entidades se encuentran en trámite de liquidación y de las 157 autorizadas en el año 1994 solo 27 se encuentran vigentes (Consultorsalud, 2024). El fracaso se mide también por la negación continua de los derechos expresada en 634 mil tutelas durante el año 2023, 198 mil relacionadas con los servicios de salud<sup>2</sup>. A pesar de los billones de pesos anuales que circulan por el sistema, se mantienen profundas brechas de acceso a los servicios, se deteriora en ciertos territorios la mortalidad materno infantil, así como 305 municipios no tienen sala de parto, 183 no cuentan con servicios de urgencias y 347 no cuentan con servicio de hospitalización (MSPS, 2022).

En educación la municipalización del sistema fue repelida por el sindicato de maestros FECODE, que mantuvo el carácter nacional de la negociación, impidiendo la enorme dispersión de la representación de los trabajadores que profundizó la reforma en salud y la consecuente precarización y terciarización del trabajo. Sin embargo, entre el 2002 y el 2023, debido a las reformas de Pastrana y Uribe, los giros disminuyeron en 582 billones del 2023: 321 billones para Educación y 134 billones para Salud. La educación preescolar, básica y media vieron deteriorarse la financiación de la calidad, más que la planta de personal y el crecimiento real de los recursos por alumno. La crisis se ma-

**“** El modelo neoliberal de seguridad social en salud colapsó por la quiebra recurrente de las EPS. Desde el 2003 se han liquidado 117 entidades de prestación de servicios.

1. Listado de entidades liquidadas por intervención forzosa administrativa.  
2. De las cuales el 80.72% fueron interpuestas a las EPS.

nifesta más agudamente en enormes rezagos y brechas territoriales en resultados de aprendizajes, infraestructuras, dotaciones, conectividad, disposición de maestros, formación y materiales pedagógicos. La estrategia en educación se concentró en las escuelas, desincentivó el poder del movimiento pedagógico y debilitó las comunidades educativas.

En agua potable y saneamiento básico 30 billones se dejaron de recibir entre el 2002 y el 2023. Nadie ignora que el agua para consumo humano es determinante esencial de la salud y la calidad de vida. Es dramático que 541 municipios tengan una cobertura menor al 50% en

el sector rural, sin garantía de disponibilidad, calidad ni continuidad de agua apta para consumo humano y servicios de saneamiento básico. Las normas vigentes concentran los recursos y subsidios a los consumidores en las grandes ciudades, privando a la población rural y de pequeños pueblos de los recursos donde más se necesitan.

Por otra parte, el modelo neoliberal no cerró brechas de desarrollo económico entre territorios (Bonet y Meisel, 2001), como suponía la doctrina que

ocurriría por generación espontánea de las leyes del mercado liberado de intervención estatal (Roberts, 20023). El PIB departamental en el tiempo se mantiene prácticamente incólume desde el comienzo del proceso de descentralización, lo cual arroja una enseñanza mayor: los billones de pesos en política social descentralizada y los programas de focalización no afectan la concentración y las condiciones de producción de la riqueza.

### **El ascenso político de “la clase política” departamental**

La descentralización tiene un claro sesgo *municipalista*, entidad que recibe la mayoría de las transferencias de la nación, tiene las competencias más claras y, por lo tanto, la mayor creación de instituciones públicas y privadas, mercados

de servicios y consultorías, mecanismos de participación ciudadana, comunitaria y empresarial. El departamento es el eslabón perdido del proceso (Restrepo, 2008). En los últimos 10 años, la nación ha gastado el 69%, los municipios el 20% y los departamentos apenas el 11% del gasto público. La “clase política departamental” acumula el resentimiento de tener un sistema tributario anticuado y poco dinámico, así como la competencia de apoyar la productividad y la competitividad sin que se les hayan asignado recursos para ello. El crecimiento de las grandes ciudades y sus áreas metropolitanas, además de las provincias y las asociaciones municipales, les disputan recursos, competencias y protagonismo político.

Sin embargo, el Congreso de la República está mayoritariamente conformado por políticos de proyección departamental. De tal manera, han conquistado *un arsenal de compensaciones* como cuantiosos recursos del Sistema General de Regalías (SGR), partidas importantes del PGN y vigencias futuras. Ante las regiones, por asociación entre departamentos contiguos, las élites departamentales son ambiguas. Por una parte, la región puede cercenarles recursos y competencias. Por otra, la región como entidad de carácter político adquiriría la mayor relevancia en la negociación con la nación. Por esta razón, aunque discursivamente la mayoría de líderes departamentales apoyan la ideología regionalista, demandan más recursos de los sistemas generales de participaciones y regalías y del presupuesto de inversión nacional para los departamentos (González, 2023).

### **La recomposición de los movimientos sociales**

En la primera ola de descentralización de los años 80 los movimientos cívicos de las periferias iluminaron el mapa de Colombia con movilizaciones populares *contra el centralismo*. Exigían, y posteriormente lograron, la elección popular de alcaldes y gobernadores, planes de desarrollo municipales y departamentales, cabildos abiertos, mecanismos de participación de usuarios en las empresas de servicios públicos y participación ciudadana y comunitaria en las elecciones, la administración pública, sus políticas, progra-

**“En la primera ola de descentralización de los años 80 los movimientos cívicos de las periferias iluminaron el mapa de Colombia con movilizaciones populares contra el centralismo.”**

mas y proyectos. También, demandaron mayores recursos para el desarrollo económico y vías que des embotellaran sus territorios.

La segunda ola de descentralización es alimentada por una fuerte corriente de los pueblos étnicos, los cuales tienen una geografía que no calza en los mapas político-administrativos vigentes, aspiran al desarrollo pleno de la autonomía en tanto auto gobierno y asumir funciones y competencias propias, como las ambientales. Los movimientos étnicos tienen un carácter más regional que situacional, aunque no demandan una sola figura de entidad territorial con idénticas competencias para cada uno de sus ordenamientos territoriales.

Las movilizaciones campesinas y de la población rural se activan esporádicamente a pesar de que sus organizaciones y poblados han sido los más golpeadas por las múltiples confrontaciones armadas, todas coincidentes en el control de los territorios, su población y recursos. El proceso de descentralización tiene un sesgo pro urbano, de tal manera que subsisten enormes brechas con la población rural en las coberturas y calidad de los servicios descentralizados de agua potable, saneamiento básico, salud y educación. Por otra parte, la descentralización no consagra ni recursos ni políticas para el desarrollo rural ni para la articulación entre el campo y la ciudad. De tal manera, los indicadores de pobreza multidimensional castigan a la población rural, incluyendo a la étnica, con los peores resultados. La migración hacia las ciudades, las ocupaciones en actividades ilegales como la minería, los cultivos de coca y marihuana, así como “tumbar monte” y abrir la frontera de colonización siguen siendo opciones predominantes. La irresuelta cuestión rural presiona el sistema descentralizado demandando políticas de inclusión, desarrollo y representación.

### **La arquitectura institucional de la paz y la guerra**

Los diálogos de paz de la década del ochenta llevaron a la descentralización de la arquitectura institucional del Estado, para abrir las compuertas de la “democracia local” (Castro, 1984) al movimiento insurgente en su tránsito a la vida civil. Las reformas durante el

conservador Belisario Betancur en 1986, bajo el liderazgo del liberal Jaime Castro, continuaron en el gobierno del (neo) liberal Cesar Gaviria en 1991, mediante una presidencia tripartita de la Asamblea Constituyente entre conservadores, liberales y el M-19. La descentralización nació como pacto de paz. Sin embargo, muy rápido se desató la reacción contra la “Apertura Democrática” mediante la arremetida armada por el control de los gobiernos locales, liderada por elites tradicionales unas, emergentes otras, muchas ligadas a las mafias, al paramilitarismo y al control de las administraciones territoriales por los carteles de la contratación.

En los acuerdos de la Habana y del Colón, firmados entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP en el año 2016, la cuestión territorial volvió a situarse en el centro (Restrepo, 2019). Por la “implementación territorial de la paz” se entendió la necesidad de integrar los campos de batalla recurrentes durante más de sesenta años de confrontación armada. Diez y seis programas de política social, infraestructuras y desarrollo económico, con amplia participación incidente de las comunidades organizadas, se complementarían con una representación política de esos territorios en el congreso de la república: las diez y seis curules de paz.

A pesar de su lenta implementación se acaban de renovar los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) de los municipios PDET. Además, está en marcha la implementación de dieciséis Pactos Territoriales de Paz. Avancen o fracasen los ocho frentes de diálogo de la “Paz Total”, todos demandan una estrategia de reconocimiento de las comunidades y sus organizaciones, programas de desarrollo económico pactados y la extensión de las políticas sociales, carentes en los territorios de las guerras y la ilegalidad.

**“ Los diálogos de paz de la década del ochenta llevaron a la descentralización de la arquitectura institucional del Estado, para abrir las compuertas de la “democracia local”.**

## Conclusión

La crisis de las políticas sociales del neoliberalismo se combina con un ascenso relativo del poder de la clase política departamental, una recomposición de los movimientos sociales territoriales, y la constante demanda de reconocimiento y atención integral de los territorios de las guerras.

## Texto

Son muchas las iniciativas de reforma a aspectos substanciales del proceso de descentralización, las cuales afectan el monto y la distribución de recursos, las competencias y la arquitectura institucional, así como la gobernanza del sistema y de los gobiernos locales.

### **Reforma constitucional a los artículos 356 y 357 de la Constitución**

El partido 'En Marcha' del ministro del Interior Juan Fernando Cristo propuso regresar al pacto constituyente de 1991 que estableció una participación de las entidades territoriales en el 46,5% de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN). La consecuencia de esta reforma, aún un porcentaje menor, abre un proceso de negociación de competencias y gastos entre niveles del Estado. La evidente re-centralización de recursos, competencias y poder político sería frenada, abriendo un periodo de renegociación de la arquitectura institucional del Estado hacia el fortalecimiento fiscal, funcional, institucional y político de las escalas territoriales del Estado.

### **Las demandas de los sectores de salud, educación, agua potable y saneamiento básico**

Los recursos dejados de percibir generaron limitaciones a la extensión de coberturas, calidad y continuidad de los servicios. En la educación se generó una deuda acumulada al 2023 de 33 billones de pesos, mientras que la salud debe ser anualmente rescatada por el

PGN<sup>3</sup>, puesto que las transferencias del SGP y las cotizaciones no alcanzan a cubrir los costos del sistema. Una reforma al SGP debe incrementar los recursos para cerrar los faltantes de financiación, así como modificar los criterios de asignación que, en todos los sectores, discriminan contra la población rural, los pueblos étnicos y los territorios de menor desarrollo económico, bienestar y capacidades institucionales.

### **De la plata a la arquitectura institucional**

También se debate una reforma a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que desarrolle el principio de la autonomía territorial sobre sus propios asuntos y faculte funciones normativas, tributarias y administrativas a los gobiernos locales. Igualmente, propuestas para flexibilizar los rígidos porcentajes entre inversión y funcionamiento, independientemente de los programas y objetivos de la acción pública, así como las restricciones al uso de la palanca crediticia para realizar inversiones de mediano y largo plazo.

### **El referendo por la autonomía fiscal departamental**

Bajo el liderazgo de la gobernación del Antioquia se propone un referendo por la autonomía fiscal que permita a los departamentos quedarse con los impuestos de renta a las personas naturales y jurídicas y con el impuesto al patrimonio, para distribuirlos proporcionalmente por cantidad de población o por la participación en el Producto Interno Bruto (PIB) nacional. El 94% de estos impuestos se cobran en los departamentos del pentágono de oro<sup>4</sup>, por lo que estos serían de lejos los mayores beneficiarios, así concibieran un fondo de compensación para apoyar a los departamentos periféricos. De adoptarse esta reforma se desfinanciaría de manera grave el Sistema General de Participaciones, reemplazaría el

- 
3. Solo para el año 2023 el PGN aportó al sector casi 35 billones de pesos del 2023, siendo el doble de los aportes que se hicieron entre el 2014 y 2017 (MSPS, 2024).
  4. De lo recaudado en el 2023 por la DIAN el 69% lo aportan los Grandes Contribuyentes ubicados principalmente en la capital, el restante 31% se capta el 15.52% en Bogotá DC, 5% en Antioquia, 2.4% en el Valle del Cauca, 1.2% en Atlántico y 1.1% en Santander. El resto de departamentos solo aportan el 5,8%.

sistema de seguridad social nacional por 32 subsistemas departamentales, debilitando al sindicato nacional de maestros y a la miríada de organizaciones de la salud.

### **Indígenas, negros y campesinos**

Los pueblos indígenas presentaron en la Misión un alegato político y jurídico según el cual la Carta Política de 1991 nombró indistintamente los territorios y las entidades territoriales indígenas, asimilando la primera a la segunda. Por otra parte, en la medida en que sigue vigente el artículo 56 transitorio de la CP, la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos indígenas (MPC), considera que es voluntad del ejecutivo, por una parte, reconocer los territorios indígenas y, por otra, reconocer competencias específicas a dichos pueblos, tales como las del cuidado ambiental.

Una parte del movimiento indígena, en particular el CRIC, considera necesario avanzar hacia un estatuto de autonomía para los pueblos, en concordancia con una reestructuración general del ordenamiento territorial colombiano hacia regiones autonómicas.

El movimiento NARP (Negros, Afros, Raizales y Palenqueros), emula los pueblos indígenas en varios sentidos. A los consejos comunitarios les han adjudicado cinco millones de hectáreas, mientras que a los pueblos indígenas treinta. Aspiran a ser reconocidos en varios territorios como guardianes del medio ambiente y de los ecosistemas, como ya ocurrió con las autoridades indígenas mediante el Decreto 1275 de 2024, que les otorga competencias similares a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). Además, aspiran a ser reconocidos en la Constitución como pueblos étnicos, por lo que también podrían llegar a reivindicar convertirse en Entidades Territoriales NARP.

La población campesina ha sido sometida a la doble tenaza del modelo de desarrollo, en el que son población excedentaria, y a la arremetida por el despojo de tierras, el avance de la minería ilegal, los cultivos ilícitos, las grandes plantaciones de monocultivos y la ganadería extensiva. Sin embargo, durante la pandemia fueron capaces de aportar casi el 70% de los alimentos (Comisión de la Verdad, 2020), demostrando la

dependencia que la sociedad mantiene con este sector social que acumula los peores estándares en bienestar social y desarrollo económico. Las 14 Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y los 51 Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM) son la concreción de formas de organización territorial campesina, así no aspiren a ser reconocidas por el momento como entidades territoriales.

### **Los reclamos contra el centralismo**

Luego de un año y medio de escuchar mandatarios de pequeños, medianos y grandes poblados, a indios, negros y campesinos, esquemas asociativos supra municipales y supra departamentales, universidades, centros de investigación y organizaciones no gubernamentales, consultoras especializadas y cooperación internacional, y de haber revisado cientos de documentos especializados se aclaró un malestar general sobre la descentralización: *el fastidio contra el centralismo, uniformizante, organizado por sectores de política*. Contra el centralismo que impone el destino de los recursos transferidos y levanta barreras a la iniciativa fiscal, normativa y administrativa local, se demanda la autonomía basada en las comunidades territoriales sobre sus propios asuntos. Contra la práctica de uniformizar los deberes y derechos de todas las entidades territoriales, además de los formatos de capacitación y asistencia técnica, así como los indicadores de evaluación y seguimiento, se levanta el reconocimiento de vocaciones, potencialidades, especificidades sociales, culturales y ambientales.

Contra la “feria de los chalecos” que caracteriza la “bajada al territorio” de las entidades nacionales, -cada una por aparte, cada una con sus programas, burocracias, tiempos y exigencias-, se pide la articulación de la política pública con base en los circuitos, tejidos, demandas y potencialidades de una planeación territorial.

“ La población campesina ha sido sometida a la doble tenaza del modelo de desarrollo, en el que son población excedentaria, y a la arremetida por el despojo de tierras.

La Misión recibió un mandato: frenar la triada del centralismo y avanzar hacia la autonomía territorial mediante el reconocimiento de las diferencias constitutivas de la nación.

### **La Misión de descentralización**

Después de treinta ocho años de iniciado el proceso en 1986 Colombia continúa siendo uno de los países más inequitativos de América Latina, la región más inequitativa del mundo: después de billones de pesos anuales transferidos, la descentralización de la política social, después de la elección de alcaldes y gobernadores, una considerable creación institucional y el estímulo a mercados públicos, privados, sociales y comunitarios.

Las reformas tienen que ir más allá de pequeños ajustes dentro de una estructura y tendencias consolidadas y demanda inflexiones profundas. El principal mensaje es modificar los criterios de asignación para cerrar tres brechas

en capacidades y resultados entre entidades territoriales.

La primera, al interior de la política social descentralizada de salud, educación, agua potable y saneamiento básico, en las que persisten, y en algunos indicadores se ahondan, las brechas de acceso al agua potable apta para consumo humano, los resultados de las pruebas de conocimiento entre los escolares, así como los equipamientos de los planteles escolares, la mortalidad materno infantil y la disposición de salas de parto y de especialistas. En todos los casos existe una discriminación sistemática contra el mundo rural, las fronteras, los territorios de mayor densidad étnica, los pueblos con pocas actividades económicas y los territorios por fuera de la red de ciudades principales.

La segunda, en capacidades administrativas, fiscales y funcionales entre entidades territoriales, 92% de las cuales, de categoría 5 y 6, carecen de posibilidad de asumir las competencias descentralizadas. La tercera, en desarrollo económico, el cual se encuentra tan centralizado y

concentrado como antes de comenzar el proceso de descentralización. Los departamentos más desarrollados y aquellos altamente dependientes de actividades extractivas albergan enormes niveles de desigualdad en su interior. La descentralización de la política social no basta para incentivar el desarrollo económico y nuestro modelo de desarrollo es incapaz de generalizar la producción y distribución de la riqueza socio territorialmente.

¿Qué tiene que ver la descentralización con las políticas ambientales? Muy poco y eso es un problema. La Misión propone una discriminación positiva a favor de los municipios de prevalencia ambiental, es decir, girar porcentualmente mayores recursos y emprender un programa sistemático de fortalecimiento de las administraciones y comunidades territoriales del Pacífico, Amazonía, Orinoquía y el Caribe. Los territorios allende del desarrollo y del bienestar albergan los más valiosos ecosistemas ambientales, tienen la mayor concentración de población étnica y padecen los mayores niveles de pobreza multidimensional, mientras están sometidos a la expansión de la minería ilegal, la ganadería extensiva, el tráfico con los recursos naturales y los cultivos ilícitos.

La geografía de la guerra coincide con estos territorios, por lo que volcar la descentralización del Estado, (recursos, competencias, capacidades, representación social y política) hacia las regiones y poblaciones discriminadas por el modelo de desarrollo y por las limitaciones del proceso de descentralización, hace parte de una estrategia de paz y desarrollo ambientalmente sostenible.

En la década del ochenta las reformas tuvieron una clara motivación política. Los paros cívicos en las periferias, el malestar de la clase política territorial contra el centralismo que las subordinaba, las posibilidades de una inserción de las guerrillas a la vida política a través de los gobiernos locales confluyeron en quebrantar el centralismo. Los neoliberales impidieron que se discutiera la *descentralización del modelo de desarrollo* puesto que solo las fuerzas del mercado podían escoger los territorios meritorios de inversión. Al final, todos se beneficiarían por un supuesto efecto derrame del desarrollo hacia las

**“** Despues de treinta ocho años de iniciado el proceso en 1986 Colombia continua siendo uno de los países más inequitativos de América Latina.

periferias. Desde finales de la década del noventa empezó un franco proceso de recentralización fiscal y política. La descentralización terminó despojada de sus objetivos de profundizar la democracia local en tanto ejercicio de autonomía de las comunidades territoriales sobre sus asuntos. La recentralización despojó, paso a paso, toda capacidad de incidencia en el destino y administración de platas y competencias transferidas. Las unidades prestadoras de servicios: hospitalares, escuelas y empresas de servicios públicos, se convirtieron en el fin de un proceso centralmente dirigido para garantizar un pacto entre las empresas y sus intermediarios financieros y la clase política local que media con los poderes centrales y administra las instituciones locales. En medio de ese pacto FECODE ha logrado garantizar negociaciones colectivas a escala nacional defendiendo parcialmente ingresos y estabilidad laboral, aunque se mantengan profundas brechas socio territoriales y carencias en la calidad de la educación.

Es necesario recuperar el carácter eminentemente político, popular y democrático de la descentralización, a través de la capacidad de las comunidades territoriales de incidir en las grandes orientaciones de sus planes de desarrollo mediante la planeación participativa estratégica. Esto no será posible sin las prácticas del gobierno abierto, la rendición de cuentas, el gobierno en línea, los cabildos abiertos como práctica regular, los escenarios y procesos públicos de deliberación sobre las políticas de interés colectivo. Asumir plenamente el pluralismo constitutivo de la nación supone reconocer los derechos constituyentes de los pueblos étnicos, sus prácticas colectivas y concepciones diferentes sobre la buena vida, que desde la sociedad mayor llamamos desarrollo y bienestar. La autonomía de las comunidades territoriales y de los pueblos étnicos sobre sus asuntos es el propósito de las propuestas de gobernanza democrática de la Misión de Descentralización. ■

## Referencias

- Aghón, Gabriel; Edling, Herbert - Compiladores. (1997). *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*. CEPAL / GTZ: Santiago, Chile.
- Bonet, J., & Meisel, A. (2001). "La convergencia regional en Colombia: Una visión de largo plazo, 1926-1995". En: Meisel-Roca - Editores, *Regiones, ciudades y crecimiento económico en Colombia*. Cartagena: Banco de la República.
- Castro, Jaime. (1984). *La democracia local: ideas para un nuevo régimen departamental y municipal*. Bogotá: Editorial La Oveja Negra.
- Comisión de la Verdad. (2020). *Los campesinos le damos de comer al país, pero el país no reconoce la precariedad de la vida en el campo*. Comisión de la Verdad Colombia. Recuperado de: <https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/campesinos-damos-comer-colombia-pero-no-reconocen-la-precariedad-vida-campo>
- Consultorsalud. (2024). *Reforma a la salud 2024: cambio financiero en EPS*. Consultorsalud. Recuperado de <https://consultorsalud.com/reforma-a-la-salud-2024-cambio-financiero-eps/#:~:text=Desde%20su%20creaci%C3%B3n%20en%201994,encuentran%20en%20proceso%20de%20liquidaci%C3%B3n%20en%201994>
- González, Jorge E. (compilador). (2023). *Reflexiones para afianzar la autonomía territorial*. Bogotá: Federación Nacional de Departamentos.
- Ministerio de Salud y Protección Social – MSPS (2022). *Gestión territorial en salud, articulación Gobierno nacional y gobiernos territoriales*. Viceministerio de Protección Social. Bogotá.
- Ministerio de Salud y Protección Social – MSPS (2024). *Taller Acto Legislativo Fortalecimiento Autonomía territorial. Mesa sectorial de Salud*. Viceministerio de Protección Social. Bogotá.
- Restrepo, Darío I. (1995). "La descentralización un modelo en construcción". En: *Colombia, Gestión económica estatal de los 80's. Del ajuste al cambio institucional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, CIID Canadá.
- Restrepo, Darío I. (2000). "El mito de Sísifo o veinte años de pujanza descentralizadora en Colombia". En: *Reforma y Democracia*. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD-, número 17.
- Restrepo, Darío I. (2008). "El eslabón perdido de la descentralización en América Latina". En: Fernando Carrión M. y Brigitta Villaronga W., (compiladores). *Descentralizar: un derrotero a seguir*. Quito: Flacso / InWEnt / SENPLADES.
- Restrepo, Darío I. y Peña, Camilo (2019). "Institutional dilemmas and challenges in the territorial construction of peace". En: *Cuadernos de Economía*, Volumen XXXVIII, No 78.
- Roberts, M. (2023). "La economía del goteo". En: *Revista de Economía Institucional*. 25 (48), 3-11.
- Velázquez Cock, A. (1986). Comisión de Gasto Público. Informe final Ministerio de Hacienda y Crédito Público: Bogotá.

# Gobernanza Territorial, un asunto de la democracia

**Marcela  
Restrepo Hung<sup>1</sup>**

Socióloga y  
Magíster en  
Sociología de la  
Universidad del  
Valle. Postítulo en  
Anticorrupción,  
Transparencia y  
Accountability.  
Presidenta  
ejecutiva de la  
Fundación Foro  
Nacional por  
Colombia.

## Introducción: Descentralización y democracia

La descentralización en Colombia comenzó hace más de 33 años y nació de la urgente necesidad de renovar un régimen marcado por el bipartidismo, el centralismo y el patriarcalismo. Desde finales de la década de los 70 las movilizaciones sociales de viviendistas, campesinos y organizaciones sociales reclamaron la garantía de sus derechos, y denunciaron la incapacidad del Estado central, conducido por una dirigencia bipartista y hegemonía, para responder a sus demandas y expectativas.

Desde el día cero la calidad de la democracia colombiana está en el centro de esta cuestión. ¿Quiénes tienen el poder? ¿Qué tan legítimos son? ¿Cuál es la autonomía de los ciudadanos para elegir a sus gobernantes y trazar el rumbo de sus vidas? ¿Qué tan eficiente es el Estado central para garantizar el estado social de derecho en un escenario de diversidad poblacional, étnica, territorial, geográfica y ambiental? Los propósitos políticos de la descentralización siguen vigentes:

- i. garantizar la participación política de sectores históricamente excluidos del ejercicio del poder público;
- ii. democratizar la gestión pública, con un especial énfasis en la participación de la ciudadanía;
- iii. tramitar de forma pacífica los conflictos sociales.

## Gobernanza democrática territorial: la vía para el desarrollo incluyente en entornos de paz y convivencia

El centralismo, expresión del autoritarismo, el patrimonialismo y el patriarcalismo, ha marcado los diseños institucionales, las políticas y el gasto público, incluyendo la descentralización. El proceso se centró en la distribución de recursos entre niveles territoriales y la prestación de bienes y servicios, dejando de lado la apuesta por la autonomía territorial<sup>2</sup>, es decir por la gobernanza democrática de los asuntos públicos. Por el contrario, las propuestas de la Misión destacan las relaciones entre diversos actores territoriales y su derecho de incidir en las decisiones y la gestión de los asuntos públicos con un enfoque de gobernanza democrática en tanto “la forma de gobierno en la que actores con intereses, visiones, narrativas, concepciones del tiempo y códigos de comunicación diversos, se articulan con el fin de buscar acuerdos que garanticen el manejo democrático, transparente y eficiente de los bienes y servicios públicos” (Velásquez, 2021).

La gobernanza democrática tiene varios niveles. El primero, la gobernanza multisectorial que alude “a la articulación horizontal en el seno del estado en los procesos de toma de decisiones para la regulación y el manejo” de las políticas. El segundo, la gobernanza multi – nivel, la cual se refiere “... a la relación entre el nivel nacional y el subnacional de la administración pública”.

- 
1. La autora toma como base para la elaboración del presente artículo algunos apartados del informe final del Eje 4. Estado Abierto y Participación Ciudadana, de la Misión de Descentralización. En este informe participaron profesionales y consultores de la Fundación Foro Nacional por Colombia, del Capítulo Región Central y de la Corporación Transparencia por Colombia.
  2. La Constitución Nacional en su artículo 287 dispuso que “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales”.



El tercero, el nivel multi – actor, el cual atañe “...a la participación de los actores involucrados en la actividad extractiva en los procesos de toma de decisiones” (Martinez et al, 2022).

### **Estado Abierto: derechos y atributos de la gestión pública**

El Estado Abierto<sup>3</sup> impulsa una gobernanza democrática a través de los siguientes atributos:

1. Garantizando escenarios para la incidencia de todos los actores territoriales, incluso en las decisiones que afectan el buen vivir.
2. Reformando los diseños y la gestión institucional que supere la participación tutelada y asimétrica que impacta negativamente a los actores sociales con menor capital social y político.
3. Reconociendo la diversidad poblacional, étnica, de género y generacional y no solo a aquellos que ostentan poder económico y político.
4. Garantizando los derechos a la participación, la información y la libertad de expresión como base de un espacio cívico amplio y seguro.
5. La información debe responder a las racionales y expectativas de todos los actores y no únicamente al interés de las entidades públicas.
6. Controlando los abusos de poder y la corrupción.

La Misión propone combinar la garantía de dos derechos fundamentales y unos atributos de una gestión pública confiable:

3. El Estado Abierto es un enfoque que retoma las propuestas del Gobierno Abierto, ampliando esta iniciativa a todas las ramas del poder. Lathrop y Ruma (2010, pág. xvi) señalan: “una nueva organización del sector público está surgiendo: el gobierno abierto. Este es un gobierno que abre sus puertas al mundo; co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que antes estaban estrechamente vigilados; aprovecha el poder de la colaboración masiva; rige sus operaciones por el principio de transparencia; y se mueve no como una instancia aislada sino como algo nuevo —una organización verdaderamente integrada y en red”.

## Derechos fundamentales

La Participación Ciudadana como derecho individual y colectivo que materializa el interés colectivo en tanto inclusión de la diversidad de cosmovisiones en la gestión del desarrollo, a través de la participación incidente de la ciudadanía en todo el proceso de gestión.

El Acceso a la información como bien público que se produce a través de la interacción entre ciudadanos con base en la máxima publicidad y la transparencia activa y focalizada para una información oportuna, veraz y útil.

## Atributos de la gestión pública

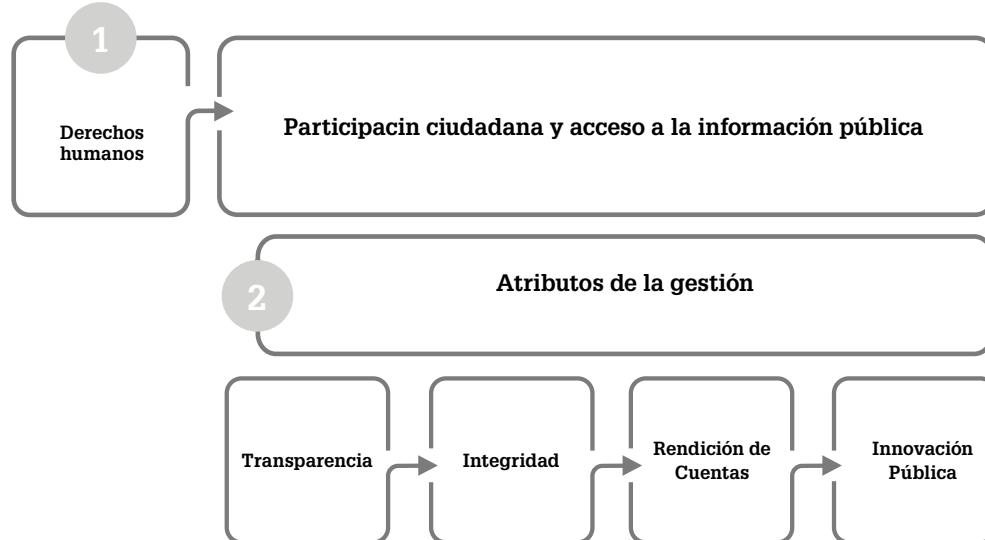
La transparencia, la integridad, la rendición de cuentas y la innovación pública.

Los actores gubernamentales actúan bajo los valores del servicio público: honestidad,

transparencia, respeto, compromiso, diligencia y justicia (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2019). Al tiempo garantizan el escrutinio público a través de la rendición de cuentas permanente, como proceso de responsabilidad política y administrativa de la gestión.

El Estado Abierto sólo es posible si los ciudadanos tienen garantizados los derechos puente o derechos llave que garantizan otros derechos. La gestión debe ejercerse a través del reconocimiento de la diversidad para construir consensos a través del diálogo social y honrar la rendición de cuentas. Elementos claves: Innovación cívica, diálogo, colaboración y trabajo en red, motivado por la promoción y defensa de los intereses colectivos, tal como se observa en la Ilustración 1.

**ILUSTRACIÓN 1** - Componentes del Estado Abierto y Participación Ciudadana



Fuente: elaboración propia

## Propuestas para la garantía de derechos: participación ciudadana y acceso a la información ciudadana

### Participación Ciudadana

1. Condiciones institucionales para la garantía del derecho a la participación ciudadana: Reforma a la Ley 1757 de 2015

En 33 años el país ha experimentado éxitos y fracasos en participación ciudadana. Dos obstáculos destacan en contra de una participa-

ción deliberativa e incidente. En primer lugar, la participación ciudadana ha sido implementada para mejorar la eficiencia de los mandatarios públicos mediante meras acciones consultivas de un grupo selecto de personas que dicen representar sectores sociales. Estas prácticas dejan de lado procesos amplios y deliberativos que incluyan la participación de sectores sociales no organizados, reacios a delegar la representación en élites especiali-

zadas. Se reclaman espacios abiertos para el intercambio entre autoridades y ciudadanos conducentes a acuerdos monitoreados que permitan prácticas participativas incidentes.

En segundo lugar, en las últimas cuatro décadas, el Estado colombiano creó una gran cantidad de dispositivos de participación, la mayoría de ellos vigentes en la actualidad, en desarrollo de los principios consagrados en la Carta Constitucional. Según el inventario realizado por Foro Nacional por Colombia, desde 1986 hasta diciembre de 2022 fueron promulgadas 178 normas nacionales<sup>4</sup> siete mecanismos (consulta popular, revocatoria del mandato, referendo, plebiscito, iniciativa legislativa, cabildo abierto y consulta previa, libre e informada) y 175 espacios de participación (Consejos, Comités, Mesas, Comisiones, audiencias, etc.) a través de los cuales la ciudadanía puede incidir en las decisiones públicas. Desde el principio, dichas instancias y mecanismos de participación tuvieron alcance nacional y territorial. En lo que respecta a la escala, el cambio ha sido sustancial: en el período 1986-2002, aunque el 65% de instituciones participativas tenían un radio nacional, más de la mitad (53,3%) fueron diseñados para operar en los municipios<sup>5</sup>, situación propia del inicio de la descentralización.

Sin embargo, las instituciones participativas en el nivel local fueron perdiendo peso. Entre 2003 y 2018, solo el 36,4% de los dispositivos tenían cobertura municipal, mientras que el 80.5% fueron diseñados para el nivel nacional. Esa tendencia se ratificó en los últimos cuatro años, pues solamente 1 de los 36 dispositivos creados tiene alcance territorial. Como señalan Velásquez et al (2020):

“los espacios y mecanismos que operan en municipios y departamentos (...) siguieron teniendo vigencia e incluso (...) fueron creados algunos nuevos, solo que su importancia decayó en el conjunto de la institucionalidad participativa en correspondencia con el debi-

litamiento de la descentralización y la pérdida del rol de los gobiernos locales como agentes promotores del desarrollo en su respectivo territorio” (p. 118).

Para remover estos obstáculos se propone lo siguiente:

#### **a. Deliberación y diálogo, camino para la inclusión y la incidencia.**

La noción deliberativa y dialógica de la participación ciudadana modifica el modelo delegatario y corporativista que ha interpuesto barreras para la participación de los ciudadanos no organizados y otros actores. El fortalecimiento de la noción deliberativa busca que las élites de la participación no acaparen los espacios, se limite la polimembresía en las instancias, y se incentive el relacionamiento entre autoridades públicas y ciudadanos a partir del diálogo democrático, el intercambio, la discusión, la escucha y la generación de acuerdos sujetos a seguimiento para su cumplimiento y a procesos de rendición de cuentas.

“El Estado Abierto sólo es posible si los ciudadanos tienen garantizados los derechos puente o derechos llave que garantizan otros derechos.

Por lo tanto, en el “Título 1.

Objeto de la Ley 1757/15”, debe estar presente la noción deliberativa y dialógica que debe caracterizar los procesos de participación ciudadana territorial.

#### **b. Sistemas de participación territoriales y tipología de espacios**

La propuesta busca racionalizar las instancias de participación y articularlas alrededor de Sistemas Municipales y Distritales de Participación bajo el criterio de la optimización de las instancias, en términos de su capacidad de deliberación e incidencia real en los asuntos públicos.

4. Dichas normas incluyen la Constitución, los actos legislativos, las leyes y los actos administrativos (decretos, resoluciones, directivas, acuerdos) expedidos por entidades del orden nacional.
5. Un mismo dispositivo puede operar en las tres escalas, como, por ejemplo, los Consejos de Planeación. Otros fueron creados exclusivamente para operar en una o dos escalas, por ejemplo, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural que solo funcionan en los municipios.

Este cambio tiene dos apuestas, en primer lugar, la racionalización de instancias y mecanismos; y, en segundo lugar, la creación de los Sistemas Municipales y Distritales de Participación Ciudadana en todos los municipios del país, los cuales serían liderados por los Consejos de Participación.

En términos de la primera apuesta, se debe incluir una tipología de instancias y espacios de participación ciudadana departamentales y municipales, a partir de los cuales las autoridades se relacionen con la ciudadanía según las particularidades de su territorio y su contexto. La tipología consta de tres categorías:

i). Obligatorios: Son espacios de carácter obligatorio que garanticen la deliberación en torno a problemáticas comunes y transversales territoriales. La ausencia de su conformación y funcionamiento acarrearía sanciones. Los

espacios de participación en esta categoría son 11: los presupuestos participativos, los Consejos Territoriales de Planeación, los Consejos Departamentales y Municipales de Política Social, los Consejos Departamentales y Municipales de Juventud, los Consejos Departamentales y Municipales de Participación Ciudadana, la Mesa municipal y Departamental de víctimas<sup>6</sup> (donde corresponda), la Comisión Pedagógica de Comunidades Negras (donde corresponda), el Consejo Consultivo de Planificación de Territorios Indígenas

(donde corresponda), el Consejo Municipal Ambiental, las Mesas municipales y regionales minero energéticas (en las regiones con potencial minero energético).

ii). Deseables: Son espacios no obligatorios disponibles para el relacionamiento deliberativo con la ciudadanía de acuerdo con las

particularidades y características específicas del territorio que no acarrean sanciones por su omisión. Las instancias comprendidas son 12: Audiencias Públicas Ambientales, Veedurías ciudadanas y otros dispositivos de control social, Consejo Municipal y Departamental de Cultura y deporte, Consejo Municipal y Departamental de Discapacidad, Mesas Municipal y Departamental de Educación, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, Asambleas de juventudes, Comités de participación comunitaria en salud, Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, Mesas municipales y departamentales de mujeres, Comité para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, Audiencias públicas, Consejo municipal y Departamental de reincorporación.

iii). De creación discrecional: Son instancias que pueden ser creadas libremente por parte de las autoridades públicas conforme al principio de autonomía, de acuerdo a sus necesidades de relacionamiento, diálogo y deliberación con la ciudadanía. La participación no formal y sus diferentes expresiones puede llegar a ser canalizada y abordada a través de estos espacios o instancias, tales como: el Consejo Municipal y Departamental de economía solidaria, el Consejo de policía y participación ciudadana, la Red municipal o distrital para el emprendimiento, otros de libre creación según necesidades y particularidades (incluidos espacios no formales).

La segunda apuesta consiste en promover la implementación del Sistema Municipal y el Departamental de Participación, como escenarios deliberativos de articulación de los procesos de participación ciudadana presentes en cada territorio. Estas instancias obligatorias serán coordinadas por los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales de Participación Ciudadana.

### **c. Presupuestos participativos**

Se propone la obligatoriedad de esta instancia<sup>7</sup> deliberativa e incidente, que contribuya a la creación de confianza, potencie la interven-

6. En aquellos municipios donde las organizaciones estén inscritas en el Registro Único de Víctimas.  
7. Incorporado en el Título VII. Capítulo III de la ley 1715/15.

ción efectiva de la gente en los asuntos públicos y motive a la ciudadanía a invertir tiempo, energía y recursos. Este mecanismo es una potente expresión de la autonomía por parte de las entidades territoriales. Las características generales de la propuesta son:

- ▶ La presupuestación participativa deberá armonizarse con tiempos y procesos de planeación de las administraciones territoriales.
- ▶ Se activaría una vez al año en rondas que definen las inversiones. Los Consejos Territoriales de Planeación y otras instancias involucradas harían el monitoreo y la evaluación de las decisiones
- ▶ Los recursos presupuestales de esta instancia provendrían de: i. Un porcentaje mínimo de 2% de recursos de la entidad territorial<sup>8</sup>. ii. Recursos generados en el Sistema General de Regalías para financiar presupuestos participativos.

#### **d. Recursos para la participación ciudadana**

Garantizar el derecho a la participación obliga a destinar recursos del Estado, por lo que la ley 1715/15 debe volver obligatoria<sup>9</sup> la creación de los Fondos departamentales, municipales y distritales de participación ciudadana. En dichos fondos concurrirían recursos propios de las entidades territoriales, transferencias de la nación y de la cooperación nacional e internacional, así como donaciones de universidades, el sector privado y las ONG. La distribución de estos recursos debe regirse por reglas públicas, transparentes e integras que garanticen su distribución equitativa.

#### **e. Incentivos para la participación formal y no formal**

Los incentivos son claves para brindar reconocimientos a quienes participen en las iniciativas e instancias de participación, de tal manera que se minimicen las barreras a la participación desde la ley<sup>10</sup>:

- ▶ Mecanismos de participación directa: a las personas que participen en las votaciones se les otorgará un certificado que habilita beneficios tales como: medio día de descanso, prelación al acceso a la educación superior, rebaja en la presentación del servicio militar, descuentos del 10% de la matrícula en instituciones oficiales de educación superior, entre otros.
- ▶ Participación en espacios formales: a las personas que participen en dichos dispositivos se les puede otorgar beneficios tales como: reducción en el cobro de impuestos, subsidios, facilidades o beneficios de prioridad en el acceso a la educación superior en universidades públicas y privadas, descuentos en la expedición de documentos de identidad y pasaportes, beneficios en el pago de servicios públicos y prioridad en el acceso o ingreso a cargos públicos.

**“ Tal como lo señala la Ley 1757/15 los integrantes de los espacios de participación deben rendir cuentas a su base social.**

#### **f. Responsabilidad y legitimidad de ciudadanos**

Los liderazgos sociales también tienen responsabilidades con sus sectores, comunidades y territorios. Tal como lo señala la ley 1757/15 los integrantes de los espacios de participación deben rendir cuentas a su base social. Se propone además introducir en la norma<sup>11</sup> límites a la reelección de integrantes y crear la figura de la revocatoria de miembros de instancias de participación que no cumplen con su labor y que no rinden cuentas a sus respectivos sectores sociales. Esta acción de promoción de la legitimidad de los ciudadanos en dichas instancias se materializa en:

- ▶ Promover la revocatoria de delegados y representantes de instancias formales de

8. Esto alude directamente al artículo 100 de la ley 1757/15.

9. En el capítulo IV del Título III de la ley 1757/15.

10. En el Título VII. Capítulo V de la Ley 1757/15.

11. En el Título VII. Capítulo VI de la Ley 1757/15.

participación por: i. ausencia en reuniones, encuentros y espacios de deliberación; ii. falta de rendición de cuentas a los sectores que los delegaron; iii. incumplimiento del mandato de la instancia

- ▶ La elección de delegados en las instancias de participación deberá contar con el acompañamiento del ministerio público para garantizar la representatividad de los electos
  - ▶ Establecer controles y contrapesos para impedir que las personas participen simultáneamente en más de una instancia de participación
- 2.** Profundizar la participación de la ciudadanía en el desarrollo local: Reformar la Ley 152 de 1994 en asuntos de participación ciudadana

#### **a. Sistema Nacional de Planeación Participativa**

Treinta años con la tarea pendiente de organizar y poner en funcionamiento el Sistema Nacional de Planeación, para lo cual se hace necesario:

- ▶ Introducir un Capítulo en la ley 152/94 dedicado al Sistema Nacional de Planeación Participativa que incluya su conformación, funciones y complementariedad con los CTP, el Consejo Nacional de Planeación y otras formas de participación existentes, así como su financiamiento.
- ▶ El Sistema debe ser un escenario deliberativo que se active cuando los CTP o los sectores sociales lo consideren necesario.
- ▶ El Sistema se fundamentará en una estructura y formas de operación que integrará otros subsistemas territoriales y sectoriales (ie. al Sistema Nacional de Participación Ciudadana) y poblacionales (sistema nacional de participación de la población con discapacidad y otros que existan). Esto supone un modelo doble: de un lado un sistema territorial de abajo hacia arriba con la capacidad de escalar las propuestas territoriales a decisiones nacionales. De otro lado, un sistema horizontal, articulador de espacios y actores en cada nivel territorial, sectorial o funcional.

- ▶ Las funciones del SNP se dividen en cuatro bloques: i) técnico: elaboración y socialización de herramientas para el fortalecimiento del consejo nacional y los CTP; ii) social o de interlocución: integración de los diferentes discursos, prácticas e intereses presentes en los espacios formales y las diferentes expresiones no institucionalizadas de la organización social; iii) apoyo a la participación de la sociedad en el diseño, formulación, gestión, implementación, presupuestación, seguimiento y evaluación del proceso de planeación y sus instrumentos de desarrollo, ordenamiento territorial, poblacionales y sectoriales; y, iv) político o de interlocución: con los niveles de gobierno para la incidencia ciudadana.

#### **b. Presupuestación participativa en el ciclo de la planeación territorial**

Integrar la presupuestación participativa al ciclo de la planeación territorial para que coincidan tiempos y recursos y se garantice la articulación a los planes de desarrollo municipal y departamental.

#### **c. Funcionamiento, apertura de los CTP y responsabilidad de consejeros/as**

Garantizar la participación incidente de los CTP en los procesos de desarrollo territorial, para lo cual se hace necesario:

- ▶ Determinar las sanciones a las autoridades territoriales que no conformen los CTP.
- ▶ Acabar el sistema de elección de delegados por ternas. El mecanismo debe ser abierto, democrático y liderado por los sectores sociales.
- ▶ Los CTP, además de conceptualizar el plan de desarrollo, deben promover acciones de deliberación a través de audiencias públicas y cabildos ciudadanos para discutir el plan y temas afines.
- ▶ Proponer los informes de seguimiento de los CTP sobre la ejecución del plan de desarrollo.
- ▶ Volver obligatoria la rendición de cuentas de los CTP a las comunidades, por lo menos una vez cada año.
- ▶ Definir el mecanismo para la revocatoria de los consejeros y consejeras cuando no

cumplan con su función o dejen de acudir reiteradamente a las reuniones del CTP.

- ▶ Obligar a los CTP a implementar sesiones de trabajo con las comunidades y con los sectores sociales de entidades territoriales.
- ▶ Establecer la obligación de las entidades territoriales para implementar un diálogo público sobre los temas de la planeación.

### 3. Política Pública de Participación Ciudadana Territorial

La participación debe garantizar la coproducción de políticas públicas territoriales entre los gobiernos territoriales y las diversas expresiones de la sociedad civil, para lo cual tendrá las siguientes características:

#### a. Reconocimiento y respeto a la autonomía de las organizaciones, movimientos sociales y espacios de participación

Asegurar la apertura de las autoridades públicas a la participación ciudadana en todas sus formas, institucionales y no institucionales, según lo dispuesto en la ley 1757, sin exclusión de interlocutores por razones de edad, etnia, género, condición social o factores de otra índole, siempre y cuando las iniciativas sean pacíficas y se acojan a los principios constitucionales y legales vigentes. Programar procesos de formación de servidores públicos sobre los contenidos de la ley 1757 y el derecho a la participación.

Incluir el diálogo social como principal herramienta para tramitar conflictos y construir acuerdos sobre diferentes temas de interés nacional y territorial, incluyendo el diálogo intercultural con comunidades y pueblos étnicos.

Apoyo a las organizaciones y movimientos sociales en la elección democrática de sus representantes a los espacios institucionales de participación ciudadana, sin detrimento de su autonomía.

Otorgar reconocimiento legal a las formas culturales propias de participación de las comunidades y pueblos étnicos, así como a los dispositivos que utilizan para el diseño de sus planes de vida, la toma de decisiones y el procesamiento de conflictos.

#### b. Promoción y fortalecimiento de las organizaciones sociales

Promoción y fortalecimiento de las organizaciones sociales y de los espacios institucionales de participación, fortaleciendo la estructura institucional interna y los modos de funcionamiento mediante procesos pedagógicos, de asesoría y de acompañamiento en temas tales como: estructura y organización interna, procedimientos democráticos para la toma de decisiones, procesamiento de conflictos, planes de acción, estrategias de incidencia, búsqueda de recursos, ampliación de coberturas, formación de redes y alianzas, estrategias de comunicación, rendición de cuentas, reglamentos internos y temas afines.

Estrategias comunicativas para el cambio social a favor de la centralidad de la participación en la vida pública y sobre la existencia de las organizaciones sociales.

#### c. Incidencia de las organizaciones y movimientos sociales

Estrategias para que los gobiernos territoriales den respuesta motivada a las iniciativas ciudadanas surgidas en los procesos de participación, cualquiera sea su momento y su modalidad, de manera que las decisiones públicas las tengan en cuenta como elemento de juicio prioritario.

Crear un dispositivo de seguimiento y verificación de acuerdos entre las autoridades públicas y la ciudadanía, a fin de evitar que se conviertan en promesas incumplidas generadoras de tensiones y conflictos. Para tal efecto, el gobierno debe hacer públicos los acuerdos logrados a través de diferentes medios, información insumo para la rendición de cuentas en los términos establecidos en la ley 1757 de 2015.

#### 4. Disposiciones normativas y protocolos para garantizar la protesta social y la manifestación pública

**“ La participación debe garantizar la coproducción de políticas públicas territoriales entre los gobiernos territoriales y las diversas expresiones de la sociedad civil.**

Las entidades territoriales garantizarán el derecho a la manifestación y la protesta social, a través de disposiciones normativas y protocolos territoriales, tales como:

- ▶ Incluir un capítulo en los planes de desarrollo que garantice el derecho a la protesta social y la manifestación pública.
- ▶ Diseñar e implementar protocolos de atención a las demandas y propuestas derivadas de la protesta social y la manifestación pública que incluyan mecanismos de seguimiento y coordinación de acciones para tramitar las demandas con la participación de las organizaciones sociales y comunitarias.
- ▶ Adoptar protocolos, manuales y directivas para la atención, intervención, manejo y control de multitudes en escenarios de protesta, alineados con los estándares internacionales y el ordenamiento jurídico interno en materia de respeto y garantía a los derechos humanos, en especial el Decreto 003 de 2021.
- ▶ Contar con funcionarios y funcionarias con poder de decisión e idoneidad en la defensa de los derechos humanos, el diálogo y la mediación de manera integral y diferenciada para acompañar las jornadas de protesta social y manifestación pública, así como para facilitar espacios de diálogo entre manifestantes, autoridades, funcionarios y terceros. Estas personas elaborarán y socializarán informes sobre las jornadas de protesta social y manifestación pública, especificando las medidas adoptadas para la garantía del derecho y el proceder de la Policía Nacional.

**5.** Actualización de las competencias municipales y departamentales en materia de participación ciudadana. Reforma de las leyes 1551 de 2012 y 2200 de 2022

Actualizar las competencias de las entidades territoriales y las funciones de las autoridades públicas, relacionadas con la promoción de la participación, la organización de los recursos en este campo, así como las sanciones para las autoridades territoriales que incumplan su obligación.

Las autoridades territoriales deberán:

- ▶ Formular e implementar las políticas de participación territorial concertadas con la sociedad civil.
- ▶ Promocionar la participación en todas sus formas, incluyendo garantías a la ciudadanía no organizada, la movilización y la protesta pacífica.
- ▶ Garantizar la participación en los procesos de gestión pública con todas las expresiones de la sociedad civil.
- ▶ Implementar el Sistema Municipal y Departamental de Participación.
- ▶ Garantizar el derecho a la protesta y a la movilización pública.
- ▶ Crear los Fondos Territoriales para la Promoción de la Participación Ciudadana.

### **Desarrollo de las capacidades institucionales para la garantía del derecho de acceso a la información pública**

**1.** Ajustes a la Ley 1712 de 2014, Ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública

Fortalecer las capacidades y condiciones para la garantía y ejercicio del derecho de acceso a la información pública, a través de la creación del oficial de información como agente especial que asegure el ciclo completo de la información y genere los mecanismos para dar cumplimiento a los principios del derecho fundamental; con las siguientes funciones:

- ▶ Cumplir con las obligaciones de transparencia activa.
- ▶ Contribuir a la entrega de información solicitada por la ciudadanía.
- ▶ Asegurar el procesamiento de la información divulgada.
- ▶ Garantizar la actualización de la información.
- ▶ Garantizar la gestión del archivo de la información.

**2.** Definir el marco de política y gobernanza del derecho de acceso a la información. Modificación del artículo 34 de la Ley 2195 de 2022  
Debe tenerse en cuenta:

- ▶ El diseño, promoción e implementación de la política pública de acceso a la información pública.
- ▶ La política debe estar a cargo del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), quien coordinará acciones con la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Archivo General de la Nación y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Se deberá incluir al Ministerio del Interior.

### 3. Ajustes al Decreto Reglamentario 1081 de 2015

Estos ajustes permitirían desarrollar herramientas e instrumentos que garanticen el derecho por parte de entidades territoriales. Por ejemplo, reglamentar la producción de información en otras lenguas. Dada la diversidad de comunidades étnicas y culturales en Colombia y para garantizar la autonomía, la descentralización territorial y la participación, un artículo regulará: i) la información mínima obligatoria en otras lenguas, ii) La periodicidad, maneras y medios de divulgación, iii) Los mecanismos de producción diferencial de la información, y iv) La generación de lineamientos de transparencia focalizada para algunos sectores estratégicos en materia de política pública. 

## Referencias

- Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=327>
- Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1551 de 2012, Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48267>
- Congreso de la República de Colombia. (2014). Ley 1712 de 2014, Por medio de la cual se dictan normas de transparencia y acceso a la información pública. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>
- Congreso de la República de Colombia. (2015). Ley 1757 de 2015, Estatuto de participación democrática. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335>
- Congreso de la República de Colombia. (2022). Ley 2195 de 2022,
- "Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones". Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=175606>
- Congreso de la República de Colombia. (2022). Ley 2200 de 2022, Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=177869>
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2019). Valores del Servicio Público, Código de Integridad. Bogotá.
- Lathrop, D., y Ruma, L. (2010). Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice. O'Reilly Media, Inc.
- Martinez, M. F., Puertas V. A. J., & Velázquez C. F. E. (2022). Diversificación productiva, cambio climático y gobernanza del sector extractivo. Bogotá Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Presidencia de la República. (2015). Decreto Reglamentario 1081 de 2015. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=73593>
- Presidencia de la República de Colombia. (2021). Decreto 003 de 2021, Por el cual se expide el Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado "Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana". Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=154406>
- Velásquez, F. E. (2021). Condiciones para el ejercicio de la participación ciudadana en el sector extractivo en Colombia. Bogotá D.C.: Transparencia por Colombia y Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Velásquez, F. E., González, E., Martínez, M. F., Peña, J., Arévalo, J., & Vargas, J. C. (2020). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018. Tomo I. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia.

# Una descentralización para la vida



**Arley Cañas  
Jamioy**  
Delegado de los Pueblos y Organizaciones Indígenas de la MPC ante la Misión de Descentralización

**Jairo Emilio Oviedo Cerón**  
Asesor, experto en Derecho de los Pueblos Indígenas-MTI

## Introducción

En 1991, Colombia, tras décadas de enfrentamiento con grupos insurgentes, vivió un proceso de paz con algunas de estas fuerzas con miras a avanzar en la construcción de un país diferente que permitiera una mejor coexistencia entre los diferentes actores de la sociedad. Como resultado de estos sucesos, se llevó a cabo un proceso constituyente que dio lugar a una nueva carta magna, transformando de fondo la anterior, que en su momento tenía más de 100 años de expedida.

Este proceso, en el que participaron la sociedad civil, los partidos políticos y las fuerzas insurgentes que firmaron acuerdos de paz, incluyó por primera vez a los pueblos indígenas, quienes contaron con tres delegados en la

Asamblea Nacional Constituyente. Los pueblos originarios, a pesar de haber participado en la vida social, económica y política del país desde la llegada de los españoles, habían sido marginados de los escenarios de decisión y de la posibilidad de configurar el texto fundamental que orientaba el rumbo del país.

Esta nueva constitución abrió una puerta para transformar una visión del país concebida desde el centro por algunos miembros de la dirigencia política y económica, para empezar a considerar la descentralización como un mecanismo orgánico intermedio entre el centralismo y el federalismo que implicaba que el Estado debía relacionarse con los actores del territorio. Serían los configuradores, los ordenadores del territorio, quienes deberían

avanzar en sus ejercicios de gobierno y, basados en sus realidades locales, empoderarse en la toma de decisiones para que las políticas implementadas fueran adecuadas.

Asimismo, se transformó la visión sobre la razón de ser del Estado, determinando que entre sus fines (artículo 2) debía estar la protección de la vida y la búsqueda de la paz. Sin lugar a duda, la estructura institucional debería sufrir una adaptación que abriera la esperanza para que diferentes actores territoriales cobraran mayor relevancia. Para los pueblos indígenas, en particular, se abrirían oportunidades que se armonizaban con sus luchas históricas por la autonomía y la libre determinación.

En este marco, la Constitución Política incluyó artículos que pueden considerarse una “Constitución Étnica”. Se reconoció el carácter multiétnico y pluricultural de la Nación (artículo 7), se estableció la obligación del Estado de proteger la cultura (artículo 8), se incluyó el carácter oficial de las lenguas indígenas en sus territorios (artículo 10), se creó la Jurisdicción Especial Indígena para reconocer las formas propias de justicia y de configuración legislativa (artículo 246), y se reconoció el carácter de los resguardos y tierras comunales para la defensa territorial (artículo 63). Un sinnúmero de posibilidades se abrió para continuar el camino que los pueblos habían trazado desde el inicio de los tiempos.

### Territorios indígenas como entidades territoriales

Los artículos 286 (definición entidades territoriales), 287 (competencias generales de las entidades territoriales), 329 (conformación de territorios indígenas) y 330 (competencias de los territorios indígenas) abrieron una puerta sin precedentes: la determinación de los territorios indígenas como entidades territoriales. Este reconocimiento coloca en igual jerarquía a los departamentos, municipios y distritos con los territorios indígenas. Es un reconocimiento multidimensional, ya que implica la posibilidad de que los pueblos indígenas se gobiernen de acuerdo con sus sistemas de conocimiento y jurídicos propios en sus terri-

torios, y genera la obligación del Estado de adecuarse a un esquema de descentralización que rompa verdaderamente con las categorías hegemónicas y homogenizantes, permitiendo entender que las realidades en los territorios se construyen desde ellos mismos.

Esto es particularmente necesario para poder relacionarse con sistemas de conocimiento que rompen el paradigma del desarrollo, concibiendo una especial relación con el territorio y la búsqueda del equilibrio, que no encuentra en la acumulación de bienes un fin en sí mismo y que, en particular, busca defender la vida, todas las formas de vida, como razón de ser.

Esta apuesta incluida en la Constitución ha sido un gran desafío para las clases dirigentes del país que, a pesar de tener un mandato en la “norma de normas”, y de un discurso histórico que se basa en el imperio de la ley, prefieren desconocer los mandatos legales y políticos superiores antes que conceder a los pueblos indígenas sus derechos adquiridos, preexistentes incluso a la creación de la misma República.

Así, para los territorios indígenas como entidades territoriales, al igual que ocurrió posteriormente con los municipios y departamentos, se fue frustrando poco a poco la posibilidad de una descentralización que reconozca a los ordenadores y organizadores del territorio como una apuesta de construcción de país y de búsqueda de la paz, reafirmando nuevamente una visión centralizadora y excluyente.

### La ficción de las entidades territoriales indígenas

Una de las estrategias utilizadas para negar la posibilidad del funcionamiento de los territorios indígenas como entidades territoriales fue emplear una disonancia lingüística contenida en los artículos constitucionales. En los

**“ La nueva constitución abrió una puerta para transformar una visión del país concebida desde el centro por algunos miembros de la dirigencia política y económica.**

artículos 286, 330 y el 56 transitorio, se habla de Territorios Indígenas. El artículo 286 es el más claro al determinar que “son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los *territorios indígenas*”.

Este mandato constitucional deja claro cuáles son las entidades territoriales en el ordenamiento político-administrativo colombiano. No cabe duda de que, cuando se habla del territorio indígena, está imbuido de las competencias, derechos y deberes de los diferentes niveles orgánicos de la estructura institucional.

Sin embargo, buscando un camino para negar los derechos de los pueblos originarios, grupos de juristas con gran apoyo político, acompañados incluso de grupos académicos, consideran que cuando en el artículo 329 se afirma que “la conformación de las *entidades territoriales indígenas* se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial”, se genera una categoría jurídica diferente denominada Entidad Terri-

torial Indígena (o ETI, por su sigla más utilizada en las últimas décadas). Además, manifiestan que, mientras la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no las incluya, las ETI “no existen” en la práctica.

Esto, sin lugar a duda, es un artificio lingüístico utilizado por el poder para desconocer derechos. Las Entidades Territoriales Indígenas y los Territorios Indígenas, en una lectura integral, sistemática y armónica de la Constitución

Política, son exactamente lo mismo. Además, equiparar “conformación” con “creación” es un error jurídico grave, ya que implicaría que la misma Constitución, al establecer en el artículo 286 cuáles son los entes territoriales, contiene un artículo (329) que invalida el anterior hasta que exista una ley. Es decir, se crea una categoría de rango constitucional que solo puede existir si hay una reglamentación legal haciendo de facto falso el artículo 4 que dice que la constitución es “norma de normas”.

La “conformación” es un procedimiento que implica un diálogo entre las partes, los pueblos indígenas y el resto del Estado, para determinar elementos claros sobre cuál es su jurisdicción o delimitación y cuáles son los mecanismos de coordinación con el resto de las entidades territoriales. En este sentido, la “conformación” es un procedimiento de articulación, coordinación y publicidad, no un requisito para su existencia.

Reconociendo esto, la Corte Constitucional, máximo tribunal del país encargado de interpretar la normatividad conforme a la Carta Política, ha sido clara en sentencias recientes al señalar que los territorios indígenas son entidades territoriales y que los derechos a la autonomía nacen o se refuerzan a partir del artículo 287, que versa sobre las facultades o potestades de las entidades territoriales. Más aún, en 2023 y 2024, la Corte ha reconocido el carácter “supralegal” de los territorios indígenas y su condición como entidades territoriales indígenas, considerando que nacen directamente de la Constitución y que su existencia y funcionamiento son una realidad material.

### Caminos para la conformación de los territorios indígenas

La versión institucional que ha impedido la aplicación de la Constitución, sin argumentos jurídicos sólidos y basada más en una interpretación política, sostiene que sin una Ley de Ordenamiento Territorial no podrán existir los territorios indígenas. Sin embargo, el mismo constituyente había previsto un mecanismo constitucional para avanzar en esta materia. El artículo 56 transitorio establece que “mientras se expide la ley a que se refiere el artículo 329, el Gobierno podrá dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales”.

Este artículo es una excepción, ya que otorga al Ejecutivo la facultad de poner en funcionamiento los territorios indígenas mientras el Legislativo no cumpla con su labor. Cuando se expidió la Ley 1454 de 2011 o Ley de Ordena-

**“ La Corte ha reconocido el carácter “supralegal” de los territorios indígenas y su condición como entidades territoriales indígenas.**

miento Territorial se omitió reglar la conformación de estos entes territoriales, lo que llevó a algunos juristas a afirmar que se había extinguido la posibilidad de existencia de los territorios indígenas. Incluso el Consejo de Estado, máximo tribunal administrativo, anunció que las facultades del artículo 56 transitorio habían fenecido al existir ya una Ley de Ordenamiento cumpliendo con la condición de existencia contenida en este artículo. El destino de los territorios indígenas parecía sellado.

Sin embargo, la Corte Constitucional, en diversas decisiones, se ha encargado de revertir este destino fatídico al que se quería condenar a los pueblos indígenas, casi borrándolos de la Constitución y regresando a momentos colonialistas. La Corte ha evidenciado que ha existido una omisión absoluta por parte del Legislativo al no cumplir su labor y ha dejado claro que el artículo 56 transitorio sigue vigente mientras persista la renuencia de la clase política colombiana a cumplir con sus obligaciones constitucionales.

En este sentido, el artículo 56 transitorio se convierte en la mejor herramienta constitucional para desarrollar los territorios indígenas, crear mecanismos para su conformación, definir los mecanismos fiscales para su funcionamiento y definir cómo se coordinarán con el resto de las entidades territoriales. Es una herramienta al alcance del Gobierno para cumplir con la Constitución.

A través del diálogo político de *Gobierno a Gobierno* (Gobierno Indígena con el Gobierno Nacional), ya se han creado instrumentos jurídicos de rango constitucional, como el decreto 1953 de 2015 y el 632 de 2018, para poner en funcionamiento parcialmente los territorios indígenas. Sin embargo, la resistencia a avanzar en esta materia sigue siendo evidente por parte de diferentes gobiernos que, sin decirlo claramente, consideran que los pueblos indígenas no tienen la capacidad para gobernar en sus territorios.

## Hacia una descentralización basada en lo propio

Los sistemas de conocimiento indígenas, que otorgan valor tanto al pasado como al futuro,

se manifiestan en su enfoque hacia la sostenibilidad y la protección de los derechos de las generaciones venideras. Este enfoque se alinea con el concepto de “justicia prospectiva” del Acuerdo Final para la Paz, que busca asegurar que las acciones del presente no perjudiquen la calidad de vida de quienes aún no han nacido. Así, el derecho de las generaciones futuras representa una responsabilidad ética con el planeta y la sociedad, garantizando un entorno justo y sostenible para quienes vendrán.

Desde la perspectiva indígena, la descentralización y el ordenamiento territorial deben ir más allá de las estructuras administrativas tradicionales, que frecuentemente ignoran la diversidad cultural y territorial de Colombia. Los actuales sistemas de planificación, como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA), a menudo no reflejan las necesidades y conocimientos de las comunidades, priorizando el control económico sobre la sostenibilidad a largo plazo.

La Constitución de 1991 y la Ley 21 de 1991, que adopta el Convenio 169 de la OIT, reconocen la autonomía de los pueblos indígenas para definir sus propios modelos de desarrollo, sistemas de gobierno y manejo del territorio. Este reconocimiento jurídico permite a las comunidades indígenas ejercer su derecho a un desarrollo sostenible que respete sus conocimientos ancestrales y garantice la preservación de sus territorios para las generaciones futuras.

El artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 refuerza esta autonomía, permitiendo a los pueblos indígenas establecer directrices autónomas para el ordenamiento territorial en sus territorios, decisiones que son vinculantes tanto para actores públicos como privados. Este marco legal no solo reconoce la capacidad de los pueblos indígenas para gobernar sus te-

“ La Corte

Constitucional, en diversas decisiones, se ha encargado de revertir este destino fatídico al que se quería condenar a los pueblos indígenas.

rritorios, sino que también establece la base para la jurisdicción especial indígena y su participación en la vida democrática del país.

En el ámbito económico, la visión indígena trasciende la lógica convencional del mercado al integrar la preservación de los ecosistemas como un componente esencial de su dinámica económica. Los territorios indígenas, reconocidos como entidades territoriales por la Constitución, tienen la facultad de establecer tributos y participar en las rentas nacionales, gestionando sus recursos de manera autónoma para asegurar el bienestar social.

Para los pueblos indígenas, la sostenibilidad significa la continuidad de sus prácticas culturales y ambientales a lo largo del tiempo, garantizando que las generaciones futuras puedan disfrutar de un entorno saludable y equilibrado. Este enfoque, que concibe la vida como un valor intrínseco, encuentra respaldo en la evolución reciente del derecho interna-

cial y nacional, que ha empezado a reconocer los derechos de los seres sintientes y de los ecosistemas.

De este modo, la descentralización basada en los conocimientos y derechos de los pueblos indígenas no solo es un mandato constitucional, sino también una necesidad para construir una sociedad más justa y sostenible. La integración del derecho propio con el marco jurídico nacional y la inclusión de la diversidad como un valor central son pasos fundamentales hacia la consolidación de un Estado que respete y promueva la vida en todas sus formas.

El Pacto Constitucional de 1991, firmado por la sociedad colombiana, incluye en su esencia la diversidad y la interculturalidad como elementos fundamentales de la estructura del Estado. La Constitución no persigue la creación de un Estado-Nación homogéneo, sino que busca respetar y permitir el florecimiento de todas las formas de vida en el territorio conocido como Colombia, que ha sido un crisol de culturas, visiones y seres.

**“ La autonomía se invoca para permitir que los territorios sean algo más que segmentos heterogéneos forzados dentro de una unidad.**

El desarrollo de los mandatos establecidos por la Constitución requiere un enfoque creativo y flexible que supere las visiones tecnocráticas y homogeneizantes de los sistemas, procesos y estructuras de la institucionalidad del país. Esta flexibilidad, que reconoce la capacidad de los pueblos indígenas para generar formas propias de gobierno, no constituye una amenaza para la República Unitaria y Descentralizada, sino que representa una oportunidad para replantear las relaciones sociales y ofrecer soluciones novedosas a los problemas sociales que han afectado al país, especialmente en términos de construcción de paz.

En este contexto, se propone que la autonomía, entendida no solo como un derecho exclusivo de los pueblos indígenas, sino como un mandato orgánico para todas las entidades territoriales, sea el fundamento conceptual de las propuestas que se acojan para un proceso transformador. La autonomía se invoca para permitir que los territorios sean algo más que segmentos heterogéneos forzados dentro de una unidad, y se conciban, en cambio, como entidades que interactúan con otras de diversas maneras. Para ello, es necesario que los conceptos de planeación, competencias y mecanismos de acción institucional se conciban de una forma que refleje y capture el dinamismo inherente a esta forma de vida.

Una de las reformulaciones clave debe reconocer que la Constitución no estableció en ningún momento la subordinación de los territorios indígenas a otras entidades territoriales. Sin embargo, en la actualidad, estos se equiparan a los municipios, lo que refleja una reticencia a adoptar formas novedosas de organización y representa un obstáculo para la materialización de la autonomía, no solo de los territorios indígenas, sino también de las demás entidades territoriales.

El desarrollo de un marco legal que articule la autonomía debe considerar el pluralismo constituyente como un elemento central en la acción institucional. Las entidades territoriales, a partir de sus propios sistemas orgánicos, deben tener la capacidad de crear normas, siempre que no entren en conflicto con

la Constitución y la ley. Sin embargo, cuando existen sistemas normativos diferentes, reconocidos en el pacto constitucional y que, en sentido estricto, son preexistentes al mismo, es necesario buscar nuevos mecanismos de diálogo. Sin duda, el diálogo representa un desafío significativo para la institucionalidad vigente, pero también una oportunidad para construir un país que acoja diversas perspectivas. La verdadera razón de ser de los sistemas jurídicos radica en evitar la imposición, ya que se originan precisamente para resolver conflictos, establecer diálogos y definir formas de acción conjunta entre las sociedades.

Estas propuestas deben basarse en la coordinación, la interdependencia y la complementariedad como principios rectores de la administración pública, que debe nutrirse de la autonomía a través del diálogo. No es posible unificar ni estandarizar competencias, dado que cada territorio tiene funciones y vocaciones distintas.

Reconocer que cada territorio cumple una función en los ámbitos ambiental, político, económico y social implica necesariamente formular propuestas que contemplen competencias diferenciadas, marcos jurídicos abiertos al diálogo y mecanismos de financiación coherentes con las potencialidades de cada territorio.

### Cuidado de la vida

El 15 de octubre del presente año, el presidente Gustavo Petro firmó el decreto que reconoce a las autoridades indígenas como autoridades ambientales en sus territorios y territorialidades. A pesar de la claridad en las normas, las sentencias constitucionales e incluso en la misma Constitución, este reconocimiento se había negado por más de 33 años. Finalmente, cuando se concertó un borrador de decreto en el año 2017, el gobierno de turno se negó a su expedición. Este esfuerzo realizado por el movimiento indígena en su integralidad, con la participación de todos los pueblos indígenas del país, se vio frustrada por una visión centralizadora por parte de actores políticos en dicho momento histórico.

El decreto, en solo 11 artículos, genera un reconocimiento de una función que los pueblos indígenas han cumplido por miles de años: el cuidado de la naturaleza y la protección de la vida. Este decreto reconoce que los sistemas de conocimiento propios de los pueblos, tal como lo hacen instrumentos como el Marco Mundial Kunming-Montreal de la Diversidad Biológica, son determinantes para la protección de la naturaleza precisamente porque contemplan su relación con todo lo que la rodea de manera diferente.

La relación no se da como si el entorno fuera un objeto del cual se dispone para su aprovechamiento y uso, sino como con otro-sujeto que tiene ritmos, formas y lenguajes. Esta relación puede parecer mística, pero la ciencia actual ha comenzado a entender que se trata de otro sistema de conocimiento con validez y eficacia comprobables. El reciente descubrimiento de los “ríos voladores” es una gran victoria de la ciencia moderna, aunque es un conocimiento que los sabios indígenas poseen desde hace siglos. Lo mismo se puede decir de las interconexiones ecosistémicas y de los diferentes calendarios que se manifiestan con el paso del tiempo.

Esta es solo una de las grandes ventajas de entender los territorios indígenas como entes territoriales. Contar con espacios de vida destinados a proteger el ambiente es, en última instancia, la garantía para proteger el agua, los vientos, la vida. Sin este cuidado, no se podrán mantener los flujos de agua que irrigan los valles que sostienen la producción agrícola del país ni se podrá luchar contra la inminente amenaza que representa el cambio climático global.

Considerar que la naturaleza se configura sola y que no tiene un sistema de manejo es uno de los argumentos de la visión occidental, racista desde luego, para no reconocer que existen diferentes formas de ver el mundo, y que no por ello una es superior a otra. La

**“** Estas propuestas deben basarse en la coordinación, la interdependencia y la complementariedad como principios rectores de la administración pública.

diversidad en el pensamiento ha sido reconocida a lo largo de miles de años. Solo en los últimos siglos se ha intentado homogenizar el pensamiento con tanto éxito que se considera que existe un único sistema de conocimiento.

Los territorios indígenas como entidades territoriales son una garantía para la protección de la vida, entendida más allá de la vida humana, sino como todas las formas de vida, tal como lo entienden los pueblos originarios.

Asimismo, en ellos existen sistemas de formación, salud y economía que requieren ser implementados para cumplir la Constitución y hacer de Colombia un verdadero país pluriétnico y multicultural. Continuar con una visión centralizadora de la sociedad o con una descentralización basada en la implementación

de políticas internacionales que han demostrado sus fallos históricos, más allá de perpetuar una visión de superioridad racial y sumisión intelectual, ha demostrado que no tiene capacidad para generar cambios en la forma de vida de los habitantes del territorio.

Pensar en tipologías o niveles de gobierno que solo desconocen las realidades territoriales, que impulsan la urbanización, que ignoran los valores ambientales y las interconexiones entre los territorios, llevará a la perpetuación de las inequidades sociales. Es necesario repensar la estructura del Estado para transformar nuestras realidades; es necesario repensar el país para garantizar el cuidado de la vida en todas sus formas; es necesario seguir caminando la palabra para volver al origen. ■■■

## Referencias

Constitución Política de Colombia (CP). 1991. Varias ediciones

Decreto 632 de 2018. Por el cual se dictan las normas fiscales y demás necesarias para poner en funcionamiento los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de

Amazonas, Guainía y Vaupés. 10 de abril de 2018.

Ley 21 de 1991. Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. Reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989. 4 de Marzo de 1991.

Ley 1753 de 2015. "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país". 9 de junio de 2015.

Ley 2294 de 2023. Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 "Colombia potencia mundial de la vida". 19 de mayo de 2023.



# La descentralización y el pueblo negro, afrocolombiano, raizal y palenquero

**Richard Moreno**  
Abogado y especialista en Derecho del Medio Ambiente y Magíster en Conflicto y Paz. Defensor de Derechos Humanos y Étnico

## Introducción

La descentralización ha sido un tema preponderante en los debates políticos y administrativos en Colombia desde finales del siglo XX. A través de reformas constitucionales y legales se ha intentado promover una mayor autonomía de las regiones para distribuir mejor los recursos y acercar la toma de decisiones a las comunidades locales, además de ofrecer una democracia amplia y plena en libertades y un desarrollo endógeno. Sin embargo, estos esfuerzos han enfrentado dificultades significativas, especialmente en lo que respecta a la inclusión de comunidades históricamente marginadas como el Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero.

En este contexto, la Misión de Descentralización liderada por la Dirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal del Departamento Nacional de Planeación (DNP), con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), bajo la dirección de Darío Restrepo, y que vio su cierre de ciclo en 2024, fue un esfuerzo por repensar el modelo de descentralización en Colombia en el contexto actual, promoviendo un enfoque algo más equitativo y participativo. Sin embargo, a lo largo de su desarrollo, se evidenció la exclusión del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, lo que perpetúa una larga historia de invisibilización y exclusión de en los procesos de planificación y decisión que

afectan los territorios (Decreto 1665 de 2021, 2021). Esto se refleja en la participación del pueblo negro solo hasta el final de la Misión, sin conformar la misma, después de la incidencia realizada por el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano – CONPA.

El Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero ha planteado una visión de descentralización que va más allá de la simple transferencia de competencias. Creemos que la descentralización debe ser vista como una oportunidad para lograr una verdadera reparación histórica, reconociendo sus derechos étnicos y territoriales, garantizando una participación efectiva en la ejecución y toma de decisiones que impactan las vidas de las comunidades.

Es crucial entender que, sin la participación del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero en los procesos de descentralización, no se puede hablar de una democracia verdaderamente representativa. La descentralización en Colombia debe reconocer la diversidad étnica del país y corregir las injusticias históricas que han afectado a los pueblos. Solo así será posible avanzar hacia un modelo de gobernanza más inclusivo, equitativo y justo.

En el marco de la Misión de Descentralización, y en favor de fortalecer la autonomía local y promover una mayor equidad en la distribución de recursos en Colombia, el CONPA, ha consolidado una serie de propuestas clave para la Misión de Descentralización, que surgen de un proceso participativo que involucró talleres macrorregionales y la III Cumbre del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, donde más de 800 personas y 611 organizaciones trabajaron de manera conjunta para definir los ejes de incidencia en las políticas públicas del país.

El presente documento aborda varios aspectos en tres grandes temáticas: i) Descentralización ii) Competencias en Fuentes de Finan-

ciación iii) Arquitectura institucional; Estado abierto y Participación Ciudadana (Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano, 2023). Las propuestas en materia de *descentralización* buscan asegurar una representación directa y activa del pueblo negro, afrocolombiano, raizal y palenquero en los espacios de toma de decisiones y el SGP. En cuanto a *competencias y fuentes de financiación*, subrayan la importancia de considerar las características geográficas y contextuales de los territorios. Finalmente, en cuanto a la *arquitectura institucional y la participación ciudadana*, se propone descentralizar actividades institucionales y también se plantea aumentar la participación de los pueblos negros en los Consejos Territoriales de Planeación, asegurando así una mayor incidencia en la planificación territorial.

La Descentralización supone una oportunidad tanto para el Estado de reparar y reivindicar las apuestas del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero y para el pueblo mismo de que su voz sea escuchada. Reconociendo la riqueza cultural, la historia arraigada y las experiencias únicas comunitarias que permitan una comprensión profundamente humana que permita entender que sin los aportes y perspectivas del pueblo negro, no puede llegar a hablar de políticas públicas descentralizadoras en Colombia.

Por ello, el pueblo negro, afrocolombiano, raizal y palenquero propuso a la Misión lo siguiente:

### **Competencias entre niveles de gobierno y fuentes y usos de los recursos para el desarrollo**

*Representación Propia:* Los pueblos negros deben contar con una representación directa en la Comisión de Alto Nivel para la Reforma al Sistema General de Participaciones, así como los departamentos administrativos, ministerios y demás entidades del Estado deben contar con direcciones de asuntos afrocolombianos con delegados y/o funcionarios que conozcan los contextos territoriales diversos a nivel nacional y que tengan la preparación técnica para asumir las direcciones. Esta representación garantizará que las

**“ La Descentralización supone una oportunidad para el Estado de reparar y reivindicar las apuestas del Pueblo Negro Afrocolombiano, Raizal y Palenquero.**

apuestas y necesidades del pueblo negro, afrodescendientes, palenquero y raizal sean escuchadas y atendidas de acuerdo con sus realidades territoriales.

*Apoyo para la creación de las Entidades Territoriales Afrocolombianas:* El Gobierno Nacional debe respaldar y promover una reforma legal, es decir, un proyecto de acto legislativo que busque modificar los artículos 285 y 286 de la Constitución para crear las Entidades Territoriales Afrocolombianas (ETA). Estas entidades deben contar con autonomía administrativa, gobierno propio e inclusión en el Sistema General de Participaciones (SGP), lo que permitirá tener una verdadera equidad como pueblo étnico en Colombia que permita un control más efectivo sobre sus territorios y recursos.

*Reglamentación del Artículo 5 de la Ley 70 de 1993:* Se propuso en el marco del mandato de la Misión la reglamentación del artículo 5 de la Ley 70 para darle a los Consejos Comunitarios el estatus de “Entidades Públicas de Régimen Especial”, con funciones como autoridades territoriales y ambientales dentro de los territorios colectivos. Este reconocimiento es una puesta por el fortalecimiento de su capacidad de autogobierno y administración de tierras, asegurando una gestión sostenible y autónoma, pero sobre todo digna del pueblo negro.

*Impulso al Estatuto Raizal:* El Gobierno Nacional debe promover la aprobación del Estatuto Raizal, que garantizará la autonomía y los derechos de esta comunidad específica en su territorio. Este estatuto debe contemplar lo ya concertado entre el pueblo raizal sobre aspectos culturales, económicos y sociales que caracterizan a los raizales y su forma de vida.

*Sistema Propio de Salud Afro:* El Gobierno debe impulsar una ley que integre los saberes ancestrales de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en los sistemas de salud, fortaleciendo el sistema de salud colombiano con un enfoque de salud propio afro que respete las tradiciones y prácticas de las comunidades, asegurando una atención más inclusiva y efectiva.

*Reconocimiento de las Justicias Propias Afro:* Es esencial que el Gobierno promueva un acto legislativo que garantice el reconocimiento constitucional de las justicias propias afrodescendientes y que articule su relación con la jurisdicción ordinaria. Esto no solo fortalecerá la autonomía de los pueblos afrodescendientes, sino que también contribuirá a una justicia más contextualizada y efectiva en sus territorios.

## Propuestas en Materia de Competencias y Fuentes de Financiación

*Administración de Recursos por Consejos Comunitarios:* Es fundamental ajustar la Ley 153 de 2015, que trata la compensación del impuesto predial en territorios colectivos de comunidades negras, para que estos recursos sean administrados directamente por los Consejos Comunitarios. Esto les permitirá gestionar de manera más eficiente los fondos y asegurar que se utilicen de acuerdo con las necesidades y prioridades de sus comunidades.

*Asignación Especial en el Sistema General de Participaciones:* El Gobierno debe garantizar a los territorios colectivos de comunidades negras una asignación especial dentro del SGP para facilitar la implementación de los planes de etnodesarrollo. Esto fortalecerá su capacidad para impulsar proyectos de desarrollo que respeten su identidad cultural y territorial.

*Distribución Equitativa de los Recursos del SGP:* Al definir la distribución de los recursos del SGP, el Gobierno debe considerar las particularidades geográficas de los territorios afrodescendientes. Actualmente, los recursos se distribuyen en función de la población, pero es crucial que se tenga en cuenta el contexto territorial, ya que muchas de estas comunidades habitan zonas rurales con necesidades específicas que requieren un enfoque diferenciado.

“Es esencial que el Gobierno promueva un acto legislativo que garantice el reconocimiento constitucional de las justicias propias afrodescendientes.”

## Propuestas en Materia de Arquitectura Institucional

*Descentralización del Registro de Consejos Comunitarios:* El registro de los Consejos Comunitarios debe ser descentralizado para que puedan registrarse de manera inmediata ante el Ministerio del Interior con solo presentar el acta de constitución de la asamblea y la junta directiva. Este proceso debe ser ágil y accesible para garantizar el fortalecimiento organizativo.

*Creación de Oficinas Departamentales del Ministerio del Interior:* El Gobierno debe establecer oficinas del Ministerio del Interior en cada departamento para facilitar los trámites de registro y fortalecer el trabajo organizativo de los pueblos negros, afrodescendientes, palenqueros y raizales. Estas oficinas deben ser ocupadas por funcionarios de las mismas comunidades afrodescendientes para garantizar una mayor pertinencia cultural y territorial.

## Propuestas en Materia de Estado Abierto y Participación Ciudadana

*Procesos de Concertación Vinculante:* Es esencial que el Gobierno garantice procesos de concertación con las comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales para la formulación de los planes de desarrollo departamentales y municipales. Estos procesos deben tener carácter vinculante y contar con presupuestos y metas claras.

*Fortalecimiento de la Participación en Consejos Territoriales de Planeación:* Finalmente, el Gobierno debe fortalecer la participación de representantes afrodescendientes en los Consejos Territoriales de Planeación establecidos en la Ley 152 de 1994, para asegurar que las comunidades puedan influir en las decisiones que afectan sus territorios y su desarrollo.

## Conclusión

Reconocemos el trabajo de la Misión, como un trabajo que ha tenido su tiempo, espacio y participación. Colombia es considerada una nación pluriétnica y multicultural de acuerdo con la Constitución de 1991. Esa definición

pluriétnica y cultural le permite a los pueblos étnicos definir sus derechos y sus intereses propios, aplicarlos y ejecutarlos para el Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero. En el caso del artículo 55 transitorio (Constitución Política de Colombia, 1991), así como todo lo que compone la Ley 70 de 1993, existe un rezago en cuanto a su implementación y, hasta hace poco, incluso su reglamentación.

La reflexión de cara a la Misión y a la sociedad colombiana en cuanto los debates de descentralización está en que la construcción de nación y políticas públicas deben contar con quienes hacemos parte de la nación y que en mayor medida la hemos construido incluso en condiciones de esclavitud, es decir, el pueblo negro. Por ello, las definiciones territoriales y económicas deben incluir a los pueblos negros. A ejemplo de ello, las propuestas dirigidas en torno al Sistema General de Participaciones (Restrepo & Guerra, 2024) no contemplan la naturaleza jurídica de los Consejos Comunitarios ni plantean soluciones para que los Consejos Comunitarios puedan participar de este sistema. En ese sentido, sin la adopción de las propuestas relacionadas con formas de administración descentralizadas de los Consejos Comunitarios no se resuelve el tema de las transferencias directas del Estado a los Consejos Comunitarios y a las demás expresiones organizativas del pueblo negro.

Resaltamos que, por supuesto, esto hace parte de un patrón más amplio y que tiene que ver con un desbalance normativo profundo y amplio que tenemos como pueblo negro. A ilustración de ello, que otros pueblos étnicos con menor densidad tienen 27 artículos constitucionales, dentro de ellos el artículo que los consagra o que les da la posibilidad de convertirse en entidades territoriales, cuando el pueblo negro, raizal y palenquero tiene solo un artículo constitucional, el artículo 55 transitorio. En palabras de Carlos Duarte, “somos parte, sin ser parte” de la nación Colombiana con todo lo que los pueblos negros hemos construido, aportado y sostenido a la nación (Duarte, 2018).

Resulta entonces preocupante que en las propuestas de la Misión de Descentralización respecto al Sistema General de Regalías apa-

rezca una distribución del 1% para los pueblos indígenas y aparece una distribución del 1.1% para los pueblos negros (Misión de Descentralización, 2024), siendo que los pueblos negros son casi el triple de población indígena, según el censo de 2018 del DANE, con todas las discusiones que el censo ha tenido (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2018). La Corte Constitucional reconoce en la sentencia T 276 de 2022 el daño consumado al pueblo negro y el racismo institucional en cuanto al derecho al dato, y que incluso está en proceso de cumplimiento la sentencia con una estimación que supera la densidad poblacional real.

Esta y otras preocupaciones son de suma importancia, pues sin los pueblos negros, sus propuestas y apuestas no se logrará una descentralización del Estado que sea pilar fundamental para fortalecer la autonomía de los territorios y mejorar la gobernabilidad en un país diverso como Colombia. En este contexto, incluir a los pueblos negros, afrocolombia-

nos, raizales y palenqueros en los procesos de descentralización no es solo una cuestión de equidad, sino también de justicia histórica y reconocimiento de su rol en la construcción del país. Este documento presenta propuestas clave que deben considerarse en el marco de la Misión de Descentralización para garantizar que estas comunidades participen y sean representadas de manera adecuada en los procesos de toma de decisiones.

Finalmente, en el marco de oportunidades clave para avanzar en la construcción de un país más justo e inclusivo, la inclusión de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en estos procesos es esencial para garantizar su autonomía, participación y acceso a recursos que permitan el desarrollo sostenible de sus territorios. Las propuestas aquí presentadas buscan abrir un diálogo con el Gobierno Nacional para que el pueblo negro pueda ejercer plenamente sus derechos y contribuir al desarrollo del país desde su identidad y cultura..

## Referencias

Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano. (diciembre de 2023). Propuestas de reformas constitucionales y legales desde el Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero en el marco de la Misión de Descentralización.

Constitución Política de Colombia. (1991). Varias ediciones.

Decreto 1665 de 2021. (06 de diciembre de 2021). Bogotá.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Bogotá.

Duarte, C. (2018). Hacia una Antropología del Estado Colombiano: descentralización y gobernabilidad multicultural. Cali, Colombia:

Pontificia Universidad Javeriana.

Misión de Descentralización. (Abril de 2024). Propuestas Misión de Descentralización: Sistema General de Regalías.

Restrepo, D. I., & Guerra, H. F. (24 de febrero de 2024). La misión de descentralización: Una oportunidad de desarrollo regional.

# Descentralización y ordenamiento territorial con campesinos

**Flavio Bladimir Rodríguez Muñoz**  
 Geógrafo y topógrafo.  
 Magíster en Economía Social

## Introducción

El propósito de este documento es pensar y definir acciones que fortalezcan una descentralización y un ordenamiento territorial con campesinos. Los planteamientos se sustentan en los trabajos realizados del 2010 a 2017 en distintas regiones donde se consolidaban comités de impulso para las Zonas de Reserva Campesina, en medio de los diálogos de paz que acogieron la noción de “paz territorial”. Se consideran los indicadores sobre los territorios PEDET y las desigualdades regionales, sistematizados desde el programa de geografía de la Universidad Externado en la propuesta de ODER-PAZ (Rodríguez Muñoz, 2022). Se nutre, además, de los diálogos con campesinos gracias a la implementación de la estrategia CampesENA del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. Por último, considera una revisión de literatura sobre tres puntos: la territorialidad campesina y las luchas del campesinado, la descentralización y el régimen territorial colombiano y la implementación de la paz territorial, la paz ambiental y la paz total.

Este documento contiene cuatro partes. La primera considera los procesos históricos de articulación entre la descentralización y el ordenamiento territorial con campesinos. La segunda presenta las relaciones entre el proceso de paz y el ordenamiento territorial con campesinos, en relación con la importancia de la descentralización en los acuerdos de paz. La tercera plantea el doble patrón de desigualdad y disfuncionalidad como configurador de los territorios campesinos en bordes y fronteras internas, respecto de las cuales las 18 Zonas de Reserva Campesina constitui-

das evidencian el potencial de reducir la desigualdad, elevar la funcionalidad del estado territorial y así aportar a la descentralización. Por último, se reconoce la emergencia de un *proceso constituyente del ordenamiento territorial campesino* a través la lucha por el reconocimiento del campesinado y los diálogos sobre los territorios campesinos llevados a la convención campesina, el avance de las 18 Zonas de reserva Campesinas constituidas y el compromiso del plan de desarrollo con la caracterización de los procesos de territorialización campesina.

## Descentralización y Ordenamiento Territorial con Campesinos

Las relaciones entre la descentralización y el ordenamiento territorial con campesinos padecen un vacío académico en los estudios agrarios, tanto en su relación con la reforma agraria como con el desarrollo rural. A pesar de ello, algunos estudios y temas consideran el enfoque territorial sin la ordenanza y el ordenamiento territorial. ¿Pero, es posible una reforma agraria sin el ordenamiento territorial del país? O ¿es deseable un ordenamiento territorial ambiental fortalecido por una reforma agraria descentralizada y ajustada a la diversidad y a las desigualdades regionales del país? La historia reciente y el Gini de tierra nos recuerdan que a sangre y fuego se realizó una contrarreforma agraria, se acapararon las tierras, se concentró el poder político y se restringieron las autonomías locales que podrían promover los municipios y departamentos. Este documento no resuelve las inquietudes, pero contribuyen a pensar las relaciones entre la reforma agraria y el

ordenamiento territorial ambiental y político administrativo que operan sobre la misma tierra, territorio y población, asuntos cada cual con distintos órdenes institucionales y perspectiva jurídicas.

Para abordar la *cuestión de la descentralización y el ordenamiento territorial con campesinos* deben considerarse dos procesos históricos: uno, el reciente reconocimiento de los derechos campesinos en la constitución y en el actual plan de desarrollo, productos ambos de una movilización campesina de más de tres décadas. Otro, las diversas dinámicas de territorialización campesina en el marco de la desigualdad regional y la disfuncionalidad territorial que caracterizan la forma espacial adoptada por el Estado colombiano.

Los territorios campesinos hacen parte de zonas de guerra y negociaciones de paz, así como de las disputas por la extensión del desarrollo legal e ilegal, donde confluyen criterios de protección ambiental junto a derechos colectivos y territoriales de comunidades negras e indígenas. Su forma de organización social y política son las Juntas de Acción Comunal que operan en territorios reconocidos como veredas, profundamente enraizada en los parentescos y en la apropiación de los bienes y funciones de sus territorios, las cuales no tienen suficiente reconocimiento jurídico y político que haga posible el protagonismo campesino en las políticas municipales, departamental y nacionales.

Los campesinos han sido sometidos, como toda la sociedad colombiana, a la centralización del poder político, económico y administrativo, en un largo proceso heredero del poder colonial y del colonialismo interno. Esta lógica ha generado desigualdad regional y urbano rural en las dimensiones socioeconómicas, ecológicas, políticas y culturales. El centralismo estructura la desigualdad regional y la disfuncionalidad territorial y produce espacios donde se concentra la injusticia, la pobreza, la enfermedad y las muertes violentas. Como lo planteó la Comisión de la Verdad, los campesinos han aportado el 56% de las víctimas del conflicto armado, convirtiéndose este en una guerra contra el campesinado.

La territorialidad campesina es producto de nuestra profunda desigualdad social y regional, que encuba las condiciones concretas de las múltiples luchas y conflictos, uno de los principales ha sido por el acceso a la tierra y a la extracción de bienes y recursos. Se ha configurado un conflicto armado que ha producido, por una parte, muchas víctimas humanas y no humanas y, por la otra, sectores sociales y económicos concentradores del excedente que profundizan la desigualdad social y regional, al tiempo que marginan social, económica y políticamente al campesinado. El conflicto armado es una característica intrínseca a nuestro régimen de acumulación que produce históricamente espacios donde se concentra el conflicto y la guerra, funcionales para extraer bienes y excedentes para las regiones y ciudades donde se acumula la riqueza y se dirige el centralismo. La acumulación por vía de la violencia destruye los ecosistemas, al tiempo que somete al campesinado.

Los campesinos hoy son sujetos de derecho, cuentan con las Juntas de Acción Comunal y las veredas y han venido conformando las Zonas de Reservas Campesinas, por lo que están en mejor posición para consolidar y profundizar una relación directa con i) el ordenamiento territorial político administrativo, ii) con el ordenamiento territorial ambiental, iii) con el ordenamiento productivo y el uso de los suelos de sus veredas municipios y departamentos. Estas dimensiones del ordenamiento territorial están asociadas con el acceso a los bienes ambientales; por ello la importancia de gestionar desde las veredas una reforma agraria descentralizada y consciente de su relación con el ordenamiento territorial, que vincula al campesinado con otros sujetos de derechos, con el ambiente y con las entidades territoriales del Estado.

**“ Los territorios campesinos hacen parte de zonas de guerra y negociaciones de paz, así como de las disputas por la extensión del desarrollo legal e ilegal.**



### **El ordenamiento territorial para la paz con campesinos**

El acuerdo de paz con la FARC-EP no consideró como asunto central el ordenamiento general del país y en particular el rural y campesino, sino que fijó la atención en los territorios en los que el conflicto se había focalizado por décadas. Si el conflicto se encuentra territorializado, la paz consiste en implementar distintas estrategias de desarrollo para la consolidación del control territorial en zonas donde históricamente se han focalizado distintas intervenciones que buscaban integrar márgenes o periferias a las dinámicas del desarrollo del país y al régimen territorial colombiano. La definición de las zonas de implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), como mecanismos para construir la “paz territorial” coincidieron con zonas ya definidas desde la segunda mitad del siglo XX y lo que

llevamos del XXI. Se da así continuidad a un proceso de mediana duración, que procura la inclusión, ampliación y consolidación de la institucionalidad territorial del Estado.

La localización de las zonas PDET evidencian los problemas estructurales del ordenamiento territorial colombiano, puesto que son zonas afectadas históricamente por los conflictos que padecen profundas desigualdades socioeconómicas en relación con el centro del país y las grandes ciudades capitales. Sin embargo, en la actualidad los instrumentos generales de ordenamiento territorial y el proceso de descentralización no están pensados para resolver los desafíos de la implementación de los Acuerdos de Paz. Los primeros pasos para constituir un *Ordenamiento Territorial para la Paz* se encuentran en las experiencias comunitarias de construcción de “territorios de paz y desarrollo”, en los Planes de Desarrollo con Enfoque

Territorial (PDET) y en las Circunscripciones Transitorias Electorales de Paz (CTEP). Estas experiencias comunitarias y gubernamentales, para consolidarse, tendrán que considerar el proceso que ha tomado la Reforma Agraria para concurrir e incidir en el ordenamiento territorial municipal, departamental y regional. Esta parece ser la ruta histórica que va tomando el proceso de paz y su implementación, a pesar de la omisión que el acuerdo con la antigua guerrilla de las FARC-EP hizo del ordenamiento territorial, económico y político-administrativo, así como de la descentralización del poder político.

La reforma agraria y la reconfiguración del régimen territorial comparten mucho más que ser temas y tareas postergadas; en conjunto, consideran las relaciones entre tierra, espacio, poder político, población y derechos. La reconfiguración del régimen territorial es una tarea atrasada que se ha convertido en la cantera de diversos conflictos territoriales y en la consolidación de territorialidades emergentes. Su reconocimiento no se logró con la implementación de la Constitución de 1991 debido a un aplazamiento por más de 20 años de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), que finalmente se concretó en la Ley 1454 del 2011 con limitados desarrollos y sin considerar las agendas de construcción de paz de las últimas dos décadas, la Reforma Agraria, ni la urgencia del cierre de brechas en desarrollo, bienestar y representación política, en particular del mundo campesino.

La Constitución del 1991 no realiza un reconocimiento de los campesinos como sujetos especiales de derecho, a diferencia de lo hecho con las comunidades indígenas, lo cual abrió parra estas últimas la puerta al reconocimiento de territorios, autoridades, prácticas de gobernanza, administración y desarrollo propias. En cambio, los campesinos no fueron partícipes de la Asamblea Constituyente, ni quedaron reconocidos en la Constitución. El mismo día de la convocatoria a la elección de representantes para la Asamblea Nacional Constituyente (9 de diciembre de 1990) se inició el bombardeo de

Casa Verde, principal campamento de las antiguas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). Además, el hecho de no contar con los campesinos y la poca voluntad para integrarlos en la constituyente se constata en las reiteradas cartas no contestadas a las organizaciones como la ANUC de Casanare, que solicitaron infructuosamente espacios de participación para los campesinos.

La ausencia de campesinos en el proceso constituyente de 1991 explica su importancia en el proceso de paz con las antiguas FARC-EP que se firmó el 2016. Los acuerdos logrados y la ruta de implementación se consideran un *proceso histórico constituyente* que enmienda el vacío de la Carta Política. El reconocimiento constitucional de los derechos de los campesinos en mayo de 2023 abre la posibilidad de la construcción de paz que permita concretar una descentralización y el ordenamiento territorial con campesinos.

**“ La reforma agraria y la reconfiguración del régimen territorial comparten mucho más que ser temas y tareas postergadas.**

### **Los Territorios campesinos como transformadores de las desigualdades regionales y la disfuncionalidad territorial**

Dos aspectos estructurales del ordenamiento territorial han dinamizado el conflicto: las desigualdades regionales y las disfuncionalidades territoriales, las cuales explican tanto la permanencia de las zonas priorizadas para el desarrollo, la guerra y la paz durante el siglo XX y XXI. Dicho problema puede ser transformado si se comprenden estas “zonas de borde y de fronteras internas” como “centros neurálgicos” y de valor geoestratégico, que funcionan con pivotes de la geopolítica interna.

La desigualdad espacial en el país ha sido configurada sobre la diversidad geográfica y poblacional que constituye la heterogeneidad estructural del territorio nacional. El desarrollo geográfico desigual del capitalis-

**“ Los procesos de territorialidad campesina en Colombia son tan diversos como los campesinos y las regiones en las que habitan.**

mo colombiano configura una geografía de la desigualdad en la que se excluyen zonas con gran riqueza ambiental pero altamente precarizadas, controladas por economías extractivas que transfieren valor y servicios ambientales hacia otras zonas que concentran los excedentes, el poder económico y político, y que cuentan con estándares de servicios y bienestar relativamente altos y con capacidades institucionales para gestionar sus asuntos. Por ejemplo, según datos del DANE en el año 2022, el Distrito Capital de Bogotá y los departamentos de Antioquia y Valle del Cauca concentraron el 51.93% del PIB nacional, mientras que los departamentos de Vichada, Guainía y Vaupés solamente el 0.13%. La Guajira, Casanare, Meta y Cesar, descontando la actividad extractiva, representaron sólo el 4.4% del PIB nacional (Restrepo, 2024).

Por su parte, la disfuncionalidad territorial evidencia la falta de correspondencia entre la fisiografía y el ordenamiento espacial con las instituciones oficiales del Estado, lo cual genera dificultades y desequilibrios territoriales en las distintas entidades territoriales que impiden garantizar el acceso de la población a los derechos de participación política, derechos económicos, acceso a la tierra y a la justicia ambiental, entre otros.

La desigualdad regional produce zonas deprimidas y marginadas como las que identificaba el Plan Nacional de Rehabilitación hace cuatro décadas y donde no se brinda acceso a bienes y servicios básicos. A más de treinta años de vigencia de la Constitución de 1991 se han realizado avances en la ampliación de la cobertura de los servicios relacionados con las competencias asignadas a las entidades territoriales, con la asignación de recursos para la educación, la salud, el agua potable y el saneamiento básico. Sin embargo, la mayor cantidad de recursos y competencias le fueron atribuidos al go-

bieno central, manteniendo la dependencia de los entes territoriales del poder central y restringiendo una verdadera descentralización con autonomía administrativa y política de las entidades territoriales. El modelo de descentralización no se ha ajustado a las dinámicas territoriales asociadas a los diversos procesos de poblamiento, estructuras productivas, formas de funcionamiento de las administraciones y a la apropiación de la diversidad y la fisiografía que conforma las diferencias regionales.

La tendencia a la homogenización bajo la concepción del territorio como jurisdicción político-administrativa indiferenciada ha impedido a la descentralización reconocer situaciones geográficas específicas, sus determinantes ambientales, estructuras productivas y su pertenencia o articulación a regiones funcionales que integran socialmente el país. Desde una perspectiva geográfica integral, el territorio no implica únicamente los límites político-administrativos; incluye los bienes ambientales y su estructura ecológica principal que sostiene la vida de su población. Estas relaciones de la naturaleza con lo social constituyen el arraigo y la identidad cultural constituidas por las diferencias étnico-culturales de la diversidad poblacional. El reconocimiento y la promoción de la diversidad y la heterogeneidad del territorio colombiano contribuirán al cierre de brechas de pobreza y al desarrollo territorial sostenible en el país.

### Territorialidad campesina y ordenamiento territorial

Los procesos de territorialidad campesina en Colombia son tan diversos como los campesinos y las regiones en las que habitan, pero confluyen en aspectos comunes: la lucha por la reforma agraria y la lucha por reconocimiento político, cultural, así como territorial del sujeto campesino. Además, muchas de las experiencias campesinas de ocupación, poblamiento y territorialización se han desarrollado en las zonas de conflicto priorizadas para planes de desarrollo y seguridad desde mediados del siglo XX y en las fronteras de

zonas de expansión agraria o de interés ambiental. Lo anterior implica reconocer sus formas de relación con la tierra y sus procesos de poblamiento, apropiación y territorialización, su dialogo constante como ruta para construir acuerdos con distintos sectores, todos procesos fundamentales para construir autonomías territoriales que fundamenten la soberanía del estado colombiano en todos los territorios.

La convergencia de disímiles organizaciones campesinas reunidas en Convención Nacional Campesina del 2022 hizo llegar sus planteamientos al Plan de Desarrollo 2022-2026 a partir de tres ejes: A- "Política agraria estructural". B- "Garantías para vida, derechos y reconocimiento campesino". C- "Políticas públicas y Plan Nacional de Desarrollo". La territorialidad campesina es transversal al medio ambiente, fondo de tierras, reforma rural integral, tierras y territorios, proyectos minero-energéticos y ordenamiento territorial.

Tres fueron las problemáticas identificadas en relación con el ordenamiento territorial campesino: i) Territorios Campesinos y su reconocimiento, (ZRC y otras Figuras de Territorialidad), junto a propiedad y compra de tierras a empresas privadas. ii) Acceso a la tierra, colonización y la influencia de grupos armados, mafias y testaferros.". iii) Conflictos territoriales, carencia de reconocimiento de los "campesinos anfibios" y tensiones con procesos de identidad étnica, ampliación de resguardos, adquisición de tierras por la Federación Nacional de Ganaderos (Fedegan) y presencia campesina en zonas reguladas por ley 2<sup>1</sup>.

Las organizaciones campesinas destacaron la complejidad de los conflictos con la población étnica y los derechos constitucionales y legales que les han sido conferidos, por lo que se hace necesario un enfoque de resolución de conflictos territoriales con la mediación de los ministerios del Interior, Medio Ambiente y Agricultura.

En cuatro ejes se organizan las propuestas: i) Territorialidad y territorio campesino. ii) Reconocimiento del campesinado y adecuación institucional. iii) Reforma agraria integral. iv) Políticas públicas con campesinos (ver tabla 1). Se destaca la necesidad de un ajuste normativo que fortalezca y consolide las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) e incluya a los "Territorios Campesinos Agroalimentarios" (TECAM), así como el reconocimiento del agua y los espacios líquidos como parte de los territorios campesinos. A su vez, se plantea una campaña de difusión sobre las ZRC que contrarreste y frene la estigmatización<sup>2</sup>.

También, se reivindica la consulta previa y enfoques campesinos en las políticas y acciones de reparación colectiva. Así mismo, se plantea la necesidad de diálogos interétnicos y pluriculturales para la resolución de conflictos, y se solicita una delegación campesina en los diálogos con el ELN. Igualmente, se propuso un seguimiento a los acuerdos de la Convención Nacional Campesina, que derivó en la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos, establecida en el Plan de Desarrollo en el artículo 358. Esta comisión fue reglamentada en agosto del 2024 con los siguientes principios y enfoque que pueden enriquecer la cuestión del Ordenamiento Territorial y la descentralización con campesinos. Principios de: autonomía, cooperación, fortalecimiento de la interculturalidad, diversidad, identidad, igualdad y equidad, transparencia, unidad. Enfoques: territorial, derechos de la mujer campesina, ambiental agroecológico, soberanía y autonomía alimentaria.

**“ La territorialidad campesina es transversal al medio ambiente, fondo de tierras, reforma rural integral, tierras y territorios...**

1. Memorias de la Convención Nacional Campesina 2022. Eje 2. Mesa Territorialidad y Territorio campesino: comunidades campesinas organizadas y con territorios, comunidades campesinas y pescadores. Consolidación de relatorías formatos, p. 29. Moderadores: Ernesto Roa, José Álvaro, Fabio Torres. Relatores Gabriela Fusakatan, Lorena Villa, Marcela Castellanos, Carlos Morales, Ángela Cabrera.
2. Memorias de la Convención Nacional Campesina 2022, Eje 2. Mesa Territorialidad y Territorio campesino: comunidades campesinas organizadas y con territorios, comunidades campesinas y pescadores. Consolidación de relatorías formatos, p. 29. Moderadores: Ernesto Roa, José Álvaro, Fabio Torres. Relatores Gabriela Fusakatan, Lorena Villa, Marcela Castellanos, Carlos Morales, Ángela Cabrera..

**TABLA 1**-Propuestas de Territorialidad y Territorio Campesino desde CNC

| Propuestas Territorialidad y Territorio Campesino desde CNC<br>Hacia el Ordenamiento Territorial con Campesinos |                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Articulación de propuestas                                                                                      | Propuestas                                                                                                       |
| Territorialidad y Territorio Campesino                                                                          | Reconocimiento constitucional de diversas figuras de territorialidad campesinas                                  |
|                                                                                                                 | Conservación y protección ambiental Parques con campesinos.                                                      |
|                                                                                                                 | Representación y participación en el Ordenamiento Territorial, en los Planes de Desarrollo y en los PDET         |
|                                                                                                                 | Paz territorial, paz ambiental, paz regional y paz total con campesinos.                                         |
|                                                                                                                 | Regulación de proyectos minero-energéticos y transición energética.                                              |
|                                                                                                                 | Ordenamiento territorial a partir del agua y acueductos comunitarios                                             |
| Reconocimiento del campesinado y adecuación institucional.                                                      | Promoción y visibilización del sujeto campesino                                                                  |
|                                                                                                                 | Restructuración o creación de instancias institucionales                                                         |
|                                                                                                                 | Fortalecimiento de las economías campesina y pesquera artesanal, semillas agroecológicas y autonomía alimentaria |
|                                                                                                                 | Autonomía y decreto de Guardias Campesinas                                                                       |
| Reformas Agraria Integral                                                                                       | Tenencia y acceso a tierras                                                                                      |
|                                                                                                                 | Mujer rural y dignificación de la vida campesinas                                                                |
|                                                                                                                 | Financiación, crédito y asistencia técnica                                                                       |
| Políticas públicas con campesinos                                                                               | Representación y participación en las políticas públicas y de Estado                                             |
|                                                                                                                 | Educación, formación, capacitación y ciencia campesina.                                                          |
|                                                                                                                 | Vivienda rural y aguas residuales                                                                                |
|                                                                                                                 | Participación en diseño y ejecución en la política de drogas                                                     |

**Fuente:** Convención Nacional Campesina 2, 3 y 4 de diciembre 2022, Universidad Nacional de Colombia. Relatorías de la Convención Nacional de Campesinos y sistematización de propuestas por ejes. Sistematización de Ejes. Eje 2. Mesa Territorialidad y Territorio campesina: comunidades campesinas organizadas y con territorios, comunidades campesinas y pescadores. Consolidación de relatorías formatos p 29.

Para avanzar en las cuestiones planteadas proponemos las siguientes categorías para el análisis de la territorialidad campesina: 1) La territorialidad se entiende como un proceso histórico de ocupación y apropiación de los bienes terrestres con condiciones ecológicas específicas. 2) El territorio es un espacio delimitado geográficamente a partir del ejercicio de poder implicado en la apropiación y control territorial que una comunidad específica ejerce en distintas condiciones geográficas y políticas al interior de las distintas realidades regionales del país.

Estas categorías conceptuales y descriptivas —territorialización, control y apropiación territorial y territorio— son importantes para responder a las siguientes preguntas: ¿qué es el ordenamiento territorial en términos técni-

cos y jurídicos? Y ¿qué sería un ordenamiento territorial para la paz social y ambiental con el campesinado colombiano?

El reconocimiento de la territorialidad campesina puede ser una herramienta fundamental para la descentralización con inclusión y equidad. Los territorios campesinos, en asociatividad con otros territorios de poblaciones rurales, en zonas PDET y en las regiones de paz, podrán relacionarse con departamentos y municipios. Los territorios campesinos, como articuladores desde lo veredal y local hasta las regiones y la nación, permitirán consolidar el ordenamiento territorial colombiano. De tal modo, se procura definir proyectos y programas que permitan reducir las desigualdades territoriales y regionales. Para este fin es im-

portante partir de las experiencias veredales de las juntas de acción comunal, asociaciones de usuarios, organizaciones de acueductos comunitarios y comités de impulso de las 18 Zonas de Reserva Campesina constituidas y las que están por constituirse.

Los procesos de Territorialización Campesina (TC) han construido una visión regional y de país con el propósito de integrarse para reivindicar sus derechos y contribuir a la articulación del territorio colombiano. Con el fin de apoyar dichos procesos organizativos es necesario considerar las diferencias regionales y locales, las relaciones particulares con el Estado, tanto en el político-administrativo como en el ordenamiento territorial y ambiental, y otros aspectos estructurales, sin que ellos restrinjan la autonomía y diversidad de las experiencias de territorialización campesina en el país.

## Conclusiones

El ordenamiento territorial con campesinos es una estrategia desde las veredas hacia el ordenamiento territorial municipal y departamental. Considera el ordenamiento territorial político administrativo, productivo y ambiental, junto a la territorialidad y los territorios campesinos. La propuesta define una ruta de diálogo entre el reconocimiento de los campesinos y su territorialidad junto a los aportes a la construcción de paz y su localización estratégica para el ordenamiento territorial del país, con las definiciones institucionales y jurídicas y su posible consideración y conciliación con: i) la histórica y permanente priorización de algunas zonas del país con intervenciones para la pacificación, desarrollo y construcción de paz; ii) el patrón combinado de desigualdad regional y disfuncionalidad territorial; iii) las restricciones de participación política en su dimensión territorial; iv) lo acordado en el proceso de paz con las antiguas FARC-EP; v) los caminos que se han abierto para entender la paz total en el marco de la descentralización y el

ordenamiento territorial para la paz; vi) las propuestas histórica y recientemente de reforma agraria elaboradas por las organizaciones campesinas del país; y vii) lo dispuesto en el Plan de Desarrollo 2022-2026 para ser implementado

De esta manera se avanza en los planteamientos políticos, jurídicos y técnicos que guíen las transformaciones territoriales de un ordenamiento territorial para la paz con campesinos, desde el Plan de Desarrollo. Para ello, esta propuesta retoma los planteamientos no resueltos en la LOOT, para ponerlos en sintonía con las experiencias de los Acuerdos de Paz y las experiencias de la implementación de procesos participativos de planificación, asociados a los mecanismos PDET, y a los procesos electorales vinculados con las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz CTEP. Estas experiencias de asociatividad municipal asociadas a los PDET y sus procesos electorales para la representación de estos territorios pueden ser semillas de un ordenamiento territorial para la paz.

Esta propuesta considera los instrumentos existentes: Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial (POT y EOT), junto con los Planes Básicos de Ordenamiento (PBT) y las Áreas de Protección Agroalimentaria (APAA), las cuales pueden fortalecer los territorios campesinos y los avances de una reforma agraria descentralizada que incida en ordenamiento territorial del país. Se avanza así en una institucionalidad para el reconocimiento del campesinado como sujeto de especial atención constitucional. Del mismo modo, deberá proceder el Departamento Nacional de Planeación para plantear la descentralización con campesinos. *JR*

**“** El ordenamiento territorial con campesinos es una estrategia desde las veredas hacia el ordenamiento territorial municipal y departamental.

## Referencias

- Barco, V. (1988). *Plan Nacional de Rehabilitación: Una estrategia de desarrollo social y regional para la reconciliación 1986-1990*. Presidencia de la República. Bogotá.
- Bocarejo, D. (2011). "Dos paradojas del multiculturalismo colombiano: La especialización de la diferencia indígena y su aislamiento político". En: *Revista Colombiana de Antropología*. 47(2).
- Cárdenas, F. (2015). Territorialidades campesinas en la zona de reserva de Cabrera 1999-2015. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Castillo-Amoroch, W. H. (2020). "Los Territorios Campesinos Agroalimentarios son la figura territorial legítima que tienen una doble lucha para ser realidad". En: *Revista CoPala. Construyendo Paz Latinoamericana*. 10.
- Comisión de la Verdad. (2021). Los y las campesinos del valle del río Cimitarra: Coraje y economía campesina. Recuperado de <https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/campesinos-valle-del-rio-cimitarra-coraje-y-economia-campesina>
- Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular (CACEP). (2014). *Pliego de exigencias de la Cumbre Agraria: Mandatos para el buen vivir, por la reforma agraria estructural, la soberanía, la democracia y la paz con justicia social*. Recuperado de: <https://prensarural.org/spip/spip?fbclid=IwAR3Mmd7BrmkLimb-NpX21KPs0wWYOzOdrh4ms-Fw-35ok820MA4njh-SKkU-k>
- Departamento Nacional de Planeación - Grupo de Proyectos Especiales. (2021). *Índice de incidencia del conflicto armado (IICA)*.
- Espitia, J. (2006). *Desigualdad y polarización del PIB por habitante en Colombia. Desafíos*.
- Fajardo, D. (2002). *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Herrera Ángel, M. (2002). *Ordenar para controlar: Ordenamiento espacial y control político en las Llanuras del Caribe y en los Andes Centrales Neogranadinos. Siglo XVIII*. Academia Colombiana de Historia e Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Bogotá.
- Hernández Delgado, E. (2000). "Comunidades de paz: Expresiones de construcción de paz entre la guerra y la esperanza". En: *Reflexión Política*, 2(4).
- Jaramillo, S. (2013). *La paz territorial*. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Bogotá.
- Méndez Blanco, Y. A. (2013). *De recho a la tierra y al territorio de los campesinos, justicia y zonas de Reserva Campesina: La experiencia del Valle del Río Cimitarra* [Trabajo de grado]. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.
- Mondragón, H. (2002). "La organización campesina en un ambiente de terror". En: *Cuadernos Tierra y Justicia*, 7.
- Observatorio de Desigualdades y Construcción de Paz (ODER-PAZ). (2022). *Geovisor de geopolítica del conocimiento y desigualdades territoriales*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Ortiz Guerrero, C. E. (2004). *Zonas de reserva campesina: Aprendizaje e innovación para el desarrollo rural*. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.
- Peña, L. (2019). *Paz territorial: Conectando imaginación moral e imaginación geográfica*. Instituto CAPAZ.
- Restrepo, D. I. (2024a). "Descentralización asimétrica: políticas distintas para un país megadiverso". En: E. Sabogal-Castro, & J. M. Castro-Arango, *Análisis de la estructura financiera departamental. El llamado a una gobernanza basada en la descentralización fiscal* (págs. 59 - 102). Univesidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Rincón Gamba, L. (2023). *Balance sobre estudios de desigualdades regionales en Colombia* [Documento de trabajo]. Observatorio de Desigualdades Regionales y Construcción de Paz (ODER-PAZ), Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Rincón Gamba, L. (2013). "Territorios, culturas y jerarquización socioespacial en la migración contemporánea". En: *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 22(1).
- Rodríguez Cuadros, J. D. (2020). *Iglesias locales y construcción de paz: Los casos de Barrancabermeja, Quibdó, San Vicente del Caguán y Tumaco*. CINEP. Bogoá.
- Rodríguez Miranda, A., y Cossani Vial, C. (2021). *Medición y agenda para el desarrollo territorial en América Latina: El Índice de Desarrollo Regional*. Universidad Autónoma de Chile y Universidad de la República de Uruguay.
- Yie Garzón, S. M. (2018). *¡Vea, los campesinos aquí estamos! Etnografía de la (re)aparición del campesinado como sujeto político en los Andes Nariñenses colombianos* [Trabajo de grado]. Universidade Estadual de Campinas. Campinas.



# La Amazonía y la descentralización<sup>1</sup>

**Gerardo Ardila**

Investigador social. Asesor internacional en temas de ambiente y desarrollo

## Introducción

Una república que se declara unitaria, como Colombia, debe reconocer la existencia de la diversidad como una característica fundamental para su propia subsistencia. Las pérdidas de biodiversidad, de lenguas y culturas, de formas de entender y de actuar sobre la vida, significan la homogeneización, que es la muerte rápida, la disminución de oportunidades para enfrentar los cambios constantes del entorno natural y de las sociedades. El respeto a la diversidad es una necesidad para la paz y el fortalecimiento de la democracia, que exige crear las condiciones para que pue-

da darse su existencia. La autonomía política y económica, y la estructura administrativa consecuente son la forma como se concreta la expresión de la diversidad.

La Misión de Descentralización constituyó una gran oportunidad que permite discutir diferentes concepciones sobre el Estado, sus funciones y los diferentes impactos sobre las personas y los territorios. No obstante, el centralismo político y la tendencia a controlar la economía y la administración desde un centro hacen que la descentralización, la autonomía, el ejercicio de participación, el pluralismo y la democracia aún se consideren un objetivo por alcanzar.

1. Una versión previa de este artículo se encuentra en: Ardila, Gerardo. (2023).

El objetivo de este artículo consiste en resaltar la importancia de la descentralización en Colombia que permite preservar la diversidad cultural y ambiental de la Amazonía y proteger los derechos de sus comunidades locales, que promueva y respete la autonomía de los territorios, así como los conocimientos ancestrales de esta región.

Después de esta introducción prosigue un análisis de cómo la colonización europea buscó homogeneizar culturalmente a las poblaciones indígenas, afrodescendientes y campesinas en América del Sur, imponiendo una visión centralista y capitalista, destacando las consecuencias de esta homogeneización en el contexto contemporáneo y cómo ha influido en la marginalización y control de las comunidades locales. Posteriormente, se aborda la riqueza biológica y la compleja organización territorial de la Amazonía colombiana, resaltando el papel de las comunidades locales en su preservación y en donde se explora cómo la diversidad de ecosistemas y la influencia de procesos históricos, sociales y económicos han moldeado la región. Cuarto, se muestra cómo los programas de intervención externa y cooperación internacional que pregonan el fortalecimiento de la gobernanza en los territorios se realizan a costa de la baja capacidad local. Quinto, se muestran los retos para la autonomía de la región, desde lo político hasta lo normativo. Por último, se muestran las conclusiones a la luz de las propuestas establecidas en la Misión de Descentralización.

### **Imposición Cultural y Homogeneización en la Colonización de América del Sur**

La conquista y colonización europea de América del Sur, con su proyecto homogeneizador y su imposición cultural e ideológica, implantó las ideas racistas sobre la incapacidad de indígenas, negros y campesinos criollos para gobernarse, el desprecio por sus formas de

organización sociopolítica y el manejo de sus formas de relación con el mundo natural, que hoy son la clave de una naturaleza con opciones de futuro. Los habitantes de las regiones periféricas, ricas en recursos utilizados para producir alimentos, bienes, materias primas y minerales, son objeto de formas de control que les impiden el derecho a su propia tierra, y a definir y construir su futuro. Los Estados nación suramericanos, desde la década del noventa del siglo pasado, inician procesos de reconocimiento político y de derechos económicos y sociales a estos habitantes, mediante concesiones limitadas de poder y la asignación de recursos para cubrir gastos administrativos.

El intento de homogeneización cultural y política basado en una nueva lengua única y en la implantación del dios cristiano (ante el cual todos deberíamos ser hermanos), no fue suficiente para dotar a las nuevas poblaciones de un sistema ético que respetara la humanidad y la diferencia y que llenara los vacíos dejados por la destrucción de tantos modelos indígenas de conducta. El sistema capitalista impuso como norma sus principios de individualismo y explotación, a pesar de que una visión política que destaca lo local, la autonomía y el autogobierno también llegó desde España y fue el marco de las negociaciones del movimiento Comunero de 1781 (Guillén, 2017).

La idea de un futuro único (homogeneización) requiere de la desaparición de la diferencia que borran las historias locales a favor de un solo gran relato. Los diversos conceptos de desarrollo arrastran propuestas inaceptables como las de la integración de los “otros” étnicos a los modos de control y producción propios del capitalismo<sup>2</sup>. Estos discursos, al igual que los paradigmas en que se fundaron, no reconocen que las relaciones de poder, siempre desiguales, producen sus propias estrategias para establecer y legitimar estas jerarquías y sus políticas correspondientes; comprensión

2. Cientos de organizaciones no gubernamentales, agencias de las Naciones Unidas, funcionarios del Estado y fundaciones variadas realizan talleres, cursos, instrucciones para generar en los indígenas las capacidades necesarias para planear, diseñar proyectos, realizar rendición de cuentas, hacer contabilidad de dineros. Las capacidades propias de la vida indígena, basadas en la solidaridad, la reciprocidad, la minga, no son adecuadas en este nuevo escenario en el que el dinero es el referente de todas las acciones.

equivocada de la diferencia como inferioridad y la invención de trampas y artimañas para demostrar a sí mismos que sus instrumentos culturales son mejores y que por eso se justifica su imposición y el desconocimiento o minimización de lo “otro”.

La geógrafa Massey (2008) se ha referido a las consecuencias políticas de las interpretaciones y del uso de los conceptos que terminan por ser verdaderas trampas para categorizar el mundo: “Quizá la más obvia sea la tradición sobre la manera en la que frecuentemente convertimos diferencias (geográficas) espaciales que coexisten simultáneamente en secuencias temporales”. Desde esta visión se supone que las diferencias culturales y la existencia de formas económicas y políticas diferentes a las del centro civilizatorio capitalista, que la gente que las vive y que las recrea, “no son de este tiempo”. Son relegados al pasado, para justificar las políticas de destrucción y las lógicas del desarrollo (Massey, 2008, p. 332).

### **La Amazonía Colombiana: Biodiversidad y Herencia Cultural**

Colombia tiene muchas regiones diversas, tanto por sus características ambientales, sociales y culturales como históricas. La Amazonía ocupa casi una cuarta parte del territorio nacional con una diversidad biótica y cultural de las más grandes del mundo que cubre cerca del 40% del territorio suramericano, con una extensión de unos 6,7 millones de kilómetros cuadrados, en los que confluyen Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam, y Venezuela.

En un sentido estricto, el bosque lluvioso ecuatorial colombiano incluye la región boscosa del Pacífico, los bosques interandinos y del Caribe y los bosques de piedemonte de la cuenca del Orinoco. La región amazónica colombiana cubre un área de 483.164 km<sup>2</sup> y abarca 10 departamentos, 61 municipios y 18 áreas no municipalizadas. Se extiende desde la parte sur del departamento de Vichada, el suroriente del Meta, todo el territorio de Guainía, Guaviare, Vaupés, Amazonas, Putumayo, Caquetá, la Bota Caucana en el departamento

del Cauca y las vertientes amazónicas de Nariño (parte alta de los ríos Guamuez, Sucio, San Miguel y Aguarico). Allí confluyen procesos ecológicos, culturales, históricos, económicos y políticos que influyen –y son influidos– por procesos de similar complejidad en las áreas costeras y andinas de América del Sur. Sus escalas tienen un efecto importante en el resto del continente americano y en el planeta. La gran diversidad física y biótica se manifiesta en 170 tipos generales de ecosistemas y numerosas coberturas vegetales. La variedad de ecosistemas, los mecanismos y largos procesos de adaptación y transformación de todos los componentes de la vida –incluidas las respuestas humanas a través del tiempo– hacen una región en constante cambio.

La Amazonía es producto de formas de vida creadas por la interacción con las sociedades humanas que han vivido allí desde hace al menos diez mil años. Los pueblos indígenas amazónicos –con una estructura social, política, filosófica y técnica muy compleja y variada, que se refleja en una gran variedad de lenguas, culturas y formas de pensamiento– son responsables de la existencia de este bosque, el más importante del mundo. A esas comunidades, a la sabiduría de sus mujeres y sus hombres, a las familias campesinas que han aprendido a manejar ese mundo después de al menos tres generaciones que buscaron rehacer sus vidas colonizando y derribando para pasar a formas comunitarias que se hermanan con la naturaleza, a las familias descendientes de africanos que conservan recuerdos y saberes del manejo de la selva y los recuperan, a todos ellos les debemos que aún podamos contar con esos bosques indispensables para la vida humana en el planeta.

En la Amazonía hay 231 resguardos legalizados en 27'234.141 hectáreas, en los que viven al menos 64 sociedades indígenas, que hablan y piensan en lenguas diferentes, con

**“** La Amazonía es producto de formas de vida creadas por la interacción con las sociedades humanas que han vivido allí desde hace al menos diez mil años.

sus propias narraciones de los orígenes. También hay organizaciones de comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales, que tienen 32 consejos comunitarios con sus respectivos territorios recibidos del Estado, aunque la Agencia Nacional de Tierras (ANT) sólo reconoce a diez de ellos. Según la ANT en la Amazonía hay seis zonas de reserva campesina<sup>3</sup>, que deben hacer su actualización conforme al Acto Legislativo 01 del 5 de julio de 2023, que reconoce al campesinado como sujeto de especial de protección constitucional. Además, existe un gran número de Juntas de Acción Comunal (sólo en Guaviare hay 310 registradas), que se organizan en asociaciones y federaciones que integran la Confederación Nacional de Organizaciones de Acción Comunal. En el departamento del Caquetá se conocen

23 núcleos comunales, una forma de organización territorial basada en asociaciones de veredas.

La complejidad aumenta con el sistema de ciudades de diferente talla y función regional: Puerto Asís, Leguízamo, Mocoa, Florencia y San José del Guaviare, en el Arco de Poblamiento; Leticia, al sur, en la triple frontera Brasil-Perú-Colombia, e Inírida y Mitú al nororiente de la Amazonía. Algunas poblaciones en crecimiento –como Puerto

Nariño, San Vicente del Caguán, Cartagena del Chairá, Calamar, El Retorno y Miraflores– se especializan en servicios que pueden desaparecer con los cambios frecuentes en las economías regionales. Hay un grupo de ciudades muy diversas regidas por el surgimiento la especulación del precio del suelo urbano, con sus consecuencias. Las ciudades más grandes y con más dificultades debido a su crecimiento rápido y desordenado son Florencia y Leticia.

También hay una clara diferencia entre la franja de contacto con la cuenca orinoquense y la otra en el sur. Estas diferencias son fundamentales en un proceso de descentralización, pues requieren un tratamiento diferente por su diversa gama de actores sociales, económicos y políticos. La Amazonía occidental corresponde a lo que se conoce como “anillo de poblamiento”; la zona de mayor intervención antrópica, deforestación y cambio acelerado de uso del suelo, con una población predominantemente urbana y colonia-campesina. Para facilitar sus actividades económicas –como la ganadería, la agricultura y la explotación petrolera– se ha abierto una red de vías terciarias, trazadas sobre el piedemonte andino-amazónico, con difícil y costoso mantenimiento. En otra parte las trochas penetran hacia la selva y se pierden en pequeños caseríos antiguos, renovados cada año con colonos nuevos. Aquí nace una inmensa cantidad de ríos que fluyen hacia las grandes cuencas del Amazonas y del Orinoco.

En la Amazonía Oriental, se encuentra la planicie Amazónica, con mayores coberturas de bosque, ríos caudalosos y la población indígena más antigua. Allí también se localizan las más extensas fronteras internacionales de Colombia y algunos de sus conflictos más recientes: la expansión de la actividad petrolera, la explotación minera ilegal, los negocios de los bonos de carbón y las nuevas rutas del narcotráfico, que golpean sobre todo a los departamentos de Guainía, sur de Guaviare, Vaupés y Amazonas. En esta zona se encuentran los mayores desarrollos políticos indígenas que poseen los resguardos, que se articulan con las áreas no municipalizadas.

Las historias de cientos de generaciones, narradas por sus sabios y aprendidas por niños y jóvenes, muestran la estrategia de cambiar para poder vivir que han practicado durante miles de años de creación, transformación, reinterpretación y arreglos adecuados a las nuevas condiciones, sin perder la esencia de sus convicciones ni los métodos de

**“** En la Amazonía Oriental, se encuentra la planicie Amazónica, con mayores coberturas de bosque, ríos caudalosos y la población indígena más antigua.

3. El MADS se comprometió a contribuir a la creación de unos nuevos.

transmisión y reproducción de su identidad y responsabilidades como tejedores de la vida: una vida integral, en la que todo afecta a todo.

### **Intervención externa y cooperación internacional en la Amazonía**

Las acciones gubernamentales y las decisiones lejanas, tomadas en Bogotá, Londres, París o Washington, obligan a que en la Amazonía convivan muchas formas de tenencia y uso de la tierra: públicas, privadas, territorios indígenas, consejos comunitarios afrodescendientes, zonas de reserva campesina, áreas no municipalizadas, municipios y departamentos, junto a una variedad inmensa de instituciones, planes y programas –zonas más afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), sistema nacional de áreas protegidas (SINAP) –que además de parques nacionales naturales (PNN), incluye parques naturales regionales (PNR), distritos de manejo integrado (DMI) y de conservación de suelos (DCS), áreas de recreación (AR) y reservas naturales de la sociedad civil (RNSC)–, zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (ZIDRES) –que legaliza la acumulación irregular de predios con antecedentes de baldíos por empresas nacionales y extranjeras– y corporaciones autónomas regionales (CAR).

La creación de una realidad de destrucción y debilitamiento de los ecosistemas amazónicos convoca la atención internacional a la vez que descubre nuevos campos de inversión y nuevas alternativas de negocio en momentos de crisis del modelo económico capitalista. Esta atención activa formas de decisión ajenas a la región, en cabeza de grandes entidades políticas, como se observa en los proyectos del Amazon SDP (Seed/Transitory Ordinary Capital Strategic Development Program for Sustainable Development in the Amazon, 2019), el Programa Amazonía Siempre del BID, o el Programa de Paisajes Sostenibles de la Amazonía (ASL) liderado por el Banco Mundial (Inter-American Development Bank, 2021).

Aunque estos programas pregonan el fortalecimiento de la gobernanza, incluidos los sistemas propios de gobierno local, en la eje-

cución de los proyectos los habitantes locales, indígenas y campesinos no pueden competir debido a restricciones de los modelos de financiación y contabilidad. Aunque no hay duda sobre los riesgos que padece la región amazónica colombiana, la narrativa de destrucción y debacle crea la sensación de necesidad de “ayuda externa” basada en la idea de incapacidad de las comunidades locales. Se justifica así la presencia y competencia por los recursos de cooperación entre decenas de agencias de “desarrollo”. Son muchos los planes y acciones que han fracasado en el manejo de zonas donde la deforestación, la contaminación de las aguas y los ríos y la destrucción de la historia y la cultura siguen deteriorando y devastando áreas inmensas del territorio amazónico colombiano.

Una inmensa gama de ONG nacionales e internacionales parten de la idea de que las comunidades locales “necesitan ayuda para fortalecer sus capacidades”. No aclaran que las capacidades inoculadas son las del futuro homogéneo soñado en el corazón del desarrollo capitalista –competitividad y generación de excedentes: objetivos ajenos a la filosofía y la cosmogonía de los pueblos y comunidades locales. La realidad de la Amazonía colombiana hace posible observar en concreto los desencuentros y fracasos de cientos de proyectos y de millones de dólares invertidos de buena fe en la búsqueda de resultados sobreimpuestos a las realidades locales o con influencia limitada a sectores locales que no logran cambiar la realidad regional. Esas ONG cuyas acciones en muchos casos no parecen haber cumplido sus objetivos dejan una huella de fracasos y de derroche de dinero a los que debemos evaluar sus impactos negativos. Con muy contadas excepciones, los esfuerzos y las “inversiones”

no han mejorado las condiciones de vida y, por el contrario, programas diseñados en los salones internacionales alejados de las reali-

**“La creación de una realidad de destrucción y debilitamiento de los ecosistemas amazónicos convoca la atención internacional.**

dades locales –como los bonos de carbono– traen consecuencias fatales y generan muerte y destrucción en las comunidades locales<sup>4</sup>.

### **Retos para la autonomía regional**

Las formas de organización y acción construidas durante cientos y miles de años de aprendizaje y adaptación indígena son responsables de que la Amazonía aún tenga esperanzas. Es necesario escuchar y aprovechar esta sabiduría con humildad, quizá también desmontar los programas disfrazados de estrategia inteligente y devolver a los sabios milenarios la responsabilidad de crecer con el bosque y la lluvia, con los ríos y las interacciones de la vida. No queda otro camino que reconocer que las equivocaciones ya son suficientes y que es el tiempo de confiar en los sabios locales y sus mundos.

Mientras tanto, la guerra continúa en el piedemonte amazónico, en el Caquetá. La reducción de la deforestación por la intimidación armada no es muestra de buena voluntad, sino una exhibición del poder armado. En el 2015 Juan Manuel Santos fracasó en militarizar la Amazonía. Hoy tampoco se justifica emprenderla. El narcotráfico busca nuevas rutas, de las que todos hablan en reuniones, voladoras y pasillos de espera, pues en ellas se construye la geografía local con todos sus accidentes. Su poder corruptor y su huella de violencias son inconfundibles.

La minería avanza en áreas de zonas limítrofes con Brasil; la destrucción de los ríos y la contaminación con mercurio y gasolina son las dos urgencias más inmediatas. Las áreas del piedemonte de los departamentos de Putumayo y Caquetá y los ríos Putumayo, Caquetá y algunos de sus afluentes como el Puré y el Pureté– son focos

de destrucción. En Mocoa, a poca distancia de la ciudad, hay un disputido megaproyecto de explotación de cobre y molibdeno.

Little (2013) reconoce una frontera de hidrocarburos en la zona de convergencia de Colombia, Ecuador y Perú. En la región colombiana se reportan 52 bloques petroleros, 1 en evaluación técnica, 39 en exploración y 12 en producción, que cubren el 6,4% del área total de la región. De acuerdo con datos de la Asociación Ambiente y Sociedad de Colombia, 36 de estos contratos están en territorios indígenas y afectan 73 resguardos.

El Artículo Transitorio 56 y los artículos 329 y 330 (246, 286, 287) de la Constitución de 1991 no se han cumplido. La LOOT (Ley 1454 de 2011) no se refirió a la creación de las entidades territoriales indígenas, negras o campesinas, como debía hacerlo. Actualmente no hay ambiente para una nueva ley orgánica que cumpla estas disposiciones constitucionales, a pesar de los decretos 1953 de 2014 y 632 de 2018, de carácter transitorio, mientras los legisladores cumplen lo ordenado en la Constitución. Estos decretos reconocen que las comunidades indígenas, en especial las comunidades asentadas en territorios indígenas de las áreas no municipalizadas de Amazonas, Guainía y Vaupés (Decreto 632 de 2018), pueden convertirse en entidades territoriales especiales o hacer tránsito a nuevas entidades territoriales reconocidas en el ordenamiento territorial colombiano.

El Decreto 632 establece normas transitorias para “la puesta en funcionamiento de los territorios indígenas ubicados al interior de los resguardos en áreas no municipalizadas” de los departamentos mencionados, y mecanismos para su relación con las entidades territoriales existentes (departamentos y municipios), en lo pertinente a su organización fiscal y sus relaciones con los demás gobiernos indígenas propios vecinos, “en tanto se expide la ley orgánica” de que trata el artículo 329

**“No queda otro camino que reconocer que las equivocaciones ya son suficientes y que es el tiempo de confiar en los sabios locales y sus mundos.”**

4. En este nuevo mercado intervienen varios tipos de empresas, unas para financiar los proyectos, otras para ejecutarlos, las que los certifican, las que hacen auditorías especializadas, las que asocian y protegen a sus congéneres, y las que venden su cercanía a organizaciones y líderes indígenas a los que ayudan a estafar. Las comunidades locales se convierten en objetivos de negocio, de negocios novedosos que no llevan bienestar a las comunidades que mantienen viva a la selva, que crean el mundo que queremos disfrutar. Otros extraños lejanos, con pericia en el manejo de instrumentos de comercio cobran los premios a la conservación y la captura de carbono.

de la Constitución Política. La OPIAC (2023) informa que los planes de fortalecimiento institucional de los territorios indígenas tienen financiamiento y se implementan en conjunto por el gobierno nacional y los gobiernos indígenas; se adoptan acuerdos interculturales para consolidar los territorios indígenas, que facilitan la coordinación con entidades públicas nacionales y departamentales, y se garantiza autonomía fiscal a los territorios indígenas en funcionamiento. La Sentencia 054 de 2023 de la Corte Constitucional fortalece la creación de entidades indígenas y reconoce que no es necesario expedir una ley orgánica para avanzar en la creación de este nuevo mecanismo político y de administración de los territorios de áreas no municipalizadas.

## Conclusiones

Desde la Misión se considera que la descentralización debe ser adecuada a las condiciones sociales, históricas, culturales y a las diversas sociedades y comunidades locales de las regiones. Ese proceso debe crear oportunidades suficientes para que los habitantes de zonas pobres puedan recorrer los caminos de desarrollo que cada sociedad local escoja,

y dar respuesta a los reclamos justos y urgentes de las sociedades indígenas, afrodescendientes y campesinas para que el Estado reconozca sus derechos autonómicos y valore sus aportes para que Colombia aun pueda imaginar un futuro sostenible y recuperar sus bosques y sus aguas. La Misión escuchó a la gente local y sus miembros y colaboradores hicieron un esfuerzo por entender sus explicaciones de la vida y de la interacción humanos-naturaleza, para construir con ellos las propuestas de ordenamiento territorial, recogiendo los estudios, normativas y políticas públicas existentes y ampliando sus márgenes para incluir esos otros saberes. La descentralización es, ante todo, un proceso de aprendizaje de otras formas de vivir, para que todos los pueblos logren diseñar su propio futuro. El papel del Estado es asegurar el derecho a existir en armonía con la historia, la cultura, la naturaleza, la libertad y la búsqueda constante de una vida concebida como la mejor. **■**

**“** El papel del Estado es asegurar el derecho a existir en armonía con la historia, la cultura, la naturaleza y la libertad.

## Referencias

- Ardila, G. (2019). "Transformar el presente para poder vivir. Cultura y territorio: una aproximación desde la transformación Social-ecológica". En: *Cuadernos de la Transformación*. No. 1. FES.
- Ardila, Gerardo. (2023). "La Amazonía colombiana y la descentralización". En: *Planeación y Desarrollo*. No. 4. DNP. Noviembre.
- Banco Mundial et al. (2003). Hacia una estrategia de estabilización de la frontera agrícola con desarrollo humano. Informe final. Proyecto piloto de Zonas de Reserva Campesi-
- na. Bogotá: Ministerio de Agricultura. Bogotá.
- Guillén Martínez, F. (2017). *Estructura histórica, social y política de Colombia*. Bogotá: Ariel Historia.
- Guio, C. y Rojas, A. (2019). *Amazonía colombiana, dinámicas territoriales*. Colombia, Heinrich Böll Stiftung, 2020-01. Bogotá.
- Massey, D. (2008). "Entrevista: Hay que traer el espacio a la vida. Patricia Román y Alejandra García". En: *Signo y Pensamiento*. 27. Vol. 53. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Pp. 328-343.
- Inter-American Development Bank. (2021) Establishment of the Seed/Transitory Ordinary Capital Strategic Development Program for Sustainable Development in the Amazon.
- Little, P. (2013) Megaproyectos en la Amazonía. Un análisis geopolítico y socioambiental con propuestas de mejor gobierno para la Amazonía.
- OPIAC. (2023) Amazonía viva y Estado intercultural. ¿Cómo abordar los retos de la región? Por un cuatrienio que garantice el futuro del planeta.

# Construir desde y para la diversidad: Propuesta de nuevas categorías de entidades territoriales

**Luz Stella Carrillo Silva**  
 Administradora pública, experta en gestión territorial y consultora del equipo técnico de la Misión de Descentralización

## Introducción: la heterogeneidad territorial y disparidades de desarrollo

Una de las dificultades del modelo de descentralización colombiano, invocada por expertos nacionales e internacionales<sup>1</sup> e incluso por funcionarios territoriales, es la heterogeneidad de departamentos y municipios en los niveles y características del desarrollo local y regional, y en la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía, generada por: i) diferencias de atributos propios y de entornos territoriales, que se manifiestan en desiguales capacidades de gestión, técnicas, tecnológicas y administrativas; y ii) el desconocimiento de esa diversidad de potencialidades, logros y necesidades en la formulación de políticas públicas. Así, no se construyen políticas adaptativas ni se cierran brechas en resultados y capacidades, dificultando el avance en equidad regional en la cantidad, calidad y continuidad de la provisión de los servicios que el estado debe ofrecer a los ciudadanos<sup>2</sup>.

Las políticas estatales que no consideran la diversidad territorial llevan a que los atributos de las localidades o regiones se conviertan en brechas en el desarrollo y en la garantía de derechos. Las competencias y recursos con los que cuentan las administraciones y las capacidades de las cuales disponen no les permiten aprovechar sosteniblemente sus potencialidades ni atender de manera adecuada las necesidades de su territorio,

lo que lleva a incrementar las disparidades regionales.

Abordar esta heterogeneidad para disminuir disparidades se convierte en uno de los principales desafíos de la política pública, en particular en los arreglos institucionales y fiscales entre el gobierno nacional y los gobiernos territoriales (OECD, 2019). El logro de la equidad (tanto vertical como horizontal) es posible si la diversidad territorial es asumida como medio adaptativo que garantice equidad y goce efectivo de derechos a todos los ciudadanos, independientemente del lugar del país donde se resida.

La clasificación de las entidades territoriales puede ser un elemento utilizado como soporte para decisiones de política pública diferenciadas territorialmente en materia de gestión y de descentralización, desde la asignación de competencias, la distribución de fuentes de financiación, la asignación de recursos para programas sociales financiados por la nación, las decisiones de cofinanciación y la determinación de aspectos institucionales, organizacionales, de procesos y procedimientos para el desempeño de la gestión, y el relacionamiento con otras niveles de gobierno, etc.

Este artículo reseña el trabajo elaborado por el equipo técnico de la Misión de Descentralización a partir de la creación de unas categorías de las entidades territoriales que muestren la heterogeneidad territorial para un modelo de descentralización asimétrica. Gran parte de este artículo fue utilizado como

---

1. Como, por ejemplo, la OCDE, el Banco Mundial, BID, Fedesarrollo, el Banco de la República, entre otros.  
 2. A la heterogeneidad en desarrollo y capacidades de las entidades territoriales se suman dificultades generales que existen en la actual distribución de competencias, en la disponibilidad de recursos y en el grado de autonomía de las administraciones territoriales.



base en el Informe Final de la Misión de Descentralización (PNUD-DNP, 2024), por lo que muchas de las ideas ahí presentadas se relatan, nuevamente, en estas páginas.

Este artículo contiene siete partes. En primer lugar, esta introducción, la cual muestra parte de los problemas de no reconocer la heterogeneidad territorial y las disparidades del desarrollo en el país. Segundo, se presentan datos sobre la heterogeneidad territorial en Colombia. Tercero se muestra el reconocimiento constitucional sobre la heterogeneidad territorial y las disposiciones para asumirla. Cuarto, se menciona el marco normativo de las categorías vigentes de las entidades territoriales. Quinto, se proponen nuevas categorías para las entidades territoriales (para departamentos municipios). Sexto, se muestran los resultados de la distribución de las entidades territoriales en cada una de las categorías. Por último, se relatan algunas de las posibles implicaciones de política pública que podría tener dicha categorización.

## Heterogeneidad territorial en Colombia

El estado colombiano está conformado por el gobierno nacional, un nivel intermedio de gobierno (32 administraciones departamentales), y un nivel local de gobierno (1.103 municipios)<sup>3</sup>, a doce de los cuales se les ha dado el carácter de distrito para potenciar algún atributo especial de su desarrollo<sup>4</sup>. Esta amplitud de entidades territoriales sumada a las posibilidades de su organización corporativa (regiones, áreas metropolitanas, provincias, asociaciones), conduce necesariamente a una vasta diversidad que se manifiesta en aspectos geográficos, culturales, económicos, productivos, sociales, e históricos. Estas diferencias establecen el contexto de desarrollo y de gestión de cada administración territorial, así como la idiosincrasia de sus ciudadanos.

En materia de capacidades de gestión la heterogeneidad territorial en Colombia conlleva y es resultado de características administrativas, financieras, técnicas y tecnológicas de

3. Sin incluir las entidades territoriales indígenas previstas en la Constitución, pero que aún no han sido reguladas. Es uno de los componentes estudiados por la Misión de descentralización.
4. A la fecha los distritos existentes son Barrancabermeja, Barranquilla, Buenaventura, Cartagena, Medellín, Mompox, Riohacha, Santa Marta, Turbo, Tumaco, Cali y Bogotá.

sus respectivas administraciones, que condicionan la atención oportuna, con cobertura y calidad a los ciudadanos en las competencias asignadas. Diversas estadísticas demuestran que estas diferencias han llevado a brechas en desarrollo y a altas disparidades en la provisión de bienes y servicios.

Bogotá y las cinco grandes ciudades concentran cerca del 30% de la población y de los ingresos, logran (junto con la mayoría de las capitales y los municipios nodo del sistema de ciudades y aglomeraciones) los menores niveles de ruralidad y de pobreza (Índices de Pobreza Multidimensional IPM y de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI). Sus diferencias en la mayoría de los indicadores frente al resto de municipios del país son significativas.

En términos de pobreza, para el año 2022, el porcentaje de pobreza multidimensional en los centros poblados y municipios rurales fue del 27,3% (cerca de 15 puntos por encima del promedio nacional). De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el 82% de los municipios del país se encuentra por encima del promedio nacional de pobreza y dentro de estos, 281 municipios tienen incidencia de pobreza dos o más veces por encima de la media nacional (DNP, 2023b). A nivel departamental, Vichada, Vaupés, Guainía, La Guajira y Chocó<sup>5</sup> muestran una mayor incidencia de la pobreza.

### **Reconocimiento constitucional de la heterogeneidad territorial para la determinación de política pública**

La Constitución Política en sus artículos 302 y 320 establece el marco general para el reconocimiento de la heterogeneidad territorial para departamentos y municipios, como punto central de las definiciones que se deberían tomar en el ordenamiento territorial del país y en la distribución de competencias y recursos.

En los dos casos la Constitución prevé, sin mencionarlo de manera explícita, un modelo

de descentralización asimétrica, con la definición de diversos marcos de competencias y recursos, según diferentes atributos (población, recursos económicos y naturales, las circunstancias sociales, culturales y ecológicas, la importancia económica y la situación geográfica)<sup>6</sup>. Quedaron planteadas las disposiciones generales, con el fin de que desarrollos legales posteriores definieran diferentes grupos de departamentos y de municipios. En los dos casos se plantea determinar diferencias significativas para establecer diversos esquemas de organización, gobierno y administración, siempre dirigidos a garantizar mejores resultados en la prestación de servicios. ¡Lamentablemente ello no se ha logrado!

### **Desarrollo normativo**

A partir de las disposiciones constitucionales se han establecido diversos ejercicios de clasificación de departamentos y de municipios, algunos de ellos con efectos legales, otros como ejercicios no vinculantes utilizados para la formulación de políticas públicas, y otros como resultado de mediciones o rankings<sup>7</sup>. Pero ninguna de estas clasificaciones, incluso la formal, es eficiente en una diferenciación territorial apropiada, como punto de partida de políticas que cierren brechas territoriales y sociales.

La única categorización formal y transversal de la que se dispone es la correspondiente a la diseñada inicialmente por la Ley 136 de 1994 para los municipios, la cual fue ajustada por la Ley 617<sup>8</sup> del 2000 (L617/00 en adelante), que también estableció la categorización para las administraciones departamentales y que se ocupó de determinar el objetivo y los efectos directos de dichas categorías<sup>9</sup>. Debido a sus propósitos de garantizar la sostenibilidad fiscal<sup>10</sup>, las variables de categorización de municipios y departamentos establecidas por la L617/00 y sus normas complementarias no estaban previstas para desarrollar los artículos constitucionales so-

5. (DNP, 2023).

6. Estos atributos son señalados en los artículos constitucionales mencionados.

7. También se han hecho ejercicios de clasificación para efectos académicos y gremiales.

bre diversidad territorial, limitándose a la población y a la magnitud de ingresos corrientes de libre destinación<sup>11</sup>. En la Tabla 1 se presentan los criterios de las categorías para departamentos y municipios.

Los criterios generales de las actuales categorizaciones territoriales no logran establecer grupos que permitan agrupaciones homogéneas dentro de cada categoría. En el caso de los municipios es notorio que las primeras 6 categorías agrupan al 13,1% de los municipios, donde las categorías 'Especial' y 1<sup>a</sup> concentran el 50% de la población nacional, mientras que en la última categoría (6<sup>a</sup>) se encuentra el 87% de las administraciones locales (958) que presentan alta diversidad en población, recursos, pero especialmente en niveles de desarrollo, posibilidades de generación de ingresos, vocaciones produc-

tivas, actividades económicas, atributos ambientales, capacidades administrativas y técnicas, contexto económico, social y cultural.

Lo anterior indica que la categorización vigente, con los dos únicos criterios, que no tienen en sí mismos una dinámica que permita recoger variaciones de los atributos de las entidades territoriales, no logra una diferenciación real, robusta y eficiente de las entidades territoriales; por lo tanto, no tienen efectos de impacto integral en el desarrollo territorial.

El Artículo 40 del PND 2022-2026 planteó la necesidad de elaborar unas tipologías de las entidades territoriales que reconocieran las capacidades para departamentos y municipios. El DNP es el responsable, desde la vigencia pasada (2023), de determinar dicha metodología y los resultados aplicados a esta, tal como se puede encontrar en DNP (2023a).

**TABLA 1** - Categorías territoriales vigentes. L617/00 y L1551/12

| Departamentales  |                                                                                             | Municipales                          |                  |                                                                                           |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| Categoría        | Criterios y rangos                                                                          | Grupo (Ley 1551)                     | Categoría        | Criterios y rangos                                                                        |
| Especial         | Población: Mayor a 2.000.000 hab.<br>Ingresos anuales: mayores a 600.000 SMLV               | Primer grupo<br>(grandes municipios) | Especial         | Población: Mayor a 500.000 hab.<br>Ingresos anuales: mayores a 400.000 SMLV               |
| 1 <sup>a</sup> . | Población: entre 700.001 y 2.000.000 hab.<br>Ingresos anuales: entre 170.001 y 600.000 SMLV |                                      | 1 <sup>a</sup> . | Población: entre 100.001 y 500.000 hab.<br>Ingresos anuales: entre 100.001 y 400.000 SMLV |
| 2 <sup>a</sup> . | Población: entre 390.001 y 700.000 hab.<br>Ingresos anuales: entre 122.001 y 170.000 SMLV   |                                      | 2 <sup>a</sup> . | Población: entre 50.001 y 100.000 hab.<br>Ingresos anuales: entre 50.001 y 100.000 SMLV   |
| 3 <sup>a</sup> . | Población: entre 100.001 y 390.000 hab.<br>Ingresos anuales: entre 60.001 y 122.000 SMLV    |                                      | 3 <sup>a</sup> . | Población: entre 30.001 y 50.000 hab.<br>Ingresos anuales: entre 30.001 y 50.000 SMLV     |
| 4 <sup>a</sup> . | Población: menor o igual a 100.000 hab.<br>Ingresos anuales: menor a 60.000 SMLV            |                                      | 4 <sup>a</sup> . | Población: entre 20.001 y 30.000 hab.<br>Ingresos anuales: entre 25.001 y 30.000 SMLV     |
|                  |                                                                                             |                                      | 5 <sup>a</sup> . | Población: entre 10.001 y 20.000 hab.<br>Ingresos anuales: entre 15.001 y 25.000 SMLV     |
|                  |                                                                                             |                                      | 6 <sup>a</sup> . | Población: menor a 10.000 hab.<br>Ingresos anuales: menor a 15.000 SMLV                   |

**Fuente:** elaborado por la Misión de descentralización con base en normatividad reseñada

8. Posteriormente ajustada por la ley 1551 de 2012 (L1551/12) y por el decreto-ley 2106 de 2019.
9. Cabe señalar que la Ley 2082 de 2019 crea la categoría municipal de ciudades capitales, pero manteniendo la categorización de la L617/00.
10. Las categorías reguladas por la L617/00 y sus normas complementarias tienen efectos puntuales y limitados; los más significativos son: Determinación de salario de alcaldes y gobernadores, determinación de límites de gastos de funcionamiento con Ingresos corrientes de libre destinación; opción de dirigir recursos del SGP de propósito general a libre destinación (gasto de funcionamiento), períodos de sesiones de Corporaciones, etc.
11. Dentro de la ley se establecen párrafos que indican el prevalece el criterio de los ICLD sobre el poblacional cuando estos dos difieren tanto para municipios como para departamentos.

## Propuesta de nuevas categorías

En un país unitario y con “autonomía de las entidades territoriales” como Colombia, es necesario buscar el equilibrio entre la normatividad que garantice la unidad nacional y que a la vez avance en opciones de autonomía de las entidades territoriales, considerando sus intereses, atributos, potencialidades y capacidades, para garantizar eficiencia en el gasto público, cierre de brechas en desarrollo y bienestar de la ciudadanía.

Es fundamental la decisión estratégica del Estado colombiano (ejecutivo y legislativo), la realización de propuestas, y la concertación con las administraciones territoriales para definir la mejor manera de considerar la heterogeneidad de las entidades territoriales y para, en consecuencia, establecer las diferencias y los puntos de similitud que permitan diversificar competencias, establecer portafolios de fuentes de financiación y definir regímenes diferenciales de organización, administración e incluso de gobierno; tal como establece la Carta Política.

Como aporte a este propósito, el equipo técnico de la Misión de descentralización realizó una *propuesta de una nueva clasificación de las entidades territoriales cuyo objeto es reconocer la heterogeneidad territorial mediante una categorización de municipios y departamentos con base en tres geografías: poblacional, económica y ambiental*. Así, las nuevas categorías serían un instrumento fundamental para la toma de decisiones que asuma plenamente una *descentralización asimétrica y diferencial*, para avanzar en equidad, cierre de brechas, inclusión territorial y social, atención a la diversidad ambiental y para garantizar autonomía territorial y fortalecimiento de las capacidades que permitan eficiencia en el gasto público.

Si se espera que las categorías sean el primer referente para la diferenciación de competencias, fuentes de financiación y entornos de desarrollo, los criterios por utilizar para su

conformación deben ser esenciales para la referenciación estratégica de los principales atributos transversales territoriales. Por este motivo, la propuesta no incluye resultados sectoriales, ni resultados de mediciones de gestión, tampoco incluye una multiplicidad o dispersión de características situacionales o geográficas.

Para establecer categorías apropiadas como base de decisiones de políticas de descentralización y gestión pública territorial, se requiere definir criterios representativos de la realidad territorial, con las variables respectivas que sean pertinentes, universales, actualizables, sencillas y con fuentes de información imparciales, y combinarlas en un ejercicio técnico y estadístico para llegar a una categorización que los integre de forma adecuada.

Así, el ejercicio de clasificación debe considerar las características o atributos de las entidades territoriales que se manifiestan en las circunstancias de su geografía. De esta manera se consideró que la geografía de un territorio se puede manifestar en diferentes alcances: poblacional, socioeconómica y ambiental. En la Tabla 2 se presenta el detalle de estos alcances, su objeto, las dimensiones que los componen y su aporte a una mirada de la heterogeneidad territorial. Con base en este marco, se seleccionaron los criterios específicos para establecer la propuesta de las categorías municipales y departamentales (Tabla 3).

El objeto fundamental de este ejercicio de categorías territoriales es llegar a grupos de municipios y de departamentos con características similares en su interior y que haya atributos jalonadores que diferencien entre grupos. Además, busca presentar una “fotografía” actualizable de factores territoriales que inciden en sus potencialidades de desarrollo y generan atributos adicionales para su prestación de bienes y servicios.

Los grupos de municipios y departamentos se construyen a través de un tipo de agrupación estadística denominada clúster o análisis de conglomerados, cuyo objetivo es conformar grupos que sean lo más parecidos en su interior, pero a la vez lo más diferenciados en comparación con otros grupos.

**“** El objeto fundamental de este ejercicio de categorías territoriales es llegar a grupos de municipios y de departamentos con características similares

**TABLA 2** - Propuesta de criterios de las categorías territoriales

| Geografía      | Objeto                                                                                                                                                                                                                        | Dimensiones          | Aporte                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Poblacional    | Hacer evidente cómo se ubican las diferentes poblaciones en el territorio, dónde se concentran, cómo está compuesta, etc.                                                                                                     | Demográfica          | Determina el nivel de demanda por bienes y servicios de carácter individual, familiar o colectivo, al igual que aspectos como la base de posibles contribuyentes en el territorio, y la participación de los grupos étnicos.                             |
| Socioeconómica | Identificar las dinámicas de atributos económicos, sociales, fiscales y de ordenamiento en las entidades territoriales y que están definidas, o al menos tienen una alta relación con los factores geográficos en su contexto | Socioeconómica       | Determina la actividad económica y su peso a nivel departamental o nacional.<br>Muestra las condiciones de pobreza de cada entidad territorial, en particular las condiciones de vida de los habitantes y el nivel de necesidades básicas insatisfechas. |
|                |                                                                                                                                                                                                                               | Recursos fiscales    | Considera la dinámica de generación de recursos fiscales propios de la entidad territorial, sus posibilidades de gasto y la relación con fuentes externas                                                                                                |
|                |                                                                                                                                                                                                                               | Situación geográfica | Considera los niveles de densidad territorial y de conectividad que generan diferencias de costos en prestación de servicios.                                                                                                                            |
| Ambiental      | Importancia de considerar las dinámicas ambientales que deben ser atendidas y/o que son imprescindibles para el desarrollo sostenible actual y de las próximas generaciones.                                                  | Ambiental            | Establece el contexto de las áreas protegidas y del manejo de los temas ambientales en cada entidad territorial.                                                                                                                                         |

**Fuente:** Análisis y definiciones del equipo técnico de la Misión de Descentralización.

**TABLA 3** - Dimensiones y variables establecida de categorías de municipios y de departamentos

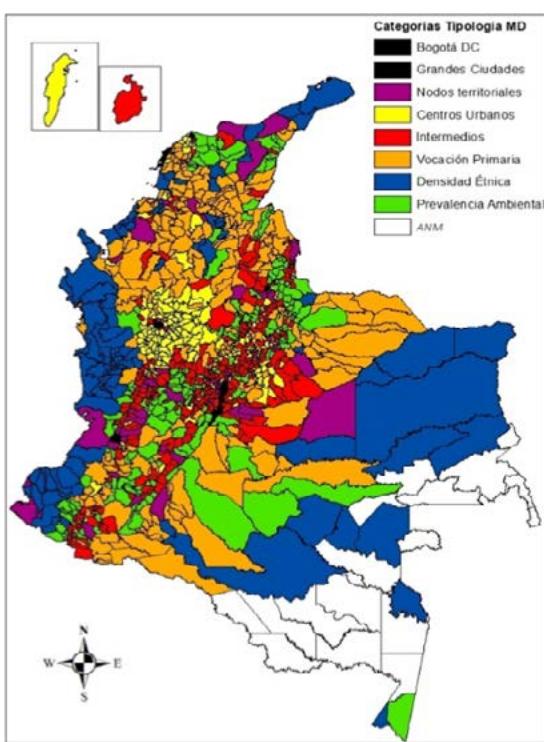
| Geografía      | Dimensiones          | Variables concertadas                                                                                                                        |                                                                                                                |                                                                      |
|----------------|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
|                |                      | Municipios                                                                                                                                   | Departamentos                                                                                                  | Fuente                                                               |
| Poblacional    | Población            | 1.Población total 2023<br>2.% población étnica 2018                                                                                          | 1. Población total 2023<br>2. % población étnica 2018                                                          | DANE<br>proyecciones<br>DANE censo 2018                              |
| Socioeconómica | Recursos fiscales    | 3.Ingresos totales periodo 2018 -2021<br>4.Dependencia de transferencias promedio 2018 -2021                                                 | 3. Ingresos totales periodo 2018 -2021<br>4. Dependencia de transferencias promedio 2018 -2021                 | SISFUT<br><br>SISFUT                                                 |
|                | Socioeconómica       | 5. Valor Agregado Municipal (VAM) 2022<br>6.Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) 2022<br>7. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) 2018 | 5. Producto Interno Bruto (PIB) 2022<br>6. IPM 2022<br>7. NBI 2018<br>8. Índice de competitividad 2023         | DANE<br>DANE<br>DANE<br>DANE<br>Consejo Privado<br>de competitividad |
|                | Situación Geográfica | 8.Índice de densidades y distancias 2023                                                                                                     | 9. Índice de ruralidad 2023<br>10. Vocación del suelo                                                          | DNP<br>DNP<br>IGAC/ UPRA                                             |
| Ambiental      | Ambiental            | 9. % áreas protegidas registradas en RUNAP y REAA                                                                                            | 11. Índice con % áreas protegidas registradas en RUNAP y REAA<br>12. Índice departamental de crecimiento verde | Parques<br>Nacionales /IDEAM<br><br>DNP                              |

**Fuente:** elaborado por el equipo técnico de la Misión de Descentralización

## Resultados de la propuesta de nuevas categorías

Para esta propuesta se decidió excluir del ejercicio a Bogotá y organizar un grupo independiente con otras cinco ciudades principales: Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Cartagena, debido a las grandes diferencias que presentan respecto a los demás municipios del país<sup>12</sup>. Realizando el ejercicio técnico específico<sup>13</sup>, para el caso municipal se llega a seis grupos, sin incluir a Bogotá y a las grandes ciudades, a los cuales se les han dado denominaciones que tratan de destacar su principal característica. Esto se puede observar en el Gráfico 1 y en la Tabla 4. Dentro del Informe Final (2024) se pueden detallar los

**GRÁFICO 1** - Categorías municipales propuestas por la Misión de Descentralización

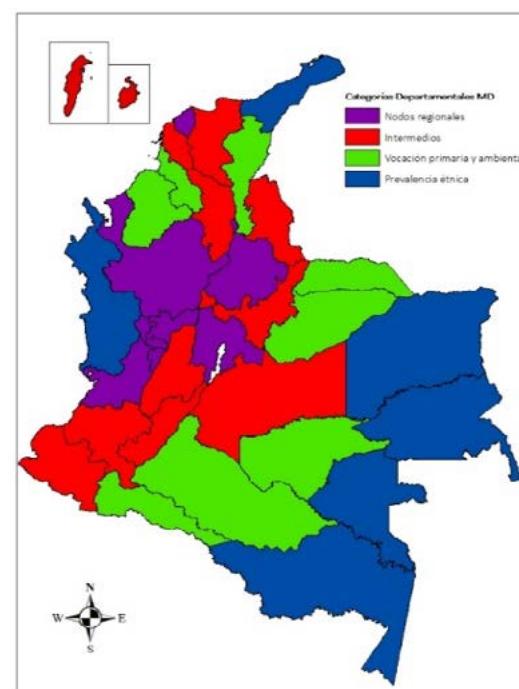


**Fuente:** elaborado por equipo técnico de la Misión de Descentralización

promedios de sus variables por cada una de las categorías municipales que permiten determinar los elementos principales. Al aplicar el mismo ejercicio estadístico, pero esta vez para los departamentos resultaron cuatro grupos homogéneos los cuales se representan en la Gráfica 2 y la Tabla 5. Los valores promedios de cada una de las variables por categorías se encuentran en el Informe Final (2024).

Como se puede observar, este ejercicio cumple con el propósito de diversificar mejor a las entidades territoriales, a partir de su similitud en los respectivos atributos establecidos como base para la agrupación. Es de notar que los municipios que se concentran en la categoría 6 de la L617/00, quedan dis-

**GRÁFICA 2** - Categorías departamentales propuestas por la Misión de Descentralización



**Fuente:** elaborado por equipo técnico de la Misión de Descentralización

- 
- 12. En la agrupación queda Bogotá independiente y otro grupo con estas 5 ciudades.
  - 13. Se realizó un Análisis de Componentes Principales (ACP) ortogonalizados para reducir la dimensionalidad de las variables y después se realizó una técnica de cluster por k-medias. El número de categorías se determinó exógenamente por medio de la ‘técnica del codo’, establecido de forma similar en Duque (2020).

**TABLA 4** - Resultados ejercicio de Categorías de municipios

| Categoría                                                                | Municipios<br># | Municipios<br>% | Características promedio de cada agrupación                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bogotá                                                                   | 1               | 0,1%            |                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Ciudades Grandes: Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena y Medellín. | 5               | 0,5%            | Concentran cerca del 30% de la población y de los ingresos. Sus diferencias en la mayoría de los indicadores frente al resto de municipios del país son significativas.                                                                                                            |
| Nodos territoriales                                                      | 57              | 5,2%            | Mayores promedios de población, ingresos y VAM; y menores niveles de ruralidad y pobreza (IPM y NBI). El 93% hace parte del Sistema de Ciudades y aglomeraciones, como municipios nodo.                                                                                            |
| Intermedios                                                              | 294             | 26,7%           | Resultados medios en todas las variables, uno de los promedios más altos de dependencia fiscal.                                                                                                                                                                                    |
| Centros urbanos                                                          | 202             | 18,3%           | Baja ruralidad; medios resultados de población, ingresos, pobreza, menor nivel de dependencia fiscal.                                                                                                                                                                              |
| Vocación Primaria                                                        | 263             | 23,9%           | Alta ruralidad, pobreza y dependencia fiscal, bajos niveles de población y de ingresos. Orientados a actividades de economía primaria.                                                                                                                                             |
| Prevalencia Ambiental                                                    | 190             | 17,2%           | Su principal característica es contar con el promedio más alto de áreas protegidas en su territorio (66%). Además, muestran menores promedios en población, ingresos, VAM; alta ruralidad, media pobreza y participación étnica, y tienen el nivel más alto de dependencia fiscal. |
| Densidad Étnica                                                          | 90              | 8,2%            | Su principal característica es contar con el promedio más alto de participación de población étnica (74,4%). Adicionalmente, presentan los más altos promedios de ruralidad y de pobreza, su dependencia fiscal también registra altos niveles.                                    |
| <b>Total</b>                                                             | <b>1.102</b>    | <b>100,0%</b>   |                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

**Notas:** 1. Las 6 ciudades (Bogotá y grandes) se trataron como atípicas, por fuera del modelo desarrollado. 2. Estas categorías en su interior tienen resultados diversos en las demás variables, pero el respectivo atributo jalona su ubicación en el respectivo grupo.

**Fuente:** elaborado por equipo técnico de la Misión de Descentralización

**TABLA 5** - Resultados ejercicio de Categorías de departamentos

| Categoría departamentos       | Departamentos<br># | Departamentos<br>% | Características promedio de cada agrupación                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------|--------------------|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nodos regionales              | 8                  | 25,0%              | Registran los mayores promedios de población, PIB, ingresos, Índices de competitividad y de crecimiento verde, a la vez que los menores índices de pobreza, ruralidad, concentración étnica, dependencia fiscal y áreas de vocación primaria.                                                                   |
| Intermedios                   | 10                 | 31,3%              | Como su nombre lo indica, presentan los segundos promedios en la mayoría de los indicadores. Tienen la segunda concentración más alta étnica (aunque bastante lejana del grupo respectivo), así mismo su nivel de ruralidad es alto.                                                                            |
| Vocación primaria y ambiental | 8                  | 25,0%              | Su principal característica es contar con los promedios más altos de áreas de vocación productiva primaria y de áreas protegidas en su territorio*<br>Además, muestran niveles medios de pobreza y de competitividad, los más bajos resultados de crecimiento verde, y su dependencia de transferencias es alta |
| Prevalencia étnica            | 6                  | 18,8%              | Su principal característica es contar con el promedio más alto de participación de población étnica (73,7%) *<br>Adicionalmente presentan los más altos promedios de ruralidad, de pobreza y de dependencia fiscal y los más bajos niveles de población, ingresos, PIB y competitividad.                        |
| <b>Total</b>                  | <b>32</b>          | <b>100%</b>        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

**Notas:** \*Estas Categorías a su interior tienen resultados diversos en las demás variables, pero el respectivo atributo jalona su ubicación en el grupo correspondiente.

**Fuente:** elaborado por equipo técnico de la Misión de Descentralización

tribuidos en grupos más homogéneos en su interior y con diferencias entre ellos. También es el caso de los departamentos en donde los grupos resultan más homogéneos.

### **Conclusiones: Uso previsto para las categorías propuestas**

Las nuevas categorías son un instrumento transversal para respaldar decisiones de descentralización asimétrica. Lo ideal es que, a partir de la aprobación de esta propuesta de categorías municipales y departamentales, se tomen decisiones diferenciales en materia de competencias, fuentes de financiación y esquemas administrativos, instrumentos de gestión e identificación de capacidades requeridas para su fortalecimiento.

Las categorías pueden usarse con varios fines. En primer lugar, tomar decisiones de diferenciación de competencias, para definir la gradualidad en su aplicación y, en consecuencia, para establecer diferentes esquemas de relacionamiento entre niveles de gobierno, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad. Con este fin, cada sector de competencias básicas (educación, salud, agua potable y saneamiento básico, entre otros,) debe adicionar sus criterios pertinentes para establecer la viabilidad de diferenciación de competencias en el nivel local, la estrategia para el efecto y los arreglos institucionales requeridos.

En segundo lugar, determinar competencias de promoción de desarrollo local de acuerdo con su vocación productiva. Esto implica re-

conocer sus sectores productivos, las potencialidades para su explotación, uso, transformación y comercialización y la posibilidad de encadenamientos productivos. De esta manera se apoyarían dinámicas económicas que generen ingresos propios, desarrollo endógeno y mayor autonomía, con el estímulo a la asociatividad para generar economías de escala.

Tercero, tomar decisiones sobre diversificación, criterios de distribución y niveles de autonomía en el uso de los diferentes componentes del sistema de financiamiento territorial (tributos, ingresos no tributarios, SGP, SGR, Fondos de convergencia o compensación, crédito, cofinanciación, etc.). Cuarto, determinar diferencias en normas, requerimientos e instrumentos sobre las decisiones de disciplina fiscal territorial. Quinto, determinar diferentes esquemas administrativos, sistemas de gestión, instrumentos, sistemas de información y reporte, e instancias y estrategias de gobernanza pública, de modo que la gestión en cada territorio permita el logro de resultados con equidad, transparencia y eficiencia, mediante estructuras administrativas y de gestión adaptadas.

Sexto, como instrumentos para la formulación, análisis y seguimiento de políticas públicas de descentralización y gestión territorial, que permitan comparaciones entre estos grupos homogéneos en su interior, de manera que sea considerada en todas las ocasiones la heterogeneidad territorial con visión geográfica, y como una herramienta de articulación intersectorial con enfoque territorial..■

### **Referencias**

- DANE (2022). *Metodología general valor agregado por municipios - VAM*. Bogotá.
- DANE (2023). Pobreza multidimensional: resultados 2022. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>
- DANE (2024). Pobreza multidimensional. En Pobreza y desigualdad. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/>

- pobreza-multidimensional
- Departamento Nacional de Planeación - DNP (2023a). Tipologías de las entidades territoriales para el reconocimiento de las capacidades. Bogotá: DDFF-DNP.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP (2023b). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>
- Duque, N. (2020). El papel de la categorización territorial en la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia (Tesis de doctorado). Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- OECD (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>.
- OECD (2019). *Asymmetric decentralisation: Policy implications in Colombia*. OECD Multi-Level Governance Studies.
- PNUD-DNP. (2024). Informe final misión de descentralización. Bogotá: PNUD.



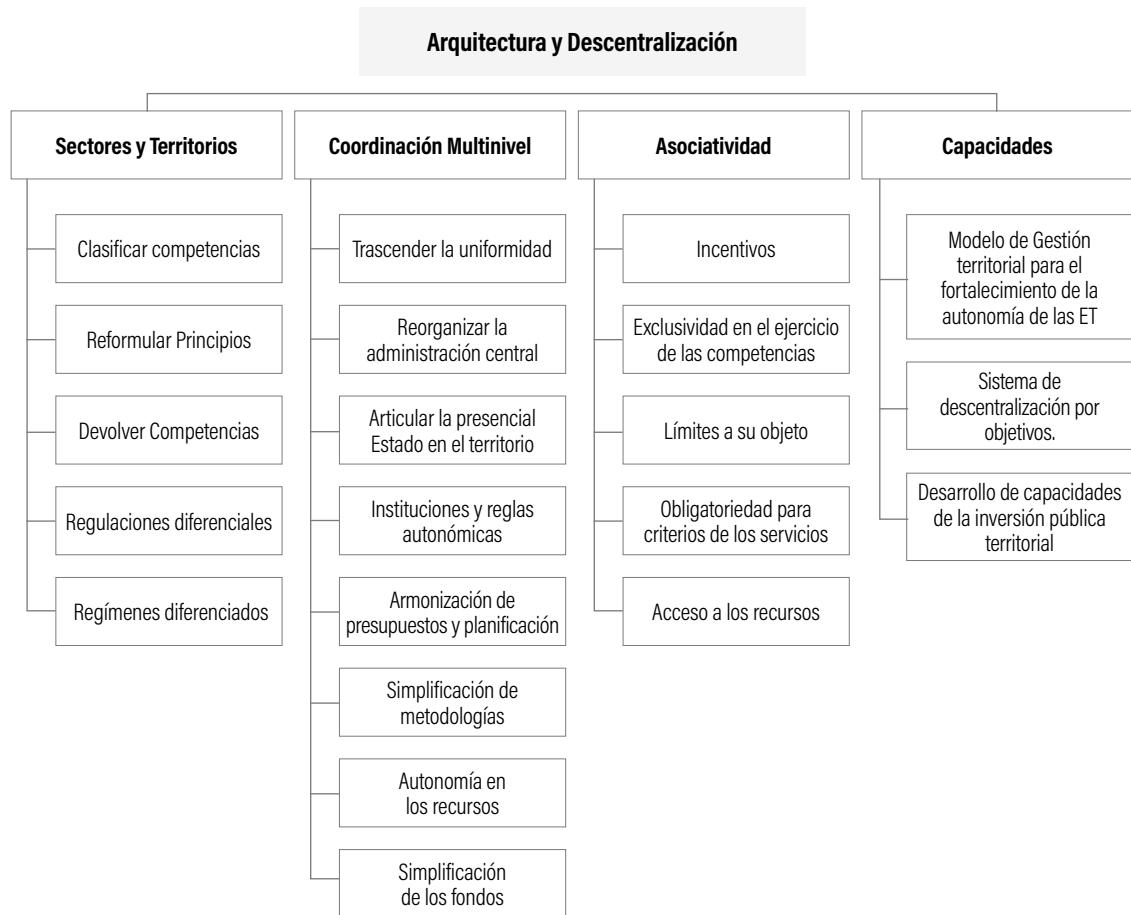
# Arquitectura Institucional

**Edgar Alfonso González Salas**  
Doctor en Ciencias Económicas y Administrativas  
Exconsultor del equipo técnico de la Misión de Descentralización

## Introducción

La Misión de descentralización abocó el diagnóstico y las propuestas de la problemática institucional de los territorios, bajo la premisa de que la transformación y estructuración de una nueva arquitectura institucional del Estado es fundamental para superar las brechas de desarrollo existentes. También para contribuir a igualar las capacidades de gestión, reforzar la autonomía y, sobre todo, la capacidad de reconocer problemáticas del desarrollo integral de los

territorios. En la arquitectura institucional se juegan las posibilidades de construir soluciones adecuadas y adaptadas a las realidades sociales, económicas, culturales y medioambientales bajo una visión de gobernanza, de acción pública en redes y de cooperación sinérgica entre niveles de gobierno, comunidades y sectores productivos. La Misión analizó y propuso soluciones en cuatro grandes áreas: sectores y territorios, coordinación multinivel, asociatividad y capacidades (Ver Gráfico 1).

**GRÁFICO 1**- Contexto de áreas y propuestas de la Misión en la arquitectura institucional

**Fuente:** elaborado por equipo técnico de la Misión de Descentralización.

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 como la concurrencia, la complementariedad, la coordinación, la eficiencia y la subsidiariedad<sup>1</sup>. Y, luego, a las competencias y a las relaciones entre los niveles de gobierno a las cuales estas dan origen, le siguen los sistemas de relaciones fiscales intergubernamentales. Es decir, el sistema de

relaciones intergubernamentales debe analizarse 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, lo que no es el caso de Colombia. Lo anterior significa que si el nivel intermedio y local posee fuentes fiscales restringidas para las competencias que se le asignan requerirá un complemento, argumento central que origina los 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.

1. Ver artículo 27 de la Ley 1454

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) añadido con la compensación proveniente de la financiación intergubernamental. Si esas órdenes de intervención 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 los sistemas fiscal y de competencias con la arquitectura institucional que la soporta, las bases de la descentralización se tornan entrópicas. Las consecuencias: 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 sobre el responsable de las competencias, litigios judiciales para aclarar los responsables de las competencias, minimización de la asociatividad, dificultad en la coordinación y desfiguración de los principios de relacionamiento intergubernamental.

Lo que demuestra la Misión es que todos estos elementos adversos están presentes en el caso de la descentralización colombiana en diferentes grados. Además, que es 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, 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.

Hay estrategias institucionales como la asociatividad que pueden favorecer ampliamente la conciliación entre bajas capacidades 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 de no 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.

**“** 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.

## Las competencias y la arquitectura institucional

Los principales factores explicativos de la problemática de la arquitectura institucional parten de una desarticulación entre el sistema de competencias y el sistema de financiación propio e intergubernamental. Se complejiza con el progresivo proceso de recentralización, el desdibujamiento de cada nivel frente a sus responsabilidades específicas y su armonización con su capacidad de gasto. Lo anterior se expresa en la predominancia de lógicas sectoriales que se han ido imponiendo a lo largo de las tres últimas décadas sobre las lógicas del territorio.

Se ha generado una desconfianza progresiva de las élites nacionales respecto de las competencias de las entidades territoriales. Las formas de prestación de servicios regidas por el modelo de la Nueva Gestión Pública han privilegiado los modelos de gerencia basados en sistemas de prestación de servicios

en los cuales se pierde la autonomía de la entidad territorial, dándoles el papel de unidades nominales de cuentas, pero no gestores efectivos de los servicios.

La pérdida de confianza en las entidades territoriales se cimienta en el fragor del conflicto existente en ciertas regiones. Quienes tienen mayores capacidades institucionales han accedido a mayores recursos y competencias asociadas o concurrentes con la nación. Pero, quienes no han acumulado capacidades han perdido opciones y oportunidades, lo cual ha agravado las asimetrías del desarrollo.

La desconexión entre las instituciones descentralizadas y la búsqueda de la equidad y del desarrollo regional y local según sus vocaciones, ha conllevado a la uniformidad en los estatutos fiscales, administrativos, de organización y gobierno, abstrayendo la heterogeneidad y contribuyendo a un modelo institucional vaciado de contenido material.

Este panorama ha dado lugar a ciertas problemáticas institucionales, como son:

1. Competencias concurrentes predominantes respecto de las propias de cada nivel de Gobierno, desdibujando los conceptos de subsidiariedad, coordinación y complementariedad.
2. Invasión de las normas nacionales sobre las competencias normativas territoriales, que es una expresión de la recentralización. No se avanzó en un modelo autonómico, sino que se retrocedió hacia un modelo de principal y agente, armónico con los enfoques de la Nueva Gestión Pública.
3. Desorden normativo en la definición de competencias territoriales, lo cual es expresión de una ausencia de pesos y contrapesos entre los órganos estatales nacionales y los intereses y gobiernos territoriales.
4. Judicialización de la definición de las competencias, dado que hay invasión de competencias nacionales frente a las territoriales y un desorden respecto a las potestades de cada nivel de gobierno, su especialización y complementación. Por tanto, los jueces ordenan quién debe re-

solver uno u otro problema, mientras el derecho del ciudadano resulta afectado por tal desorden.

5. Predomina a nivel institucional una estructura administrativa sectorial que excluye la institucionalidad territorial, de forma que cada sector fija la forma de operar sin ubicar el papel de cada nivel territorial. También existen dispositivos institucionales e instrumentos de gestión sectoriales fragmentados, sin conexión eficaz con los territorios y disparidad en los modelos de acción frente al territorio entre los sectores.
6. La incapacidad de comprender la diferencia entre los territorios, merced a sus potencialidades y vocaciones, así como en atención a sus brechas, ha impedido lograr una categorización adecuada de las entidades territoriales que supere el número de población e ingresos fiscales propios como criterios principales. Ello ha impedido tomar la formulación de regímenes administrativos y fiscales especiales que consulten las realidades de los territorios y la flexibilidad suficiente para que se organicen y administren con instituciones ajustadas a sus realidades. Tampoco se han podido superar los complejos sistemas de gestión uniformes y de aplicación universal, pero que en realidad evidencian una incapacidad crónica de aplicación.
7. La flexibilidad de figuras, en especial la asociatividad, no cuenta con un sistema de estímulos, incentivos y políticas que las fomenten y reconozcan su exclusividad en determinadas competencias que exigen economías de escala y aglomeración.
8. Existen ciclos diferentes de planeación entre el gobierno nacional y los gobiernos locales.
9. Complejo proceso de acceso a los recursos del Sistema General de Regalías
10. Numerosos informes solicitados a los entes territoriales.
11. Limitado desarrollo de la asociatividad territorial.

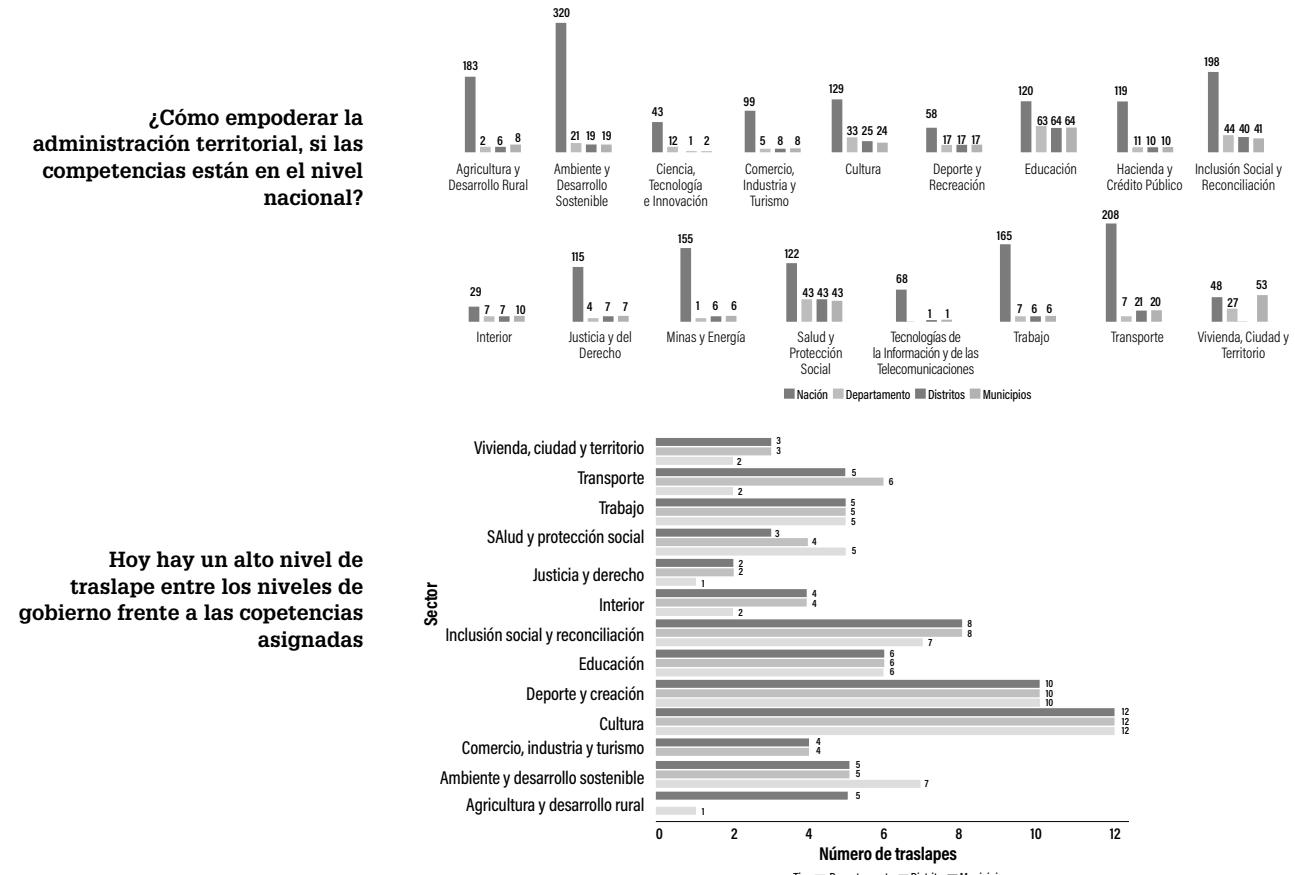
**TABLA 1**- Problemáticas y apuestas de la arquitectura institucional

| Problemáticas                                                                                                                                  | Apuestas                                                         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| Confusión de algunas competencias                                                                                                              | Clarificar competencias                                          |
| Recentralización y limitaciones de la autonomía territorial                                                                                    | Respetar la autonomía                                            |
| Regulaciones uniformes para realidades locales diferentes                                                                                      | Trascender la uniformidad                                        |
| Dificultad en los procesos de coordinación interinstitucional-multinivel-visiones sectoriales predominantes y no coordinadas con el territorio | Fortalecer la coordinación multinivel                            |
| Llegada desordenada de los poderes públicos al territorio                                                                                      | Organizar la presencia del estado en el territorio               |
| Proliferación de instrumentos de gestión del territorio                                                                                        |                                                                  |
| Estructuras nacionales limitadas para su dialogo y armonización con los territorios                                                            | Reorganizar la administración central                            |
| Estructuras administrativas débiles y polifuncionales en pequeñas localidades-desajuste entre vocaciones y estructuras                         | Generar capacidades                                              |
| Sistemas de gestión, evaluación y control fatigosos-sistemas transversales complejos                                                           | Reformar los sistemas de gestión más incidentes en el territorio |

**Fuente:** elaborado por el equipo técnico de la Misión de Descentralización

El nivel de traslape de competencias entre los niveles de gobierno es elevado como lo se-

ñala el Gráfico 2 que muestra la duplicidad en competencias entre los niveles de gobierno.

**GRÁFICO 2**-Duplicidad de competencias

**Fuente:** Construcción propia RIMISP – UrbanPro (2023)

## Pérdida de autonomía de las entidades territoriales

El Congreso de la República ha invadido las órbitas propias de las entidades territoriales y coartado la autonomía normativa del nivel seccional. No hay un mecanismo para dirimir preventivamente los litigios sobre las competencias autonómicas que por mandato constitucional están asignadas a las asambleas departamentales y municipales.

Diversos ordenamientos han permitido que la nación o los departamentos asuman temporalmente (pero de facto de manera permanente) la prestación de servicios exclusivos de las entidades territoriales. Ello, so pretexto de adoptar medidas preventivas o correctivas temporales cuando está en riesgo la cobertura, calidad o continuidad de la prestación de bienes y servicios públicos. Se trata de un ejercicio forzado de subsidiariedad que termina siendo una expropiación de las competencias constitucionalmente descentralizadas. Para ordenar las relaciones intergubernamentales en competencias se propone:

- ▶ **Concurrencia.** En la actualidad no hay contabilidad clara sobre las competencias de cada nivel de gobierno en diferentes sectores, por lo cual urgen estrategias y planes de ordenamiento de la concurrencia.
- ▶ **Subsidiariedad.** La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial pueden apoyar a las entidades de menores capacidades en el ejercicio de sus competencias, cuando carezcan de posibilidades de ejercerlas debidamente. Los ordenamientos sectoriales regulan ampliamente esta posibilidad, pero es necesario precisar las condiciones, términos y objetivos de este principio, para evitar su abuso.
- ▶ **Coordinación.** Además de los sistemas de información compartidos para garantizar su ejercicio, se propone hacerla obligatoria siempre que exista la concurrencia.

Sobre la autonomía es necesario revisar los mensajes contradictorios existentes en las leyes. Mientras unas disposiciones reconocen la planeación territorial autónoma, otras en-

fatizan su sujeción al Plan Nacional de Desarrollo. Esta contradicción se encuentra en las normas orgánicas de planeación vigentes.

## Las relaciones multinivel y la asociatividad

Las competencias de la nación carecen de un marco general de articulación con los gobiernos territoriales. La nación suele instalar una oficina en los municipios capitales de departamento, muy poco en los otros. Incluso planean acciones y despliegan tareas en los territorios sin coordinarse con la alcaldía y la gobernación. Por otra parte, la asociatividad está carente de incentivos efectivos, siendo más comunes los desincentivos a dichas prácticas asociativas.

La Misión enfatizó en la necesidad de reforzar los Pactos Territoriales como figura adecuada para la formulación y ejecución de proyectos de interés regional y esquemas institucionales que hagan deliberante el papel de los niveles intermedios con la nación.

## La incapacidad de diferenciar

Los departamentos y municipios poseen vocaciones y geografías diferenciadas, pese a lo cual 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 precisamente el desarrollo de esas vocaciones. En consecuencia, los sistemas de financiación deberían construirse con base en 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.

Es necesario, por tanto, 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 indiferenciado.

## Propuestas

La arquitectura institucional para la descentralización integra tres componentes. El primer eje se refiere a las competencias entre niveles de gobierno, regímenes administrativos especiales y diferenciados, principios de relacionamiento intergubernamental, en especial los temas de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad; sistemas de información únicos y algunos mecanismos institucionales para el diálogo y la autonomía territorial.

El segundo eje se refiere a la coordinación multinivel de gobierno que actúa sobre la articulación intergubernamental y la asociatividad territorial. Y el tercero aborda las capacidades institucionales de las entidades territoriales. Esquemáticamente este documento trata de las siguientes propuestas. Las Tablas 2 y 3 muestran a manera de conclusión, un resumen de cómo debería ser la arquitectura institucional para la descentralización asimétrica y la síntesis de las propuestas elaboradas para dicho fin.

**TABLA 2** - Estructura resumen arquitectura institucional para la descentralización

| Sectores y Territorios                                                                                                                                                     | Gobierno multinivel y asociatividad                                                                                                                         | Capacidades institucionales                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Concurrencia desordenada en el ejercicio de las competencias respecto del territorio                                                                                       | Dispersión en la asignación de recursos estratégicos, dispersidad de fondos                                                                                 | Complejidad para el acceso a ineficiencia en recursos de inversión, sin estructuradoras de proyectos estratégicos regionales multinivel                                                                                                           |
| Reglas uniformes para las realidades territoriales heterogéneas                                                                                                            | Ciclos de planeación y de presupuestos no coincidentes entre nación y territorios                                                                           | No existen instrumentos para costear los servicios y el ejercicio de competencias                                                                                                                                                                 |
| Pérdida de autonomía normativa                                                                                                                                             | Dispersión y multiplicidad de fuentes de información sin valor agregado para los territorios                                                                | Rigidez organizacional, insuficiencia de personal y sistemas de información                                                                                                                                                                       |
| Recentralización y verticalidad sectorial                                                                                                                                  | Asociatividad imitada por ciclos políticos, recursos, riesgos de desviación y ausencia de obligatoriedad                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Recomendación 1:</b> Reglas que ordenen la gestión con autonomía y diferenciación.                                                                                      | <b>Recomendación 1:</b> Fortalecimiento de la coordinación multinivel a través de los pactos territoriales.                                                 | <b>Recomendación 1:</b> Sistema de descentralización por objetivos                                                                                                                                                                                |
| <b>Recomendación 2:</b> Competencias administrativas y fiscales diferenciadas con regímenes de organización y administración asociados.                                    | <b>Recomendación 2:</b> Articular la presencia del Estado en el territorio a través de instancias de concentración, sinergias de información y co-creación. | a. Organismos regionales de la descentralización.<br>b. Instrumentos de regionalización de las competencias y del gasto y la inversión pública.<br>c. Proceso de planeación territorial regional y programático para la convergencia con equidad. |
| <b>Recomendación 3:</b> Reformas del nivel nacional articuladas a un programa de devolución de competencias.                                                               | <b>Recomendación 3:</b> Instancias institucionales que garanticen el ciclo de política pública territorial con respecto de autonomía y coordinación.        | <b>Recomendación 2:</b> Modelo de gestión territorial propio                                                                                                                                                                                      |
| <b>Recomendación 4:</b> Instancias administrativas especializadas en ordenación de competencias, autonomía y desarrollo de la descentralización.                           | <b>Recomendación 4:</b> Armonización de ciclos de presupuesto y planeación. Revisión de metodologías de proyectos. Simplificación de trámites y fondos.     | a. Actualizar las reglas territoriales para organización y funcionamiento flexible.<br>b. Actualizar los lineamientos de la carrera administrativa y del empleo público territorial.<br>c. Adoptar un sistema único de gestión e información.     |
| <b>Recomendación 5:</b> Agenda nacional sectorial de revisión de competencias y modelos institucionales de articulación con el territorio de la política pública nacional. | <b>Recomendación 5:</b> Fortalecimiento de asociatividad mediante recursos, roles especializados y obligatoriedad.                                          |                                                                                                                                                                                                                                                   |

**Fuente:** Elaboración equipo técnico Misión de Descentralización

**TABLA 3** - Propuestas para aprobación de la Misión

| Problemáticas                                                   | Apuestas                                                                                | Instrumentos                                                                                                                                                                                                                                                                   | Propuestas para discusión y aprobación de la misión                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Corto plazo (próximos 2 años)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Confusión de algunas competencias                               | Clarificar competencias                                                                 | Reforma a la LOOT<br>Reformas a leyes ordinarias régimen departamental y municipal.<br>Reformas a leyes sectoriales. Fijación de una agenda sectorial para revisión de competencias.<br>Mesa de concertación de competencias con territorios.                                  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fijar el principio de cercanía y contigüidad al territorio y a la población de su jurisdicción como regla general para definir competencias de los municipios.</li> <li>2. Habrá unas competencias base o piso y otras diferenciadas por vocaciones. Las competencias diferenciales estarán asociadas a las vocaciones geográficas, económicas y sociales de los territorios</li> <li>3. Solo los asuntos seccionales y de toda la nación serán competencias de los restantes niveles.</li> <li>4. Las competencias base o piso serán universales por nivel de gobierno, pero se diferenciarán por actividades, tareas o requisitos propios de los servicios, obras y funciones.</li> <li>5. Las competencias tendrán un sistema de gobernanza, arbitraje y aprobación especial.</li> <li>6. La nación respecto de cada competencia establecerá la forma como se articulan las mismas con cada nivel de gobierno</li> </ol> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Recentralización y limitaciones de la autonomía territorial     | Redefinición de los principios de relacionamiento por competencias                      | Reforma a los principios de subsidiariedad, complementariedad y coordinación                                                                                                                                                                                                   | <p>I. Coordinación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Obligatoria cuando las competencias sean concurrentes.</li> <li>2. Obligatoria para el nivel nacional y regional con las entidades territoriales cuando las primeras intervengan en el territorio.</li> <li>3. Sin menoscabo de la autonomía.</li> <li>4. Espacios colegiados de información, sinergia, articulación y sincronización de acciones.</li> </ol> <p>II. Subsidiariedad</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aplicable a las entidades que lo requieran.</li> <li>2. Brechas que no se hayan podido resolver.</li> <li>3. Limitada en el tiempo</li> <li>4. Plan que permita reestablecer su ejercicio.</li> </ol> <p>III. Complementariedad: Una entidad territorial de nivel inferior se hace cargo de competencias cedidas por convenio -resultantes de una negociación-, respecto de la cual se deben asegurar los recursos respectivos.</p>                               | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mesa de revisión (nación territorios) de competencias en sectores piloto y establecimiento de metodología. Salud. Educación. Medio ambiente. Sector agropecuario. Agua potable y saneamiento básico.</li> <li>2. Aprobación de artículos de la LOOT que contribuyan a sentar las bases del reparto de competencias entre niveles de gobierno y sus sistemas de relacionamiento.</li> </ol>                                                                                                                                                                               |
|                                                                 | Garantizar la autonomía de los territorios para la administración de asuntos a su cargo | Leyes marco sectoriales. LOOT que establezca los principios de autonomía normativa en desarrollo de la CP.                                                                                                                                                                     | Racionalización normativa progresiva, permitiendo a las asambleas y concejos en asuntos de competencia de cada nivel de gobierno, definir las normas de adaptación de estándares y de los servicios, obras y funciones a cargo a las condiciones específicas de sus territorios                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Regulaciones uniformes para realidades territoriales diferentes | Trascender la uniformidad                                                               | Reforma a la LOOT. Tipologías de entidades territoriales. Políticas territoriales diferenciadas. El instrumento ideal es la fijación de regímenes administrativos diferenciados para departamentos y municipios. Acorde a sus vocaciones. Instrumentos fiscales compensatorios | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tomando como base una nueva tipología de entidades territoriales que dé cuenta de sus diferenciales geografías económicas, ambientales y poblacionales, estructurar competencias de gestión administrativa y fiscal para algunos grupos de departamentos. Igualmente, en el caso de los municipios prever distinto régimen para su organización, gobierno y administración.</li> <li>2. Según las vocaciones económicas y de desarrollo potencial de los departamentos y municipios adoptar competencias diferenciales.</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aprobar las tipologías territoriales.</li> <li>2. Establecer como principio general para la descentralización diferencial que las tipologías rurales, ambientales, fronterizas, étnicas, deben tener tratamientos normativos diferenciales, apropiados a sus particularidades ser eficaces a sus competencias básicas o piso, y funcionales a las vocaciones que los caracterizan.</li> <li>3. Estructurar un mecanismo institucional que así lo garantice que puede ser la mesa de trabajo entre la nación y las entidades territoriales con este propósito.</li> </ol> |

| Problemáticas                                                                                                                                                                                                  | Apuestas                                                                                  | Instrumentos                                                                                                                                                                                                                                                           | Propuestas para discusión y aprobación de la misión                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Corto plazo (próximos 2 años)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Estructuras nacionales limitadas para su dialogo y armonización con los territorios</b>                                                                                                                     | Reorganizar la administración central                                                     | Reforma a la administración central en ejercicio de las facultades presidenciales. Ajustes en los sistemas de gestión que incorporen el relacionamiento con el nivel territorial.                                                                                      | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. A partir de la mesa de trabajo nación territorio sobre las competencias, caracterizar e identificar un programa de devolución de competencias en doble vía: del nivel nacional hacia el territorial y del nivel territorial hacia el nacional.</li> <li>2. Profundizar las competencias transferidas y los recursos asociados.</li> <li>3. Ganar en interlocución con el nivel territorial</li> <li>4. Generar nuevos sistemas de gestión apropiados a las problemáticas diferenciales y comunes de los territorios</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Establecer un proceso de reforma administrativa liderado por el DAFP, la participación del DNP y los sectores para realizar un ajuste institucional orientado a la descentralización                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Dificultad en los procesos de coordinación interinstitucional-mutinivel-visiones sectoriales predominantes y no coordinadas con el territorio/llegada desordenada de los poderes públicos al territorio</b> | Fortalecer la coordinación multinivel/ organizar la presencia del estado en el territorio | LOOT y normas de ordenamiento de la presencia de la nación en los territorios, mediando la coordinación de los departamentos. Fomento de asociatividad ley marco y principios clave en la LOOT                                                                         | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El pacto territorial se estructurará en atención a las demandas concertadas con las comunidades, el sector privado y las prioridades y planes del nivel territorial.</li> <li>2. Los sectores administrativos de la nación establecerán proyectos intersectoriales de inversión con visión territorial, atendiendo a dar soluciones con visión integral a las problemáticas territoriales.</li> <li>3. Los departamentos articularán la acción de las entidades nacionales de la rama ejecutiva del poder público, desconcentradas en el territorio.</li> <li>4. Los departamentos promoverá la articulación de los servicios nacionales con los grupos de municipios asociados o con las subregiones naturales, ambientales, administrativas o socio económicas que se identifiquen en el territorio.</li> <li>5. Concertar y dirimir conflictos de competencias entre la nación y las entidades territoriales. 6. El legislativo especializará una célula de carácter territorial especializada en los temas territoriales</li> </ol>                                                 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Decreto presidencial que establezca un espacio de coordinación de servicios nacionales con presencia en el territorio en consejos departamentales.</li> <li>2. Precisar el alcance de los pactos territoriales en términos de intersectorialidad y negociación multinivel.</li> <li>3. Creación de las comisiones octavas de senado y cámara centradas en iniciativas legislativas sobre competencias intergubernamentales y descentralización.</li> </ol> |
| <b>Proliferación de instrumentos de gestión del territorio</b>                                                                                                                                                 | Organizar la presencia del estado en el territorio                                        | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reforma a la ley 152.</li> <li>2. Metodología de planeación y proyectos simplificados para proyectos de baja complejidad.</li> <li>3. Normas orgánicas de presupuesto para armonizar los períodos presupuestales.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ajustar la metodología de estructuración de proyectos a nivel territorial para simplificar y flexibilizar los requerimientos metodológicos que se exigen actualmente a las entidades territoriales con fuentes nacionales.</li> <li>2. Darles mayor peso a las prioridades regionales en la evaluación y elegibilidad de los proyectos.</li> <li>3. Dar autonomía en la asignación y manejo de los fondos del SGR regional y de compensación a los territorios con un modelo de gobernanza del territorio.</li> <li>4. Bolsas regionales y/o departamentales negociables, sin asignaciones específicas previas</li> <li>5. Reformar la ley orgánica de planeación para modificar la metodología de estructuración de los planes de desarrollo nacionales y territoriales.</li> <li>6. Proceso que inicie desde abajo, con tiempos adecuados, desde los territorios, que recojan las necesidades y potencialidades de las regiones identificadas en un proceso amplio de participación ciudadana.</li> <li>7. Armonizar la planeación con el gobierno multinivel y multiactor</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reformar la ley orgánica de planeación para armonizar los esquemas de coordinación y especialidad de cada nivel de gobierno.</li> <li>2. Establecer metodologías ágiles de proyectos adecuadas a municipios de ciertas categorías.</li> <li>3. Articular los ciclos de planeación, proyectos y presupuesto, dando mayor flexibilidad.</li> </ol>                                                                                                           |

| Problemáticas                                                                                                                  | Apuestas                                                         | Instrumentos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Propuestas para discusión y aprobación de la misión                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Corto plazo (próximos 2 años)                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Estructuras administrativas débiles y polifuncionales en pequeñas localidades- desajuste entre vocaciones y estructuras</b> | Generar capacidades                                              | <p>Adoptar criterios e instrumentos de diseño e implementación de competencias</p> <p>adoptar un sistema de clasificación del gasto por competencias articulado a los catálogos presupuestales territoriales y de inversión.</p> <p>Conpes 4008/2020.</p> <p>Propuesta articulada al artículo 364 de la ley 2294 de 2023 (PND 2022-2026): metodología de presupuesto programático y por resultados</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>Instancias que acompañan, impulsan y evalúan la distribución de competencias.</li> <li>Organismos que actúan como estructuradoras de proyectos territoriales estratégicos, y su promoción.</li> <li>Reglamentar presupuesto regionalizado y proceso de priorización de proyectos regionales, que habilite aportes de varias entidades.</li> <li>Crear una metodología ágil para proyectos de desarrollo social y comunitario, diferente a la metodología de grandes proyectos del BPIN.</li> <li>Desarrollar programas de formación para la resiliencia territorial y para el desarrollo del liderazgo público territorial</li> </ol>                                                                                                   | <ol style="list-style-type: none"> <li>Organizar instancias regionales de carácter asesor técnico y autónomo para la descentralización</li> <li>Establecer un sistema integrado de prestación de servicios, capacitación y asesoría técnica por solicitud de las entidades</li> </ol> |
| <b>Sistemas de gestión, evaluación y control fatigosos-sistemas transversales complejos</b>                                    | Reformar los sistemas de gestión más incidentes en el territorio | <ol style="list-style-type: none"> <li>Ley de empleo público.</li> <li>Sistema de información único territorial.</li> <li>Sistemas de gestión que garanticen mayor flexibilidad y autonomía de los asuntos propios</li> </ol>                                                                                                                                                                          | <ol style="list-style-type: none"> <li>Modelo orientado al ciclo de gestión para resultados de desarrollo.</li> <li>Medición de desempeño basado en la eficiencia en el uso de recursos y capacidades, y del seguimiento regional a los objetivos del desarrollo territorial social, ambiental y económico.</li> <li>Actualizar las reglas de la organización y funcionamiento territorial para permitir ajustes flexibles y adoptar nuevas formas organizacionales y estructuras orgánicas, acorde a las necesidades.</li> <li>Desarrollar los artículos 43 y 45 de la ley 489 de 1998 para mejorar la coordinación nacional en su perspectiva territorial.</li> <li>Generar un empleo público basado en competencias.</li> <li>Sistema de información territorial</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar modelos de gestión tipo por categorías de municipios.</li> <li>Elaborar un programa de acompañamiento a la gestión pública local</li> </ol>                                                                                        |

**Referencias**

- ACESI. (2023). <https://acesi.com.co/eps-solamente-pagan-a-hospitales-publicos-65-de-los-servicios-que-autorizan-cada-ano-giran-menos-deuda-a-punto-de-llegar-a-11-billones/>
- Gobernación de Antioquia. (s.f.). *Las provincias administrativas y de planificación en Antioquia*. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/Kit%20Asociatividad%20Territorial/Banco%20de%20Documentos/Las%20provincias%20administrativas%20y%20de%20planificación%20en%20Antioquia.pdf>
- Arango, C. (2022). *Estudio de regionalización funcional del territorio en Colombia: diseño de clúster subregionales*. Bogotá.
- Arango, J. (2023). *Intervención del Director de CORPOCALDAS*. Bogotá.
- Barbudo, E. (2023). *Intervención de la Directora del CDA*. Bogotá.
- Carrión, G. (2023, septiembre). *Motivaciones estratégicas de la Reforma de la Ley 99 de 1993*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Bogotá.
- Carrión, G. (2023). *Sistema Nacional Ambiental (SINA)*. Bogotá.
- Contraloría General de la República. (2022). *Audiencia pública: Informe Anual de Gestión y Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2022*. Bogotá.
- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. (2023). *CAR Cundinamarca*. Obtenido de <https://www.car.gov.co/vercontenido/2221>

- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) (2012). *Diagnóstico de la capacidad institucional de municipios de sexta categoría. PLAN CONFOR - Informe de intervención.* Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). Bogotá. Gobernación del Valle del Cauca. (2023). *Historia.* Obtenido de <https://www.valledelcauca.gov.co/educacion/publicaciones/60316/historia/>
- Dirección de Ordenamiento Ambiental y Territorial. (2023). Organización y arquitectura institucional del Sistema Nacional Ambiental en Colombia: Retos y oportunidades. Bogotá.
- Economía Urbana. (2015). *Evaluación de operaciones de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, que mida la capacidad con la que cuentan para lograr sus objetivos y proponer acciones de mejora para el fortalecimiento integral de las mismas.*
- Gobernación del Valle del Cauca (2023). *Historia.* Obtenido de <https://www.valledelcauca.gov.co/educacion/publicaciones/60316/historia/>
- Guevara, A. (2023). *Organización y arquitectura institucional del Sistema Nacional Ambiental en Colombia: Retos y oportunidades.* 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.
- Hurtado, J. (2015). *Capacidad de adaptación de los municipios de Colombia al cambio climático: Informe preventivo.* Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales
- y Agrarios. Bogotá.
- Lozano, A. (2022). *No más corrupción ambiental: nuestra reforma de las Corporaciones Autónomas Regionales.* Obtenido de <https://angelicalozano.co/corrupcion-ambiental-corporaciones-autonomas-regionales-car-2022/>
- MEN. (s.f.). *Ministerio de Educación Nacional.* Obtenido de [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-392806\\_recurs\\_2.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-392806_recurs_2.pdf)
- Mesa, A. (2021). "Desempeño institucional y gestión ambiental municipal: un análisis desde la percepción de los actores ambientales de la comunidad". En: *Lumina*, 1-33.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2023, octubre 3). *Fondo para la Vida y la Biodiversidad.* Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2022). *Índice de Evaluación del Desempeño Institucional de las CAR-IED (Vigencia 2021).* Bogotá.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2022, octubre 10). *Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.* Obtenido de <https://www.minambiente.gov.co/aprobado-acuerdo-de-escazu-a-63-dias-de-iniciar-gobierno-del-presidente-petro/#:~:text=El%20Acuerdo%20de%20Escaz%C3%BA%20es,que%20afectan%20al%20medio%20ambiente>
- 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 Transformación del Campo (2014). *Definición de categorías de ruralidad.* Bogotá: Ministerio de Agricultura-DNP.
- Navarrete, M., Restrepo, D., & Jiménez, N. (2014). *Visión Valle 2032: Visión Eje Ambiental y Territorial - Agenda prospectiva del Valle del Cauca 2013-2032.* Cali: Gobernación del Valle del Cauca y Universidad del Valle.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Ministerio de Educación Nacional (MEN) (2016). *Revisión de políticas nacionales: La educación en Colombia.* París: OCDE.
- Paredes, G. (2023). *Parques Nacionales.* Bogotá.
- Pavani, G. (2006). "La descentralización territorial en Italia y Colombia". En: *Revista Derecho del Estado*, (18), 57-72..
- Redacción. (18 de 06 de 2018). *Periodicolacampana.com.* Hallazgos fiscales en 10 corporaciones regionales, entre ellas la CRC, por \$100 mil millones. Obtenido de: <https://www.periodicolacampana.com/hallazgos-fiscales-en-10-corporaciones-regionales-entre-ellas-la-crc-por-100-mil-millones/>
- RIMISP. (2023). *Rediseñando la descentralización.* Bogotá.
- Corte Constitucional (1995). Sentencia C-593, C-593.
- Shamsul, M., & Ramesh, M. (2021). "Building administrative capacity for development: Limits and prospects". En: *International Review of Administrative Sciences*, 87(2), 211–219.
- Yusingco, M. (2020). *Rethinking Federalism in the Philippines. 50 Shades of Federalism.* Obtenido de <https://presidencia.gencat.cat/es/details/Article/federalisme-filipines>

# Propuesta de una nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)

**Augusto Hernández Becerra**  
Abogado, especialista en derecho público, doctorado en derecho. Profesor Emérito de la Universidad Externado de Colombia

## Introducción

El artículo 1º de la Constitución Política establece que Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. El artículo 288 de la Constitución Política, por su parte, dispone que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial distribuirá las competencias entre la Nación y las entidades territoriales, y que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

En consonancia con los preceptos constitucionales y con los objetivos del Decreto 1665 de 2021, por el cual se creó la Misión de Descentralización, el proyecto de nueva LOOT propone una revisión de la actual arquitectura institucional en aras del uso eficiente de los recursos públicos, define y ordena la distribución de competencias administrativas y normativas entre la Nación y las entidades territoriales, fortalece los principios de la organización territorial, entre ellos los de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, y define los contenidos mínimos del principio de autonomía de las entidades territoriales a efecto de otorgarles efectiva protección y garantía. De esta forma, en este documento se recalca el marco constitucional de la LOOT que va desde el principio de Estado unitario hasta el alcance relacionado con el modelo de descentralización y de autonomía. Posteriormente se menciona el estado de la descentralización territorial, la ley 1454 de 2011 y su limitado alcance,

para que después se puedan enunciar los aspectos principales del proyecto de la nueva LOOT propuesta desde el equipo técnico de la Misión de Descentralización. Por último una breve conclusión.

## Marco constitucional de la LOOT

### Principio de Estado unitario en las Constituciones de 1886 y 1991

Tradicionalmente se ha entendido que el Estado unitario es un modelo uniforme en el que todas las entidades territoriales están sometidas a un mismo régimen jurídico y a una organización político-administrativa similar. Sin embargo, en vez de un modelo de Estado cerrado, rígido y estático, que repitiera la concepción de 1886, los constituyentes de 1991 optaron por un modelo abierto, dinámico, evolutivo, bajo el efecto moderador y renovador de los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales.

En este sentido se ha expresado que, al crear un modelo territorial abierto con reserva de ley orgánica, los constituyentes decidieron que una ley orgánica de ordenamiento territorial, la LOOT, redistribuyera las competencias entre la nación y las entidades territoriales, según se constata con la lectura de los artículos 151 y 288 de la Carta Política. De esta manera cabe entender la ley orgánica de ordenamiento territorial, desde el comienzo del proceso de descentralización en 1991, como marco de referencia para la construcción de un proyecto de país a largo plazo, de tal forma que Colombia, sin dejar de ser un Estado unitario, sea cada vez más descentralizado y autonomista, esto es, más



próximo al federalismo. Así, se rompió en 1991 la anacrónica ecuación Estado unitario = Estado centralizado, distintiva del modelo constitucional de 1886.

### **Contenido y alcance de los principios de descentralización y autonomía**

En armonía con la lectura doctrinal del Estado unitario colombiano como un modelo inacabado y abierto, la Corte Constitucional ha sostenido que la autonomía “es grado creciente de libertad, busca cada vez mayor y mejor autodeterminación de los habitantes del territorio para la definición y control de sus propios intereses y el logro del bienestar general, siempre dentro del marco del Estado unitario” (Sentencia C-497A/1994).

La autonomía de las entidades territoriales goza de protección constitucional y, por tanto, apunta al reconocimiento de una libertad de autogestión que se concreta en los derechos reconocidos en el artículo 287 y en las competencias asignadas por la Constitución a las autoridades municipales y departamentales. Tal protección implica para el legisla-

dor la prohibición de desconocer el contenido esencial de la autonomía. La vulneración del núcleo esencial, ha dicho la Corte Constitucional, ocurre: (i) cuando se infringe una regla constitucional que proteja específicamente la autonomía o (ii) cuando se impone a la autonomía una restricción injustificada o desproporcionada (Sentencia C-100/2013).

La autonomía, según la Corte Constitucional, por ser principio jurídico estructural de la organización competencial, “se debe realizar en la mayor medida posible, es decir como mandato de optimización, teniendo en cuenta la importancia de los bienes jurídicos que justifiquen su limitación en cada caso concreto” (Sentencia C-894/2003; Sentencia C-978/2010). En efecto, no se ha librado a la discrecionalidad del legislador ni a la voluntad de ningún gobierno suspender o disminuir la autonomía de las entidades territoriales, dado que el principio de autonomía obedece a un mandato constitucional de optimización. Por tratarse de un principio constitucional, la autonomía es norma con fuerza vinculante superior a la generalidad

de las reglas constitucionales y a la totalidad del ordenamiento jurídico. La Constitución define los poderes públicos de que son titulares las entidades territoriales y los protege mediante el principio de autonomía, herramienta jurídica que permite establecer hasta dónde se extiende la acción lícita del Estado (Robledo Silva, 2010).

La descentralización, como técnica y como arte de gobierno, ha dado lugar a agudas reflexiones a lo largo de los tiempos. Aristóteles (s.f.), por ejemplo, afirmó: "Un solo hombre no puede verlo todo con sus propios ojos; será preciso que delegue su poder en numerosos funcionarios inferiores, y entonces, ¿no es más conveniente establecer esta repartición del poder desde el principio que dejarlo a la voluntad de un solo individuo?".

Alexis de Tocqueville, por su parte, en su obra clásica *La Democracia en América*, sostiene que,

tiene que, en un Estado fuertemente centralizado, como era la Francia de su tiempo, "sólo existen súbditos, pero no ciudadanos". En contraste, observa que "en América los municipios son cuerpos sociales independientes en lo que se refiere a sus intereses particulares y sólo están sujetos al Estado cuando se trata del interés general que comparten con otros." Todo lo cual le permite concluir que "La descentralización de la administración es un medio muy eficaz para luchar contra la tiranía" (De Tocqueville, 1980).

**“ La descentralización apunta, de manera simultánea, a dos objetivos de validez universal: de una parte, la eficiencia en el ejercicio del poder; de otra, servir a la democracia.**

En nuestros tiempos Ostrom (2012) desafía la opinión de que la centralización o la privatización son las únicas maneras efectivas de manejar recursos comunes y enseña que las comunidades gestionan dichos recursos de manera sostenible mediante la descentralización y la autorregulación. Sus investigaciones demuestran cómo la participación local y las soluciones adaptadas a cada contexto pueden conducir a una gestión más eficiente y sostenible de los recursos.

Desde la perspectiva de la administración de empresas y la teoría organizacional, Ohno y Toyoda (s.f), al igual que Mintzberg (1991), sostienen que, cuando cada miembro de un equipo tiene la oportunidad de contribuir con ideas y soluciones, crea sinergias entre los miembros de la comunidad que tienen el efecto de aumentar la eficiencia, la participación y el bienestar de todos, y se logra una mayor flexibilidad y capacidad de respuesta en el conjunto de la organización.

La descentralización apunta, de manera simultánea, a dos objetivos de validez universal: de una parte, la eficiencia en el ejercicio del poder; de otra, servir a la democracia. El Estado que centraliza a ultranza desconoce dos condiciones esenciales para la gobernabilidad: no logra cumplir sus objetivos en condiciones de eficacia y eficiencia, y termina enfrentado a la población, que se resiente de que, al abusar del poder o por culpa de sus errores, el gobierno vulnera los derechos de los gobernados. Descentralizar deriva de la aceptación ineludible del saber local como parámetro de buen gobierno y de la capacidad que tienen las comunidades de tomar decisiones acertadas en relación con su desarrollo. Es así como la descentralización se confunde en las comunidades locales con "el desarrollo como libertad".

Para responder a la pregunta sobre cómo descentralizar, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-489 de 2012, indica que la distribución de competencias entre la Nación, las entidades territoriales y los esquemas asociativos se realiza trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado (léase ministerios, departamentos administrativos y entidades descentralizadas nacionales) hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento (Sentencia C-489/2012). Es decir, menos gobierno nacional, menos competencias y menos recursos nacionales, para cimentar un gobierno arraigado en los territorios.

Existe una fuerte conexión entre autonomía y descentralización. No obstante ser nociones distintas, se complementan y refuerzan recíprocamente. Al respecto considera la Corte Constitucional que:

"Ambos conceptos entrecruzan sus mecanismos de acción, pero su perspectiva es diferente: mientras la descentralización, que es una manera de administrar, busca una mayor libertad en la toma de decisiones administrativas de las entidades locales del orden territorial y funcional, y como resultado de ello una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía, que es grado creciente de libertad, busca cada vez mayor y mejor autodeterminación de los habitantes del territorio para la definición y control de sus propios intereses y el logro del bienestar general, siempre dentro del marco del Estado unitario" (Sentencia C-1258/2001).

Una vez más insiste la Corte Constitucional en que la descentralización es para los entes territoriales sinónimo de libertad y de dignidad, y que es un principio dinámico indispensable para lograr que el Estado madure en democracia y cumpla cada vez mejor sus objetivos. Adicionalmente, al definir la autonomía como "grado creciente de libertad" en la autodeterminación de las comunidades, la Corte Constitucional subraya que está en el plan de la Constitución un futuro más descentralizado y autónomo que el que hoy tenemos y que, al tener que crecer de manera constante, no es aceptable constitucionalmente que este proceso retroceda o se paralice.

## **El estado de la descentralización territorial**

Al modelo de descentralización se le reconocen avances en aspectos como el aumento en las coberturas de servicios básicos de salud y educación, el apalancamiento al desarrollo de las principales ciudades, la cualificación de las burocracias locales y, en general, la contribución a la democracia local, lo cual ha permitido consolidar el pluralismo político y la estabilidad de los mandatarios locales.

Sin embargo, después de 33 años, se evidencian falencias tales como la recentralización administrativa y fiscal; las restricciones al ejercicio efectivo de la autonomía territorial; la persistencia de brechas en desarrollo económico, bienestar social y capacidades entre las entidades territoriales; la exclusión no superada de poblaciones étnicas y campesinas.

La Constitución definió que corresponde a la ley orgánica de ordenamiento territorial distribuir las competencias entre la Nación y las entidades territoriales. El problema radica en que las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 lo hicieron de manera uniforme para los municipios y departamentos sin tomar en cuenta su heterogeneidad ni la suficiencia de los recursos. Además, otras leyes orgánicas y ordinarias han asignado competencias con criterios igualmente rígidos y uniformes, tales como la Ley 1454 de 2011, la Ley 1625 de 2013, la Ley 2082 de 2021 o la Ley 2200 de 2022.

La distribución de competencias no ha sido clara en la medida en que todos los niveles de gobierno concurren desordenadamente en los diferentes sectores y con diversas políticas, lo que genera traslapes y confusión en cuanto a las responsabilidades de las autoridades, además de dispersión y atomización de recursos. Por este motivo cada sector del nivel nacional define unilateralmente las instituciones y mecanismos para territorializar sus políticas, sin lograrlo realmente, desconociendo la autonomía territorial, sin coordinación efectiva entre los sectores del nivel nacional ni articulación de las políticas sectoriales en cada territorio.

Es mandato de la Constitución que las entidades territoriales, como titulares del principio constitucional de autonomía, funcionen de acuerdo con sus propias reglas, adopten libremente sus políticas locales y secciona-

**“ Una vez más insiste la Corte Constitucional en que la descentralización es para los entes territoriales sinónimo de libertad y de dignidad.**

les, decidan sobre la gestión de sus asuntos sin injerencia externa y administren sus recursos de acuerdo con sus prioridades, capacidades y necesidades. Para ello han sido dotadas de autoridades elegidas por sus conciudadanos e investidas de competencias constitucionales para dirigir autónomamente tales procesos.

**“ El Congreso ha dictado no solo una sino varias leyes orgánicas de ordenamiento territorial, y en consecuencia la LOOT ha sufrido una considerable dispersión.**

Es preocupante, por tanto, observar que la autonomía de las entidades territoriales ha sido crecientemente limitada por la ley y por el aparato administrativo del orden nacional. El modelo constitucional de Estado se ha distorsionado debido a una creciente y excesiva concentración de funciones y recursos en cabeza de las entidades y organismos del orden nacional, y a un dirigismo burocrático centralizado

que profundiza la inequidad territorial y asfixia las iniciativas y el potencial de los gobiernos territoriales para el progreso y el desarrollo.

Para recuperar el rumbo constitucional de la descentralización es indispensable que el Congreso se abstenga de legislar sobre asuntos que vulneren la autodeterminación de las entidades territoriales, distribuya equitativamente los recursos fiscales de la nación, acelere la devolución de competencias del orden nacional hacia los territorios, flexibilice las facultades impositivas de los gobiernos territoriales y les permita amplia iniciativa y poder decisario en la gestión de los asuntos de su resorte.

### **La Ley 1454 de 2011 y su limitado alcance**

La Sentencia C-494 de 2015 de la Corte Constitucional ha destacado: “En la Asamblea Constituyente, la ponencia sobre función legislativa resaltó que las leyes orgánicas son ‘como una prolongación de la Constitución’”. Así ocurre evidentemente con la ley orgánica de ordenamiento territorial, que recibió de la

Asamblea Nacional Constituyente el encargo de completar el desarrollo de aspectos cruciales de la estructura y el funcionamiento territoriales, no regulados por falta de tiempo en 1991.

En desarrollo de lo dispuesto en la Constitución Política fue expedida en 2011 la Ley 1454, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. A trece años de expedición de la LOOT se ha hecho evidente la necesidad de una nueva normatividad que impulse con mayor eficacia la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales, y refleje con fidelidad la heterogeneidad de estas últimas, a partir de criterios de flexibilidad y asimetría en cuanto a su organización y funciones, para lograr una gestión más eficiente de sus competencias y el cierre de brechas económicas, sociales e institucionales. Una nueva LOOT debe corregir el rumbo y enderezarlo en el propósito constitucional de un Estado menos unitario y centralista, en pro de la autonomía de las entidades territoriales.

El Congreso ha dictado no solo una sino varias leyes orgánicas de ordenamiento territorial, y en consecuencia la LOOT ha sufrido una considerable dispersión. La ley 1454 de 2011 intentó una visión de conjunto e integral de la organización territorial, pero, a pesar de que formuló nuevos principios y políticas, sistematizó los esquemas asociativos territoriales y distribuyó competencias entre niveles territoriales, sus logros han sido muy modestos y limitados.

La Misión propone que el proyecto de nueva LOOT derogue la Ley 1454 de 2011, porque no logró impedir el crecimiento de un Estado centralizado, frustrando de esta manera claros principios constitucionales. Dicha ley, y la política que la acompañó, significó retroceso social y económico, y debilitamiento de la capacidad del Estado como un todo para solucionar las necesidades básicas de la población, aliviar la inequidad y garantizar la paz. Sin descentralización territorial, esto es, sin contar con la iniciativa popular y la participación ciudadana y de las regiones, nunca llegarán el desarrollo del país ni la paz territorial (Hernández Becerra, 2022).

## Principales aspectos del proyecto de LOOT

El proyecto de nueva LOOT sostiene como tesis central que la Constitución contiene un mandato de optimización de la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales a mediano y largo plazo. Y que, por tanto, es objetivo principal de la LOOT desarrollar los preceptos constitucionales que contribuyan a realizar el plan constitucional para la descentralización y la autonomía y, por tanto, para la paz.

### El objeto de la ley

El Proyecto contiene las normas orgánicas sobre organización territorial, esto es, sobre la arquitectura institucional y la distribución de competencias. A estas normas, de acuerdo con el artículo 151 de la Carta Política, quedará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa con el objeto de dar cumplimiento al mandato constitucional de optimización de la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales como preceptos fundamentales del Estado Social y democrático de Derecho.

### Los principios

Los principios se formulan y consagran con el propósito de orientar la organización territorial y la distribución de competencias entre la nación, las entidades territoriales y los esquemas asociativos territoriales. Son en total diecinueve, y en este aspecto la LOOT enriquece los objetivos y presupuestos de la futura legislación y define los criterios que deben orientar el diseño de la política pública por parte del gobierno nacional.

### Articulación de las acciones de las entidades nacionales en los territorios a través de los departamentos

Toda intervención sectorial del nivel nacional en los territorios definirá los mecanismos de articulación e integración con los niveles local, departamental, regional, o asociativo, en especial cuando se estructuren programas o sistemas de financiación para el ejercicio de funciones, o la provisión de bienes,

obras o servicios. De esta manera, las entidades y organismos nacionales garantizarán, al intervenir en el territorio, la concertación y el respeto de la autonomía de las entidades territoriales.

Será función de los gobernadores articular la acción de las entidades nacionales desconcentradas en el territorio, a fin de armonizar las acciones nacionales con las del departamento. Igualmente, corresponderá al departamento promover la articulación de los servicios nacionales con los municipios y sus asociaciones, con las Corporaciones Autónomas Regionales, o con las subregiones naturales, ambientales, administrativas o socio económicas que se identifiquen en el territorio.

### Nuevo espacio de concertación nacional

En sustitución de la Comisión de Ordenamiento Territorial – COT, se propone la creación de la Conferencia Nacional de Concertación con las Autoridades Territoriales, integrada por autoridades nacionales y territoriales, así como por diversos actores sociales, que tendrá como función acordar y promover políticas públicas, estudios técnicos e iniciativas constitucionales, legislativas y reglamentarias dirigidas a optimizar la descentralización territorial y la autonomía de las entidades territoriales.

Contará con participación del Gobierno Nacional y de representantes de la Federación Colombiana de Municipios, la Federación Nacional de Departamentos, Asociaciones capitales, esquemas asociativos territoriales, pueblos y comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, comunidades campesinas y expertos en descentralización. Otros actores podrán asistir en calidad de invitados. El Departamento Nacional de Planeación designará a la persona encargada de la Dirección Técnica y ejercerá la Secretaría Técnica.

**“** Será función de los gobernadores articular la acción de las entidades nacionales desconcentradas en el territorio.

Esta instancia recoge y amplía las funciones que la Constitución y la Ley le han asignado a la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT). En este sentido, deberá asesorar al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes en la definición de políticas y desarrollos legislativos relativos a la organización territorial del Estado.

Adicionalmente, esta instancia contará entre sus funciones las de: i) conceptualizar sobre las iniciativas legislativas, contribuir al debate nacional y a la profundización de la descentralización y la autonomía territorial; ii) Asesorar a las entidades territoriales, promover la integración entre estas y facilitar la coordinación de los procesos; iii) Proponer las competencias administrativas y fiscales diferenciadas de departamentos, distritos y municipios, y la diversificación de sus regímenes de organización, administración y gobierno; iv) elaborar estudios técnicos e insumos; v) contribuir al debate nacional sobre la profundización de la descentralización y la autonomía territorial con la organización de eventos académicos y propuestas de políticas públicas y; vi) celebrar, al menos una vez al año, audiencias públicas con el fin de habilitar espacios de consulta, concertación, información y diálogo con la ciudadanía y organizaciones sociales sobre las materias que le competen a la instancia.

Cada año, al comenzar el segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la República, la Conferencia presentará a las cámaras legislativas un informe sobre sus análisis y propuestas, en el cual destacará los avances y dificultades que hubieren ocurrido y formulará las propuestas para consolidar los principios constitucionales de

descentralización, autonomía, pluralismo y participación.

### **Protección orgánica del principio constitucional de autonomía**

El principio de autonomía de las entidades territoriales, tal como quedó formulado en el texto de 1991, dejó en una situación de incertidumbre dos aspectos cruciales que han sido problemáticos en su interpretación. De una parte, el artículo 287 facultó a la ley para ponerle límites y, por tanto, el principio quedó constitucionalmente desamparado. De otra parte, no obstante señalar esta norma que las entidades territoriales gozan de autonomía “para la gestión de sus intereses”, en ninguna parte la Constitución identifica expresamente los intereses propios de los departamentos, municipios y distritos, con lo cual el núcleo esencial de la autonomía, que es la gestión de intereses propios, quedó en un *limbo constitucional*.

En más de una oportunidad la Corte Constitucional ha señalado que la ley orgánica de ordenamiento territorial bien podría fijar unos criterios para acotar el principio de autonomía en sus aspectos sustanciales y medulares a efecto de otorgarle precisa y adecuada protección frente al legislador.

Con este propósito el Título III del proyecto de LOOT busca dar certeza al principio de autonomía por los siguientes medios: i) decanta del texto constitucional los intereses propios de las entidades territoriales que constituyen el núcleo esencial de su autonomía; ii) preceptúa que la autonomía de las entidades territoriales no es susceptible de suspensión, disminución, condicionamiento o restricción por vía de reglamento, ni como consecuencia de procesos de reforma administrativa de los organismos o entidades del orden nacional, ni por acción u omisión de estas; iii) precisa que la ley únicamente podrá limitar la autonomía de las entidades territoriales en aquellos casos en que la propia Constitución lo haya autorizado expresamente (artículo 2°-2); iv) describe los ámbitos de autonomía propios de los departamentos, municipios y distritos a

**“** En más de una oportunidad la Corte Constitucional ha señalado que la ley orgánica de ordenamiento territorial bien podría fijar unos criterios para acotar el principio de autonomía.

partir de una lectura de sus competencias constitucionales y de las de sus respectivas autoridades; v) asigna en estas materias competencia normativa a las corporaciones públicas territoriales.

### **Reconocimiento del derecho al autogobierno de los pueblos étnicos, sociales y culturales que cuentan con una territorialidad propia**

El proyecto da el importante paso de prever, con fundamento en el artículo 285 de la Constitución, la inclusión de las comunidades étnicas, sociales y culturales, que cuenten con una territorialidad propia, en la organización territorial del Estado, respetando sus diversas formas de territorialidad y gobernanza, con la posibilidad de que se les confiera autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio.

No se trata de la creación de nuevas entidades territoriales, medida que está reservada al constituyente, sino de la determinación de divisiones del territorio que no afectan la división general, para el cumplimiento de funciones y servicios a cargo del Estado, para lo cual sí está facultado el legislador. Por consiguiente, estas divisiones territoriales, en la medida en que se vayan organizando, seguirán formando parte de los municipios, distritos y departamentos en las cuales se encuentran actualmente.

Esta propuesta servirá como puente con comunidades étnicas que están llamadas a participar en el fortalecimiento de un nuevo modelo de descentralización, más integral e inclusivo. En efecto, la ley orgánica brinda protección especial a núcleos poblacionales tradicionalmente marginados y pobres, les reconoce el derecho al autogobierno y los incorpora a la institucionalidad como sujetos de especial protección constitucional que son, les atribuye capacidades jurídicas habilitantes para ser interlocutores válidos del Estado y destinatarios directos de recursos, servicios y acciones, a efecto de cerrar las brechas que han bloqueado su acceso a bienes y servicios públicos esenciales.

### **Habilitación para el ejercicio de competencias o servicios nacionales**

Las entidades territoriales y los esquemas asociativos territoriales inscritos en el Registro de Esquemas Asociativos Territoriales -REAT podrán habilitarse para asumir competencias a cargo de entidades del nivel nacional, de acuerdo con los criterios jurídicos, financieros, institucionales y poblacionales que serán definidos por la Conferencia Nacional de Concertación con las Autoridades Territoriales.

Para tal efecto se considerarán al menos los siguientes criterios: i) la categoría de la entidad territorial; ii) los resultados de la medición de desempeño fiscal e institucional; iii) la descripción general de las condiciones en las que se ejercerá la competencia, función o servicio sobre el que se solicita la habilitación; iv) la proyección de ingresos y gastos con los cuales se va a asumir la competencia, función, atribución o servicio, lo cual deberá ser consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) o documento que haga sus veces. Adicionalmente, la Nación deberá producir y entregar la información requerida para acreditar el cumplimiento de los requerimientos sectoriales para atender la función, atribución o servicio objeto de la solicitud de habilitación.

Esta figura se formalizará a través de un acto administrativo de habilitación que expida la entidad nacional correspondiente y constituirá el título jurídico para la incorporación de recursos en los presupuestos de las vigencias fiscales siguientes. Se definen igualmente los procedimientos para el seguimiento y la posible devolución de competencias a la Nación.

**“** No se trata de la creación de nuevas entidades territoriales, sino de la determinación de divisiones del territorio que no afectan la división general.

### **Alivio competencial para municipios**

Los municipios que por condiciones particulares no puedan asumir determinadas competencias podrán solicitar en virtud de los

principios de subsidiariedad y concurrencia el traslado de estas competencias a la escala superior.

La Conferencia Nacional de Concertación con las Autoridades Territoriales definirá las condiciones, requisitos y mecanismos para adelantar el proceso de devolución de competencias y presentará la propuesta al Ministerio del Interior para su trámite legal.

Las entidades territoriales podrán solicitar a la entidad sectorial nacional la reasunción de competencias, en caso de que cuenten con los requisitos jurídicos, financieros, institucionales y poblacionales necesarios para ejercer dicha competencia. Todo ello en consonancia con el principio de subsidiariedad, de tal manera que la entidad más próxima a los ciudadanos pueda asumir el cumplimiento o la prestación de un servicio o una competencia.

#### **Fortalecimiento de la asociatividad**

En el proyecto de LOOT el Estado se compromete a promover procesos asociativos entre entidades territoriales y de estas con otras administraciones territoriales, con el objeto de racionalizar el uso de los recursos públicos, lograr economías de escala, incentivar alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades y cerrar brechas con criterios de igualdad, justicia y equidad.

Los esquemas asociativos territoriales están llamados a cumplir un gran papel, en su función de complementar la acción administrativa de las entidades territoriales, estimular la participación ciudadana más allá del marco de los partidos y movimientos políticos, y extender la acción pública a dimensiones

geográficas superiores a las divisiones político-administrativas, además de ser flexibles e independientes de ellas.

Corresponde a la LOOT dinamizar los esquemas asociativos territoriales, adaptarlos a las realidades contemporáneas y a las demandas

sociales de los distintos lugares, incorporarlos a la organización territorial general del Estado, convertirlos en objeto real y dinámico de las políticas públicas regionales y nacionales, y en destinatarios directos de recursos fiscales de la nación, para la cual convendrá adaptar el régimen jurídico de los planes o convenios plan. En este último aspecto una política de incentivos a la asociatividad es crucial para lograr que los EAT no solo respondan a requerimientos de orden territorial, sino a los objetivos generales de la política pública nacional, en términos de cierre de brechas y de desarrollo regional equitativo.

El nivel nacional no solo debe proveer recursos sino desarrollar nuevas capacidades para observar e interpretar el territorio en términos de asociatividad, y para diseñar políticas en función de esta nueva y muy dinámica dimensión espacial de la acción pública. Los organismos y entidades nacionales se deben restructuring para prestar asistencia y ser interlocutores eficaces de los EAT en los campos de sus respectivas competencias.

En relación con los gobiernos metropolitanos se ha señalado que existe en el país una veintena de conurbaciones que carecen de gobierno supramunicipal o metropolitano, con lo cual se estanca el progreso regional y se deteriora la calidad de vida de sus habitantes, que suman más del 80% de la población y concentran la mayor parte de la riqueza nacional.

La asociatividad debe entenderse y reconocerse como un derecho de las entidades territoriales en el marco de su autonomía. Los esquemas asociativos territoriales representan una oportunidad de potenciar la autonomía territorial y aprovechar las eficiencias de la cooperación entre los actores territoriales en la provisión de bienes y servicios públicos. En ese orden de ideas, las propuestas en materia de asociatividad se plantean en términos potestativos, con el fin de que quienes adopten estas figuras, en virtud de su autonomía, puedan decidir los términos en que ejercerán sus funciones.

Para tal fin se plantea:

- Las entidades territoriales que se asocien para constituir un esquema asocia-

“ El nivel nacional no solo debe proveer recursos sino desarrollar nuevas capacidades para observar e interpretar el territorio.

tivo territorial deberán aportar los recursos necesarios para cubrir los gastos operativos y de inversión, al igual que los gastos de funcionamiento que fueren razonables.

- ▶ Para garantizar la representación de las entidades territoriales, los esquemas asociativos territoriales estarán dirigidos por los órganos de administración que determinen sus estatutos garantizando la participación de los asociados.
- ▶ Las entidades territoriales delegarán a los esquemas asociativos territoriales la dimensión supramunicipal de la competencia. El Esquema Asociativo Territorial no podrá intervenir sobre la dimensión local de dicha competencia.
- ▶ Los esquemas asociativos territoriales podrán concurrir con la Nación para la implementación de prioridades del Plan Nacional de Desarrollo o de políticas de orden nacional, para lo cual la Nación proveerá los recursos correspondientes.
- ▶ Se fortalece la asociatividad funcional, la cual está encaminada a que los gobiernos locales puedan ejecutar proyectos y prestar servicios interjurisdiccionales de manera flexible y articulada.
- ▶ Los esquemas asociativos y las Corporaciones Autónomas Regionales podrán coordinar y concurrir en los asuntos de su competencia que consideren.
- ▶ La Nación deberá concertar con las entidades territoriales, las comunidades y el sector privado la priorización de inversiones intersectoriales para cada uno de los departamentos y regiones. Como producto de esta concertación se implementará la concurrencia de recursos entre Nación y territorio por objetivos de desarrollo.

## **Regiones**

El proyecto de LOOT reproduce las disposiciones sobre regiones de la Ley 1454 de 2011 que habían sido modificadas por la Ley 1962 de 2019 en sus artículos 3º numeral 5, sobre principio de regionalización, 30, sobre Región Administrativa y de Planificación, y 32, sobre financiación.

El proyecto faculta a las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) para establecer Organismos Asesores Regionales encargados de coordinar y brindar acompañamiento y apoyo técnico a las entidades territoriales. La composición y funciones de estos organismos serán determinadas autónomamente por las autoridades regionales.

Los Organismos Asesores Regionales tendrán, entre otras, las funciones de: i) actuar como apoyo técnico para la estructuración de proyectos de desarrollo territorial de las entidades territoriales que conforman la región, en alianza con centros de investigación, gremios, universidades y organismos de cooperación internacional; ii) apoyar el proceso de priorización y formulación de proyectos regionales que pueda implementar un presupuesto regionalizado y programas piloto de presupuestos por resultados; iii) realizar estudios sobre el desempeño orientado a resultados de desarrollo territorial de las entidades territoriales.

De otra parte, el proyecto de LOOT atribuye a las Regiones Entidades Territoriales – RET las siguientes competencias de ordenamiento territorial:

- ▶ Adoptar el modelo de ocupación territorial regional que oriente la ocupación y usos en coordinación con los departamentos, municipios, distritos, áreas metropolitanas y la nación, y con la participación de actores territoriales con incidencia en la escala subregional en un contexto de gobernanza multiactor y de aprovechamiento de relaciones funcionales ambientales, poblacionales, económicas, culturales.
- ▶ Definir los lineamientos para que los departamentos, municipios y distritos se coordinen en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial.
- ▶ Definir los hechos regionales en materia de ordenamiento y desarrollo territorial.
- ▶ Garantizar la participación de los pueblos indígenas, campesinos, comunidades negras, gobiernos municipales, distritales y departamentales en las políticas, lineamientos, programas de ordenamiento territorial.

## Se fortalecen las Áreas Metropolitanas

Las áreas metropolitanas son un instrumento de suma importancia para profundizar el desarrollo, la modernización y la calidad de vida en las principales aglomeraciones urbanas del país. Para su fortalecimiento se plantea que las áreas metropolitanas:

- ▶ Ejerzan la competencia de autoridad ambiental en el perímetro urbano.
- ▶ Establezcan las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran con el fin de armonizar sus planes de ordenamiento territorial.
- ▶ En lo relacionado con los asuntos objeto de su competencia, sus decisiones tengan superioridad jerárquica sobre las de los municipios integrantes.
- ▶ Integren en sus Juntas Directivas al Gobernador del Departamento o el Secretario o Jefe de Planeación Departamental, con derecho a voz, pero sin voto.

## Los departamentos, tema nuevo en la LOOT

La nueva LOOT reglamenta el artículo 302 de la Constitución para abrir paso a la diversificación de los regímenes departamentales mediante estatutos especiales, que pueden ser para uno o para varios departamentos, tomando en cuenta sus aptitudes, capacidades y necesidades. Dice esta norma constitucional que, con el propósito de reconocer las diferencias geográficas, ambientales, institucionales, económicas, sociales, étnicas y culturales dentro de la organización territorial, la ley establecerá para uno o para varios departamentos, estatutos especiales y diferenciados administrativos y fiscales. A través de esta propuesta se busca profundizar la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales y desarrollar el artículo 302 de la Constitución.

La nueva LOOT, con ánimo pedagógico y de estimular la expedición de dichos estatutos, fija criterios orientadores en relación con los requisitos mínimos que debe

cumplir el proyecto de ley que proponga la expedición de un régimen departamental especial.

El artículo 297 de la Constitución Política estableció que el Congreso puede decretar la formación de nuevos departamentos siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Dado que la actual LOOT (Ley 1454 de 2011) no define estos requisitos, se subsana con la propuesta una evidente omisión legislativa.

Por lo anterior, la nueva LOOT propone los siguientes requisitos para la creación de un nuevo departamento: (i) el territorio deberá compartir una identidad y características naturales, sociales, económicas y culturales; (ii) la solicitud de creación debe ser presentada por las tres cuartas partes de los concejales de cada uno de los concejos municipales del territorio que ha de formar el nuevo departamento; (iii) El proyecto de ley debe sustentarse en un estudio técnico sobre la conveniencia económica, social y ambiental de la iniciativa; (iv) la creación deberá ser aprobada en consulta popular por voto mayoritario, siempre que concurre al menos el 30% de la población registrada en el censo electoral totalizado del territorio que ha de formar el nuevo departamento.

Adicionalmente, se incorporan los elementos que debe contener el proyecto de ley para la creación de un nuevo departamento, relacionados con la determinación de límites y de su capital, así como la forma en que se concurrirá al pago de la deuda pública. El Gobierno nacional aportará los recursos necesarios para garantizar el funcionamiento de las oficinas departamentales durante el primer año.

## Incremento de la participación ciudadana desde la instancia territorial

Se incorporan acciones para fortalecer el ejercicio de la democracia y el pluralismo en el Estado colombiano en todos sus niveles. Se establece que la organización territorial tenga un enfoque de gobernanza que promueva escenarios donde los pueblos y sectores so-

ciales puedan participar desde su identidad y organización.

Además, se propone la conformación de escenarios donde representantes de la comunidad presenten propuestas sobre el funcionamiento de la administración durante las sesiones ordinarias que se adelantan en las asambleas departamentales y los concejos municipales.

En lo concerniente a Estado abierto y participación ciudadana territorial, el proyecto establece audiencias obligatorias de encuentro con la ciudadanía y la comunidad organizada, tanto en el funcionamiento ordinario de las asambleas departamentales y concejos municipales y distritales, como en relación con las reuniones de la Conferencia Nacional de Concertación con las Autoridades Territoriales.

### Nuevas categorías de departamentos y municipios

Con el objetivo de reconocer la heterogeneidad territorial, se propone que el Gobierno Nacional presente al Congreso de la República un modelo de categorías de municipios y de departamentos que sean la base para avanzar en el proceso de descentralización asimétrica, mediante la toma de decisiones de competencias, fuentes de financiación y la definición de esquemas diversos de organización y administración.

Las categorías municipales y departamentales cumplirán, entre otros, los siguientes propósitos:

- ▶ Insumo para definir competencias especiales según características geográficas, ambientales, económicas y sociales, a partir de las cuales se definen regímenes fiscales y de organización, gobierno y administración.
- ▶ Referente para que cada sector administrativo del orden nacional establezca estrategias diferenciales conforme a las particularidades geográficas, poblacionales, económicas y ambientales.
- ▶ Instrumento para distribuir en forma más equitativa los recursos, y desarrollar una descentralización asimétrica y flexible, en procura-

ra de mayor eficiencia, corrección de desequilibrios regionales y cierre de brechas.

Es objetivo del proyecto definir un criterio que sea amplio y permita adoptar diferentes modelos de categorización que sirvan como instrumento para definir nuevas clasificaciones acordes a las necesidades y prioridades de los gobiernos locales orientados a los diferentes objetivos y sectores de política.

De esta manera se propone avanzar en la implementación de regímenes diferenciados de organización, gobierno y administración municipales, según categorías o tipologías municipales, propósito constitucional largamente incumplido (artículo 320), propósito que coincide con la posibilidad de que la ley dicte, para uno o para varios departamentos, normas especiales y diferentes de las del régimen general, tomando en cuenta sus aptitudes, capacidades y necesidades, según prevé el artículo 302 de la Constitución.

**“ Se propone la conformación de escenarios donde representantes de la comunidad presenten propuestas sobre el funcionamiento de la administración.**

### Competencias en materia de ordenamiento del territorio

Se incluyen disposiciones encaminadas a que los municipios, distritos, departamentos, áreas metropolitanas y Regiones Entidades Territoriales cuenten con las competencias para ordenar su territorio teniendo en cuenta criterios ambientales, sociales, culturales y económicos, de acuerdo con sus necesidades.

Es así como, en materia de ordenamiento del territorio, se podrá: (i) definir y desarrollar el modelo de ocupación y los usos del suelo, así como su reglamentación; (ii) realizar el ordenamiento social de la propiedad en coordinación con la Nación y los usos de las tierras disponibles de acuerdo con sus particularidades; (iii) coordinar los planes de desarrollo territorial; (iv) definir los mecanismos de gestión y financiación del ordenamiento territorial, entre otras medidas.

## Comisiones Constitucionales Octavas

Se propone la creación de una nueva comisión constitucional permanente en las cámaras legislativas, la Comisión Octava, que tendrá como objeto dar primer debate a los proyectos de ley sobre organización política y administrativa territorial; ordenamiento territorial; autonomía de las entidades territoriales; regímenes administrativos, fiscales y de gobierno de las entidades territoriales; régimen de otras divisiones administrativas

del territorio creadas por la ley; desarrollo territorial; ordenamiento territorial; distribución de competencias entre niveles de gobierno; sistemas de finanzas intergubernamentales.

Con esta propuesta se busca elevar de categoría la Comisión de Ordenamiento Territorial – COT, para que ya no sea una instancia de seguimiento al proceso de descentralización y ordenamiento territorial, sino para que

funcione permanentemente y con capacidad decisoria en los asuntos arriba señalados, en materia de proyectos de acto legislativo y proyectos de ley.

## Disposiciones finales

El proyecto de nueva LOOT crea el Sistema Único de Información Territorial, soportado en una plataforma única, a través del cual se gestionarán todos los informes que las entidades territoriales deban presentar a los diferentes órganos de control del Estado respecto de su gestión administrativa y fiscal. A partir de su entrada en funcionamiento, las autoridades no podrán exigir informes por fuera de esta plataforma a las autoridades territoriales.

La LOOT recuerda que, de acuerdo con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, corresponde a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y a los tribunales administrativos resolver los conflictos de competencias administrativas que se susciten entre organismos del orden nacional y una entidad territorial

o descentralizada, o entre cualesquiera de estas. En este sentido los jueces serán, por tanto, los garantes de los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales.

Dispone el proyecto de LOOT, finalmente, que toda alusión a la Ley 1454 de 2011 que se encuentre en leyes o en decretos reglamentarios se entenderá referida a la presente ley. El último artículo, relativo a vigencia y derogatorias, deroga expresamente la Ley 1454 de 2011 y todas las disposiciones que le sean contrarias.

## Conclusiones

La nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) propone una optimización de la descentralización en Colombia, sugiriendo cambios significativos en la arquitectura institucional. Un modelo de descentralización bien implementado permitiría que los territorios pudiesen gestionar de manera más eficiente sus recursos junto con una nueva distribución de competencias que vaya desde la habilitación para el ejercicio de nuevas competencias, así como el alivio competencial para los municipios y puedan devolverse a la nación. La nueva LOOT se enfoca, por un lado, en proponer medidas para cerrar las brechas regionales y reconociendo las diferencias entre territorios y, por otro lado, en el fortalecimiento de la asociatividad entre entidades territoriales (regiones, departamentos y áreas metropolitanas).

Además, la creación de la Conferencia Nacional de Concertación y la inclusión de mecanismos de participación ciudadana son pasos significativos hacia un modelo de gobernanza más participativo y democrático, en donde a su vez se pretende elevar la categoría de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) para que deje de ser una instancia de seguimiento al proceso de descentralización y ordenamiento territorial, y pase a operar de manera permanente con capacidad decisoria en asuntos relacionados con proyectos de acto legislativo y proyectos de ley.

La participación de actores locales, incluidas comunidades étnicas y rurales, puede enriquecer la toma de decisiones y adaptar las políticas a las realidades específicas de cada

**“ La nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) propone una optimización de la descentralización en Colombia.**

región. La LOOT también introduce una categorización de municipios y departamentos, permitiendo una descentralización flexible y asimétrica que reconozca la heterogeneidad de los territorios, responda a las diversas necesidades y capacidades de cada área. Con

esta propuesta reafirma el compromiso con la autonomía territorial, estableciendo límites para evitar restricciones injustificadas por parte de leyes nacionales y promoviendo un modelo de Estado menos centralista y más inclusivo. **IR**

## Referencias

- Aristóteles. (s.f.). *Política*.
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Asamblea Nacional Constituyente.
- Corte Constitucional de Colombia. (1994). Sentencia C-497A de noviembre 3 de 1994.
- Corte Constitucional de Colombia. (2001). Sentencia C-1258 de diciembre 12 de 2001.
- Corte Constitucional de Colombia. (2003). Sentencia C-894 de 2003.
- Corte Constitucional de Colombia. (2010). Sentencia C-978 de 2010.
- Corte Constitucional de Colombia. (2012). Sentencia C-489 de 2012.
- Corte Constitucional de Colombia. (2013). Sentencia C-100 de 2013.
- Corte Constitucional de Colombia. (2015). Sentencia C-494 de 2015.
- De Tocqueville, A. (1980). *La democracia en América*. En Alianza Editorial eBooks. <http://ci.nii.ac.jp/ncid/BA30928954>
- Hernández Becerra, A. (2022). "Sin descentralización no habrá paz territorial". En: E. Solano González, M. Losada Chavarro, & M. A. Osorio Alvis (Eds.), *Desafíos del derecho internacional humanitario en Colombia: aspectos filosóficos, hermenéuticos, constitucionales y ambientales. Tomo II* (pp. 121-141). Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial. Congreso de Colombia.
- Ley 1625 de 2013. Por la cual se expide el régimen para las áreas metropolitanas. Congreso de Colombia.
- Ley 2082 de 2021. Por la cual se modifica el régimen de ordenamiento territorial. Congreso de Colombia.
- Ley 2200 de 2022. Por la cual se establece el régimen para las regiones administrativas y de planificación. Congreso de Colombia.
- Mintzberg, H. (1991). *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires: Librería El Ateneo Editorial.
- Ostrom, E. (2012). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Robledo Silva, P. (2010). *La autonomía municipal en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

# Propuestas de reforma al Sistema General de Participaciones - SGP

## Introducción

**Sergio León  
Álvarez  
Fernández**

Docente ocasional  
Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.  
Consultor del equipo técnico de la Misión de Descentralización.

El Sistema General de Participaciones (SGP), junto con los ingresos propios de las entidades territoriales y el Sistema General de Regalías, representa una de las principales fuentes de financiación de la descentralización en Colombia. Por concepto del SGP el Gobierno Nacional Central (GNC), en cumplimiento de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de 1991, definidos en los Actos Legislativos (AL) 01 de 2001 y 04 del 2007, transfiere una porción de sus ingresos corrientes a las entidades territoriales y a los resguardos indígenas para financiar sectores clave como educación, salud, agua potable y otros de destinación específica sectorial y territorial, o propósito general (DNP, 2023). Desde la creación del sistema en 2002 han surgido diversas razones que implican necesidades para su ajuste, con el fin de adaptar esta transferencia a las nuevas realidades socioeconómicas, al propósito de profundizar la descentralización, la autonomía territorial y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos.

Como se relata en Bonnet et al (2014), al SGP lo antecedieron dos mecanismos de transferencias: el Situado Fiscal y la Participación de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN). El primero consistía en las transferencias que el gobierno nacional central cedía a departamentos y distritos para financiar los servicios de salud y educación. El segundo, se componía de los recursos en que los municipios participaban de los ICN para los sectores de salud, educación, Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB) y otros propósitos.

Adicional a los actos legislativos, las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 reglamentan la operación, regulación y funcionamiento del

SGP. La primera estableció las competencias de la nación y de las entidades territoriales en educación, salud y otros 17 sectores, así como criterios específicos para la distribución y destino de cada una de las participaciones allí establecidas. También se establecen las asignaciones especiales equivalentes al 4% del total de los recursos: resguardos indígenas (0.52%), municipios ribereños (0.08%), Programa de Alimentación Escolar -PAE- (0.5%) y el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) (2.9%). El 96% restante se debe distribuir para educación (58.5%), salud (24.5%) y APSB (5.4%) y el Propósito General (PG) (11.6%). Antes del 2007, estas últimas dos participaciones estaban fusionadas sumando el 17%. Con la Ley 1176 del 2007 se separaron quedando en los porcentajes actuales. Esta Ley también mantuvo la transición en el crecimiento asociado a la inflación, le otorgó una participación a la primera infancia de manera temporal y un porcentaje adicional para la participación de educación.

Mientras que las tres primeras bolsas sectoriales tienen una destinación específica, el propósito general permite una limitada flexibilidad, ya que se puede dirigir a inversiones en todos los sectores de competencia local e, incluso, solo en los municipios de categorías 4<sup>a</sup> a 6<sup>a</sup> se puede orientar a la financiación de gastos inherentes al funcionamiento administrativo de los municipios (porcentaje máximo definido en el AL 04 de 2017). De acuerdo con el marco normativo del SGP, la distribución de estos recursos debe regirse por criterios como la población atendida y por atender, índices de pobreza, distribución entre población rural y urbana, y eficiencia administrativa y fiscal.



Las recomendaciones y propuestas al SGP elaboradas por el equipo técnico de la Misión de Descentralización incluyen una mayor flexibilización en el uso de los recursos del Proósito General, al igual que un ajuste de los criterios de asignación de esta participación para reflejar mejor las desigualdades territoriales y permitir el cierre, o como mínimo, la disminución de las brechas.

Este documento contiene muchas de las ideas plasmadas en el documento del Informe Final de la Misión (PNUD-DNP, 2024) con algunos ajustes y variaciones derivados de la actualización del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) del 2024 y de conocimientos posteriores al escrito del Informe Final. Dicho lo anterior, el documento se divide en cuatro secciones: primero, se encuentra esta introducción. Segundo, un breve diagnóstico relacionado con las proyecciones del SGP de aquí al 2032, tanto en montos constantes del 2023 como en porcentajes de los ICN, y de la situación de cada sector mencionando los criterios de distribución y las posibles falencias relacionadas. Tercero, se presentan las propuestas que se discutieron dentro de la dirección de la Misión y su equipo técnico. Por último, una breve conclusión.

## **Diagnóstico del Sistema General de Participaciones**

Para el cierre de 2024 se espera un aforo aproximado de 70.5 billones de pesos corrientes, representando un incremento sustancial de casi 15 billones con respecto a la vigencia del 2023. Este crecimiento es superior, tanto en términos nominales como reales, a los crecimientos de las vigencias anteriores. Desde la creación del sistema, se demoró un poco más de 2 décadas en duplicarse, en términos reales, el monto de las transferencias a las entidades territoriales. Con el panorama a mediano plazo obtenido por el MFMP del 2024, se prevé que se vuelvan a duplicar en un poco más de una década. Lo anterior en parte gracias a los esfuerzos fiscales realizados por las dos reformas tributarias de Restrepo, en 2021, y Ocampo, en 2022, que buscaron un mayor recaudo de los impuestos nacionales.

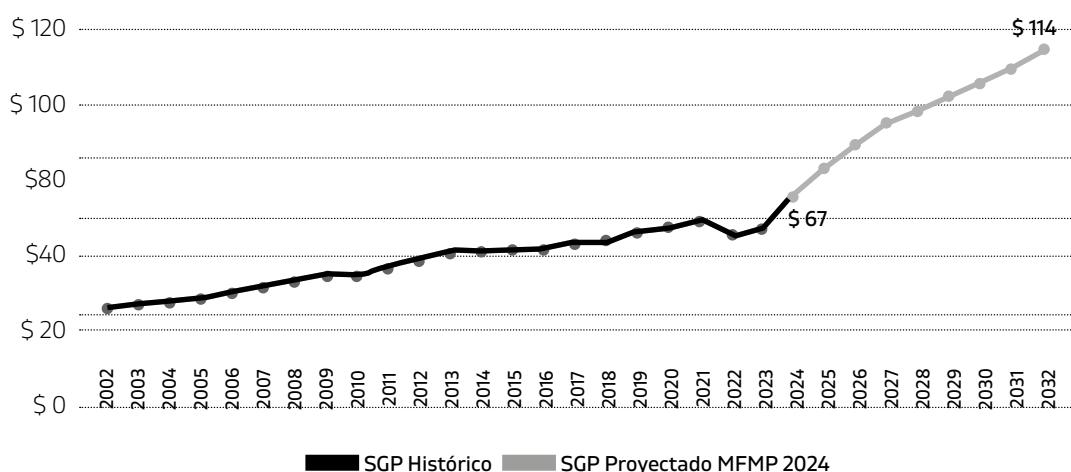
Lo anterior se evidencia en la Figura 1, con una proyección del SGP al año 2032 alcanzando un máximo de casi 115 billones de pesos del 2023, traduciéndose en una participación estable de casi el 31% de los ICN (ver Figura 2). Y aunque este porcentaje esté lejos de llegar al 46.5% que se pretende con el PAL 018 de 2024 por lo menos al cabo de 10 años, está

en línea con la trayectoria relacionada en el corto plazo de dicha propuesta, y se centra un poco más arriba del promedio histórico desde la creación del sistema (30.45% de los ICN).

En 2003, los municipios recibían el 61.08% del SGP mientras que los departamentos

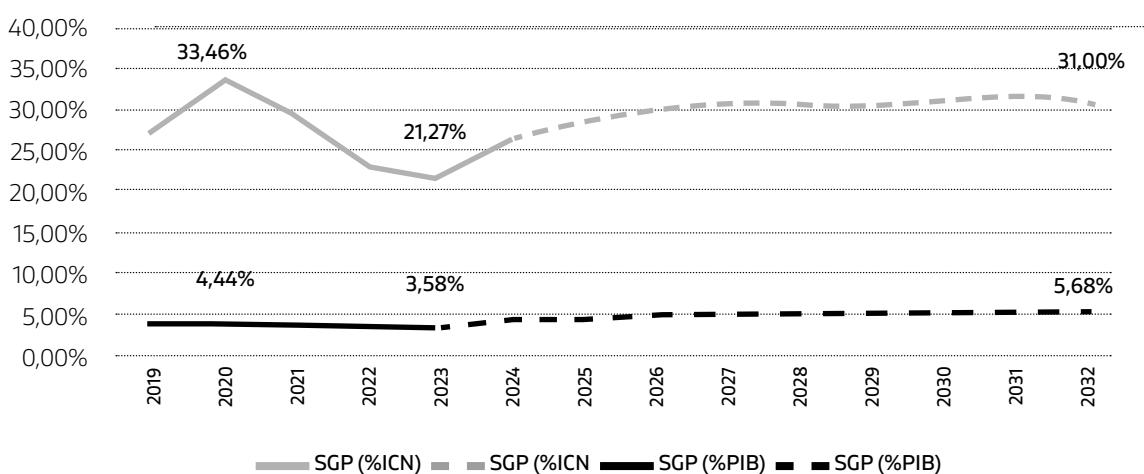
el 38.87% y las ANM el 0.05%. Veinte años después estas distribuciones han cambiado a favor de los municipios: ahora se les traslada el 67.93%, a los departamentos un 31.92% y a las Áreas no municipalizadas (ANM) el 0.1%<sup>1</sup>.

**FIGURA 1** - Evolución SGP y proyección según el MFMP del 2024. 2002 – 2032. Billones del 2023



**Fuente:** elaborado por el equipo técnico de la Misión de Descentralización con base en datos del SICODIS-DNP (2024) y el MHCP – MFMP (2024).

**FIGURA 2** - Proyección del SGP como % de los ICN y como % del PIB. 2019 - 2032



**Fuente:** elaborado por el equipo técnico de la Misión de Descentralización con base en datos del SICODIS-DNP (2024) y el MHCP – MFMP (2024).

1. SICODIS-DNP (2023)

Ahora bien, la desigualdad y el cierre de brechas no solo es un tema de mayores recursos. Los criterios de distribución juegan un papel fundamental a la hora de querer usar este sistema de transferencias como garante de mayor equidad territorial, con el reconocimiento de que estos recursos son la base primaria de financiación de las competencias descentralizadas en los gobiernos subnacionales.

Desde un inicio, las transferencias del SGP no solo han tenido como propósito la financiación de las competencias descentralizadas a cargo de las entidades territoriales, buscando que su magnitud, forma de distribución y eficiencia en su uso permitan la disminución de las brechas en prestación de servicios básicos<sup>2</sup>, tanto mediante la universalización de coberturas, como en avances de calidad. Sin embargo, algunos estudios similares a los de Econometría (2014) indican que, si bien se ha avanzado en el primer aspecto, especialmente en educación y salud (y aún con dificultades en APSB), los resultados en calidad todavía están rezagados evidenciando brechas sociales a nivel nacional y territorial, lo cual ha sucedido porque los mayores recursos de las participaciones de educación y salud se han orientado a sufragar gastos recurrentes (i.e. prestación del servicio educativo y el régimen subsidiado en Salud). Actualmente, la mayor parte del SGP se destina a financiar las necesidades en los sectores de educación, salud, y agua potable, esto es, destinaciones específicas.

La participación de educación está orientada a financiar los factores de prestación del servicio de educación preescolar, básica y media (pago de personal docente y administrativo, infraestructura, asignaciones de gasto para calidad) y en su distribución se tiene en cuenta la matrícula, los costos de personal administrativo y docente. Como se especificó en el informe final (PNUD-DNP, 2024), la distribución de recursos en el sector educativo revela

una estructura compleja con sus dos componentes: prestación de servicios y calidad, subrayando que las transferencias por SGP en el sector educativo están más orientadas a cubrir los costos de la prestación del servicio, especialmente la nómina, que a financiar inversiones que cierren brechas, pues más del 95% del SGP de educación se dirige a la financiación de la prestación del servicio, recursos que llegan solamente a las entidades territoriales certificadas<sup>3</sup>, y el restante 5% es para acciones de Calidad, el cual es tratado como residual y es asignado a todas las administraciones municipales (Ver Figura 3).

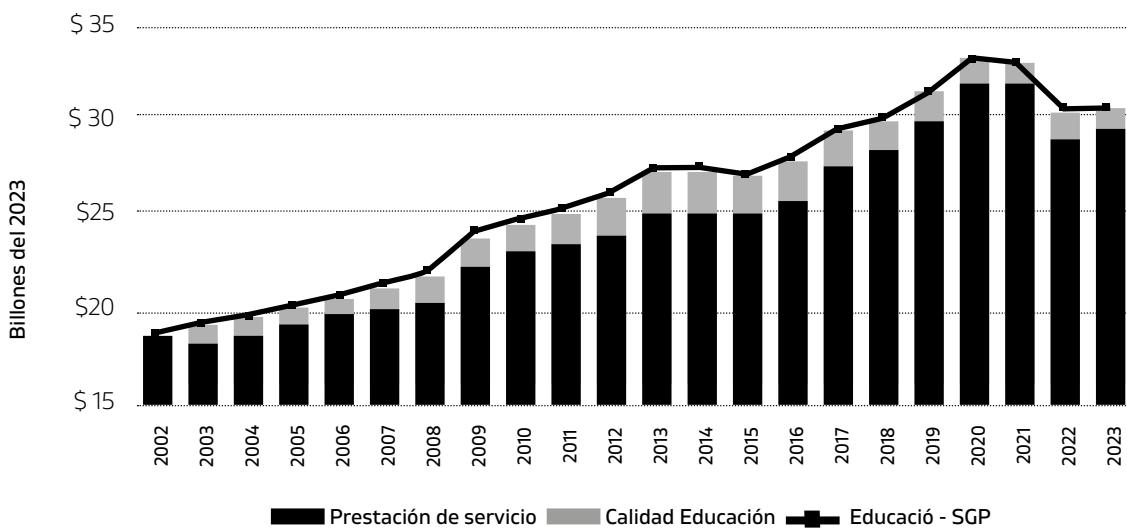
La participación de la salud en el SGP se orienta al apoyo a la financiación de sus 3 componentes, así: i) Régimen Subsidiado (87%); ii) Salud Pública (10%) y iii) Subsidio a la Oferta (3%). Esta participación no ha sido fija desde la creación del sistema, sino que se han modificado los porcentajes en detrimento del subsidio a la oferta pasando estos recursos al Régimen Subsidiado, tal como se puede apreciar en la Figura 4.

La participación para APSB – SGP se distribuye entre departamentos, municipios, distritos y ANM<sup>4</sup>. El 85% se destina a municipios y ANM para la financiación de todos los factores necesarios para la provisión de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, de forma individual o asociada; se distribuye considerando los siguientes criterios: i) déficit de coberturas; ii) población atendida y balance del esquema solidario; iii) esfuerzo de la entidad territorial en el aumento de coberturas; iv) niveles de pobreza y, v) eficiencia fiscal y administrativa. El restante 15% se destina a los departamentos y Bogotá para apoyar procesos

**“ La participación de educación está orientada a financiar los factores de prestación del servicio de educación preescolar, básica y media.**

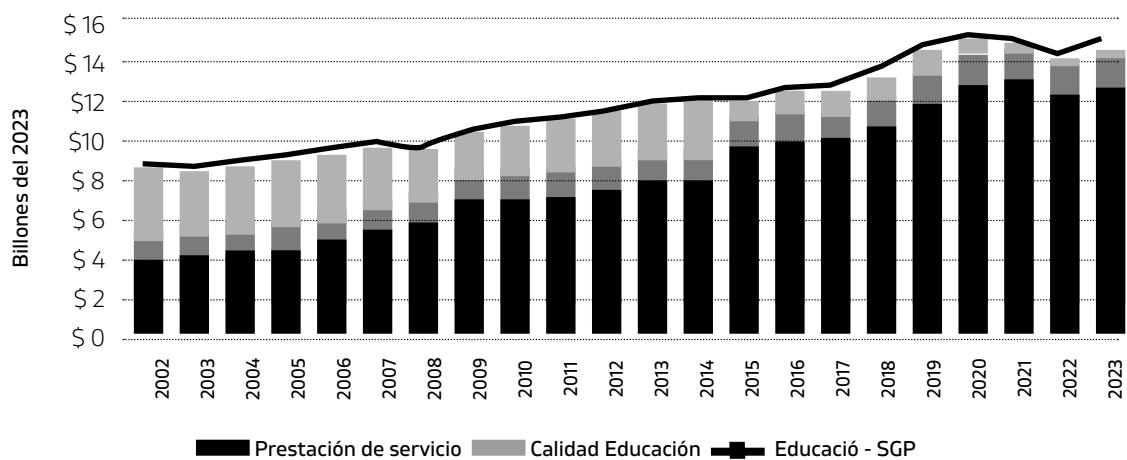
- 
2. Basta con mirar los criterios de asignación de las participaciones, en donde una gran parte busca repartirse de forma progresiva teniendo en cuenta la pobreza de los municipios.
  3. Los 32 departamentos y 65 municipios.
  4. Recursos administrados por los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, según corresponda.

**FIGURA 3 - Evolución SGP – Educación y sus componentes (Prestación del servicio y Calidad).**  
Billones de pesos del 2023. 2002 - 2023



**Fuente:** elaborado por el equipo técnico de la Misión de Descentralización con base en datos del SICODIS-DNP (2024)

**FIGURA 4 - Evolución SGP – Salud y sus componentes (Régimen subsidiado, Salud Pública y Subsidio a la oferta) 2002 – 2023. Billones de pesos del 2023**



**Fuente:** elaborado por el equipo técnico de la Misión de Descentralización con base en datos del SICODIS-DNP (2024)

de articulación, estudios y asistencia técnica. Se distribuyen con base en la participación de sus municipios en los tres primeros criterios señalados (PNUD-DNP, 2024).

Por su parte el PG, que es la participación que goza de mayor discrecionalidad por los municipios y distritos, está condicionado por

destinaciones específicas con porcentajes fijos (un 8% para deporte y recreación y un 6% para cultura<sup>5</sup>, un 10% para el FONPET), y los recursos restantes deberán ser destinados a inversión de acuerdo con las competencias asignadas por la ley. Dichas destinaciones fijas quizá no corresponden a sus necesida-

5. Art.14. Ley 1450 de 2011.

des de gasto (como por ejemplo el 10% para el FONPET). En el Informe Final se enumeran los otros sectores en que se pueden usar los recursos de esta participación y, aunque no se establece en la ley, la mayoría de los municipios de categorías 4 a 6 utilizan parte de estos recursos para su funcionamiento, dejando un margen pequeño para los rubros de inversión en sectores prioritarios.

Pese a la relativa discrecionalidad, los criterios de distribución de esta asignación priorizan a la población y la pobreza. Por un lado, por el criterio de la población se les otorga más recursos a los municipios con mayores capacidades que por lo general son los que pueden asumir mayores competencias, concentrándose, por lo general, en el pentágono de oro<sup>6</sup>. Y, por otro lado, aunque la pobreza sea el criterio predilecto para distribuir recursos de forma progresiva, pueden existir incentivos a que los municipios no la disminuyan para recibir más recursos<sup>7</sup>. En el Informe Final (2024) se hizo énfasis también en las Asignaciones Especiales que representan el 4% del total de las transferencias.

## **Propuestas desde el Equipo Técnico de la Misión de Descentralización**

Toda vez que se analiza el contexto actual de las participaciones en este sistema de transferencias descentralizadas, el equipo técnico de la Misión de Descentralización escaló una serie de propuestas que iban más ligadas a dos de los objetivos: i) equidad para el cierre de brechas y ii) mayor autonomía. Es así como las propuestas de reformas al SGP se centraban en cuatro pilares: i) garantía de un piso de la participación del SGP respecto a los ICN; ii) recomposición de las participaciones del SGP en dos grandes bolsas: sectorial y territorial, de tal forma que se aumente la participación de esta última; iii) actualización/cambio de criterios de distribución del PG; y, por último, iv) garantía de mayor autonomía en el uso de los recursos del PG.

## **Garantía de piso de la participación del SGP respecto a los ICN**

De acuerdo con la Figura 2, la trayectoria inercial del SGP considerando el MFMP del 2024 muestra que a partir del 2027 la participación promedio iba a estar cerca al 30% (similar al promedio histórico desde la creación del sistema). La propuesta del equipo técnico respecto a los montos futuros del sistema consistía en sostener la trayectoria inercial de la participación respecto a los ICN como un piso, manteniendo la fórmula de crecimiento actual especificada en el Art. 357 de la CP, sin necesidad de ponerle cargas y/o presiones fiscales adicionales al Gobierno Nacional Central en el mediano plazo, de tal forma que se garantizara que, a partir del 2027, el SGP fuese, como mínimo, el 31% de los ICN.

## **Recomposición de las participaciones del SGP en dos grandes bolsas: sectorial y territorial**

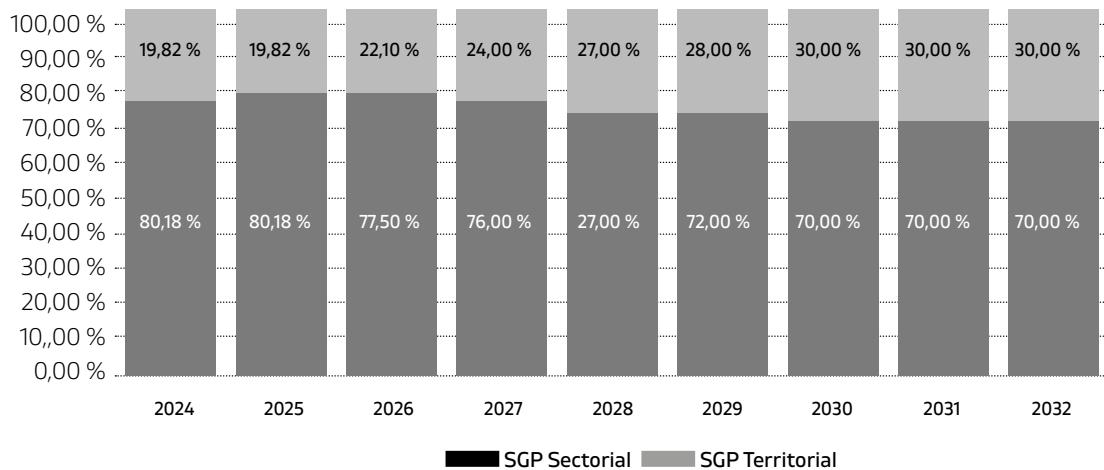
La bolsa sectorial sería compuesta por las participaciones para Educación y para Salud, así como el Programa de Alimentación Escolar (PAE), lo cual equivale en total al 80,18%. La bolsa territorial, estaría compuesta por las otras participaciones: APSB<sup>8</sup>, PG, AESGPRI, Ribereños, Primera Infancia y FONPET, que suman actualmente el 19.82%. La idea esa llevar, en el mediano plazo, a que la bolsa territorial aumente en 10 puntos porcentuales su participación dentro del total, de tal forma que al cabo de 10 años la participación fuese 70% para el SGP – Sectorial y 30% para el SGP – Territorial. Esto permitiría ampliar mucho más los recursos del PG. El cambio en la participación año a año debía hacerse de tal forma que los recursos del SGP sectorial no decrecieran en términos reales.

6. Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga.

7. O incluso se debe esperar más de diez años para actualizar el indicador, bien sea por el Índice de Pobreza Multidimensional – IPM de corte censal o por las Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI.

8. A pesar de que Agua Potable y Saneamiento Básico también es un sector, no se incluyó dentro del SGP sectorial debido a que opera con una lógica más de uso de recursos desde el territorio, como por ejemplo los PDA's.

**FIGURA 5** - Gradualidad en la distribución de las bolsas del SGP. SGP Sectorial y SGP Territorial como % del total



**Fuente:** elaborado por el equipo Técnico de la Misión de Descentralización con base a la propuesta.

### Actualización/cambio de criterios de distribución del PG

Como se mencionó previamente, los criterios del PG actuales no reconocen la diversidad y/o heterogeneidad del país. El equipo técnico de la Misión de Descentralización propuso nuevos criterios que permitan otro enfoque. Estos criterios se aplicarían únicamente a los *recursos adicionales respecto al punto de partida*. Es decir, los nuevos criterios aplicarían únicamente sobre los recursos adicionales que generaría la nueva composición mostrada en la Figura 5 sobre el PG y, a su vez, se le garantizaría un nivel mínimo a todos los municipios y distritos para no perjudicarlos en relación con los recursos distribuidos de las vigencias anteriores. Esto implicaría una desaceleración en el ritmo de crecimiento del PG de algunos municipios respecto a su trayectoria “natural” para aumentar el crecimiento de otros históricamente rezagados, asumiendo la solidaridad entre municipios.

Dicho lo anterior, los recursos adicionales dirigidos a la bolsa del PG quedarían distri-

buidos de la siguiente forma: Primero, el 70% de los recursos adicionales se distribuirán para todos los municipios por el criterio de la igualación fiscal, desarrollado ampliamente por la literatura internacional (Domínguez del Río, 1981; Bonet-Morón y Ayala-García, 2015; Brosio et al, 2018) como forma de distribución de recursos para compensar las inequidades y cerrar las brechas; muestra un mecanismo por el cual aquellos municipios cuya tributación per cápita sea menor reciban una mayor proporción de la bolsa, y viceversa. En el Informe Final de la Misión se establecen por categorías de municipios cuáles serían los más beneficiados dentro de esta propuesta.

Segundo, el 18% se haría bajo el criterio de ‘densidad étnica’, el cual tiene como objetivo dotar a aquellos municipios con una población étnica significativa de mayores recursos para que puedan atender las deficiencias y precariedades de estas poblaciones dentro del municipio<sup>9</sup>, reconociendo sus particularidades en usos y costumbres. Y, por último, el 12% se distribuiría con criterios ambientales,

9. Los municipios con más alta densidad étnica muestran mayores niveles de pobreza, de acuerdo con el ejercicio de categorías realizado por la Misión de Descentralización.

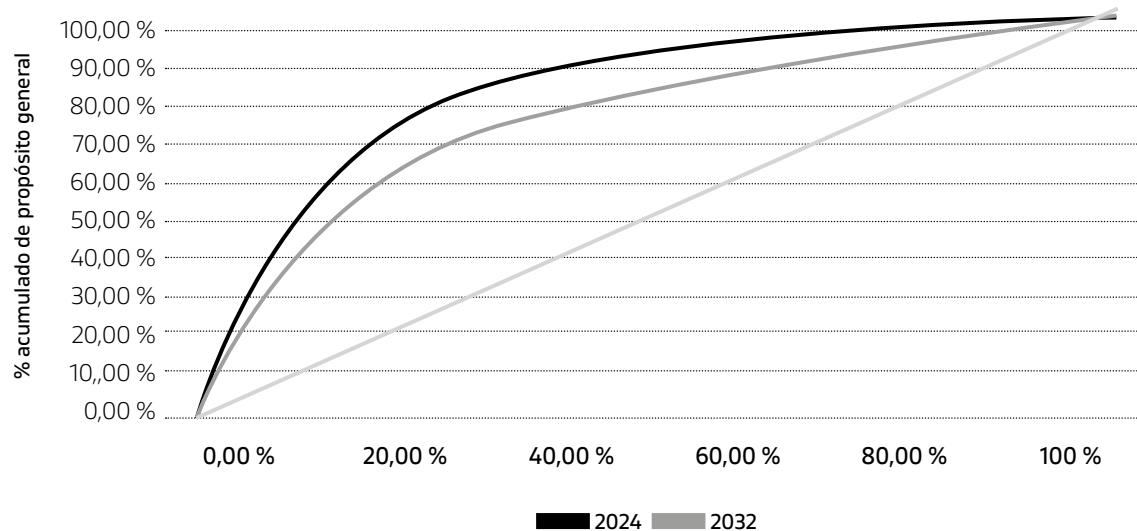
premiando con más recursos a aquellos municipios que tengan una alta concentración de sus áreas de interés ambiental dentro de la extensión del municipio.

La Figura 6 muestra el cambio en la distribución en los recursos del Propósito General por medio de las curvas de Lorenz asociadas al reparto actual (2024) y al reparto hipotético de la propuesta del equipo técnico (para el año 2032). Actualmente el 20% de la población de Colombia (correspondiente a los 840 municipios más pobres del país) recibe el 60% del Propósito General, esperándose que a 2032, con la propuesta, esos mismos municipios reciben hasta un 70% de esta bolsa. Otros efectos

redistributivos de acuerdo con la propuesta podrán encontrarse en el Informe Final de la Misión de Descentralización (PNUD-DNP, 2024).

El Equipo Técnico solo propuso cambios en los criterios de distribución del Propósito General debido a que son los que gozan de mayor discrecionalidad por parte de los gobiernos locales. Los criterios de distribución en el resto de las participaciones (Educación, Salud y APSB) serán responsabilidad de cada sector, por un lado, para identificar las brechas actuales, y, por otro lado, para determinar aquellos criterios que permitan minimizar el tiempo del cierre de brechas independientemente del aumento en los recursos del sistema.

**FIGURA 6** - Curva de Lorenz distribución del Propósito General actual (2024) y de la propuesta (2032).



**Fuente:** elaborado por el equipo técnico de la Misión de Descentralización con base en datos del SICODIS-DNP (2024) y DANE – Proyección de Poblaciones (2024).

## Mayor autonomía en el uso de los recursos del PG

Una de las propuestas insignia de la Misión de Descentralización sobre la autonomía en el SGP surge de un diagnóstico que revela un propósito general lleno de rigideces en su uso y condicionado por porcentajes de destinación, lo que obstaculiza la verdadera descentralización fiscal y política del país. Por ello,

se propone flexibilizar totalmente el propósito general para los municipios, eliminando las restricciones de destinación, pero priorizando las competencias descentralizadas y los proyectos de sus planes de desarrollo. Esta medida implicaría suprimir las disposiciones específicas sobre el SGP-PG, permitiendo que los recursos se ejecuten con autonomía territorial en el marco de la delegación de competencias

descentralizadas y en consonancia con las prioridades municipales. Además, requeriría un programa de fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales, liderado por el sector de Planeación, y que esté articulado con las competencias definidas por la LOOT.

## Conclusiones

El equipo técnico de la Misión de Descentralización fundamentó sus propuestas de reforma al SGP bajo la hipótesis clave: aumentar los recursos asignados a los territorios no garantiza una mayor equidad en la distribución de estos recursos, a menos que se modifiquen los criterios de distribución. La eficiencia en el uso de los recursos y la capacidad de las ET para gestionar sus propios presupuestos

deben estar acompañadas por una reformulación de los mecanismos que determinan cuánto recibe cada región. Si los criterios actuales de distribución, especialmente los relacionados con el PG, permanecen constantes, el cierre de brechas sociales y económicas, así como en capacidades podría prolongarse significativamente. Así, la reforma no solo debe enfocarse en aumentar el volumen de recursos, sino en garantizar una distribución más justa y eficiente que permita avanzar hacia una equidad territorial real en el mediano plazo. Es tarea de cada sector determinar cuáles son esos nuevos criterios de distribución que permitan no solo el logro de coberturas universales, sino también mejoras en la calidad de la prestación de los servicios, y, por último, el cierre de brechas entre territorios.■

## Referencias

- Bonet, J., y Alvis, J. (2007). "Bases para un fondo de compensación regional en Colombia". En: *Documentos de trabajo sobre Economía Regional*. (97), 1-32.
- Bonet, J., y Ayala, J. (2016). "La brecha fiscal territorial en Colombia". En: *Documentos de trabajo sobre Economía Regional*. (235), 1-53.
- Bonet, J., Pérez Valbuena, G. J., & Ayala, J. (2014). "Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia". En: *Documentos de trabajo sobre Economía Regional*. (205), 1-72.
- Bonet-Morón, J., y Ayala-García, J. (2015). "Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales horizontales en Colombia". En: *Documentos de trabajo sobre Economía Regional*. (231), 1-45.
- Bonet-Morón, J., Pérez-Valbuena, G. J., y Montero-Mestre, J. L. (2018). "Las finanzas públicas territoriales en Colombia: dos décadas de cambios". En: *Documentos de trabajo sobre Economía Regional*. (267).
- Bonet-Morón, J., Pérez-Valbuena, G. J., y Ricciulli-Marín, D. (2017). "¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia?". En: *Documentos de trabajo sobre Economía Regional y Urbana*. (261), 1-54.
- Brosio, G., Jiménez, J. P., y Ruelas, I. (2018). "Desigualdades territoriales, transferencias de igualación y reparto asimétrico de recursos naturales no renovables en América Latina". En: *Revista de la CEPAL*, (126), 63-85.
- Domínguez del Brío, F. (1981). "Selección de criterios de igualación fiscal en el contexto de varias autonomías fiscales". En: *Revista de Economía Política*. (87), 77-105.
- Econometría. (2014). *Evaluación de operaciones del Sistema General de Participaciones*. Bogotá: DNP.
- Economía Urbana. (2018). *Evaluación sobre la implementación de la asignación especial del Sistema General de Participaciones en los Resguardos Indígenas*. Economía Urbana LTDA.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (2024). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2024*. Bogotá.
- Núñez, J. (2023). *Informe final de consultoría de la Misión de Descentralización: "Las trampas de pobreza a nivel local en Colombia y la necesidad de un fondo de convergencia regional"*. Bogotá.
- PNUD-DNP. (2024). *Informe final Misión de Descentralización*. Bogotá: PNUD.
- SICODIS-DNP. (2024). *Sistema General de Participaciones*. Disponible en: <https://sicodis.dnp.gov.co/logon.aspx?ReturnUrl=%2f>.

# Propuestas de reforma al Sistema General de Regalías - SGR

**Luis Yesid  
Sandoval Brito**  
Economista  
y experto  
en asuntos  
territoriales.  
Gerente de  
CONSUCOL.  
Exconsultor del  
equipo técnico  
de la Misión de  
Descentralización

## Introducción

Las regalías son una contraprestación económica en favor del Estado por la explotación de los recursos naturales no renovables<sup>1</sup>. Las entidades territoriales tienen el derecho a participar de estas contraprestaciones económicas y, en particular, los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, los cuales tienen el derecho a recibir regalías directas, tal como lo establece la normativa vigente<sup>2</sup>.

Desde 1994 Colombia construye una institucionalidad reguladora de la asignación de las regalías, que en su gran mayoría corresponden a hidrocarburos. Con estos recursos, entre 2012 y 2022, se financiaron 22.337 proyectos por un monto de \$67,9 billones de pesos, que representaron una inversión importante para los territorios. Desde 2012, el promedio anual de ingresos del SGR equivale a los montos del Propósito General (PG) del Sistema General de Participaciones (SGP), que son los recursos que en realidad tienen las entidades territoriales a su discreción, pues los correspondientes a educación y salud se definen en la esfera nacional. Esto ocurre a pesar de las fluctuaciones de las regalías debido a la volatilidad del precio internacional, la tasa de cambio y el éxito de las exploraciones. El país está advertido sobre el agotamiento de las reservas y el futuro decrecimiento de los recursos en razón a la transición energética que se enfoca en

energías alternativas al petróleo y el carbón, lo que obligará a replantear el concepto y la aplicación de las regalías hacia nuevas formas de contraprestación y compensación.

El objetivo de este artículo es mostrar las propuestas de reforma al SGR planteadas por el equipo técnico de la Misión de Descentralización. Después de esta introducción se realiza un diagnóstico del sistema. Para construir las propuestas se identificaron los retos que dificultan el uso eficiente de los recursos de estas contraprestaciones y que se deben enfrentar si se quiere hacer los cambios propuestos. Posteriormente, se encuentran los efectos esperados si se llegase a dar una agenda legislativa, en especial a los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y de la Ley 2056 del 2020, en la misma línea de las propuestas. Por último, una breve conclusión.

## Diagnóstico

La distribución de los recursos se realiza mediante asignaciones que se incorporan y consolidan progresivamente de acuerdo con el momento político del país y con la “puja” distributiva entre los diferentes receptores de los recursos a nivel territorial y nacional. La Tabla 1 presenta la composición actual de las asignaciones específicas del SGR, para las cuales se realiza la distribución entre los respectivos beneficiarios.

A través de sistemas de reparto paralelos se distribuyen, por un lado, los rendimientos financieros (\$2,6 billones en 2023-2024) transferidos en su gran mayoría a la asignación de

1. Art. 360 de la [Const. P.] (1991)  
2. Art. 22 de la Ley 2056 del 2020



paz (56%) y el resto a las asignaciones directas y al incentivo a la producción en municipios de asignación directa. Por otro lado, el mayor recaudo, que es muy irregular (\$9.67 billones en 2023-2024), se reparte entre asignaciones directas (20%), inversión local (10%), ambiental (20%), FAE (45%) y emprendimiento y empleo en entidades territoriales con asignaciones directas (5%).

Estos sistemas de reparto incorporan una complejidad innecesaria y difiere con otros sistemas nacionales donde los rendimientos financieros y los mayores ingresos se liquidan en su momento y se incorporan como parte de la bolsa total, sin pre-asignaciones. A estas complejidades se suma una estructura de metodologías y procedimientos cada vez más engorrosos que dificultan la ejecución. No es gratuito que el sistema de información oficial refleje que no se han desembolsado \$25 billones de pesos, correspondientes al período 2012 – 2022.

Para el ciclo 2023 – 2024 se proyectó la asignación de \$ 41,9 billones, que agrega los ingresos corrientes, los rendimientos financieros y el mayor recaudo.

Ahora bien, actualmente los departamentos y municipios manejan directamente el 55% del total de recursos del SGR. El 40% de la asignación regional se asigna en los OCAD de cada una de las regiones: Caribe, Centro Oriente, Eje Cafetero, Pacífico, Centro-Sur-Amazonia y Llanos.

El ahorro de las entidades territoriales se canaliza a través del FAE (para garantizar el “desahorro” cuando las regalías disminuyan) y del FONPET (para provisionar las pensiones de las entidades territoriales).

En el resto de los recursos la injerencia del gobierno nacional es determinante y, si bien la ejecución se realiza en el territorio, el asunto crítico es el rol real de las entidades territoriales en las decisiones y la ejecución. Bajo este esquema se operan: i) las asignacio-

nes ambientales lideradas por el Ministerio de Ambiente, que en su mayoría se distribuyen por convocatorias; ii) las asignaciones de ciencia, tecnología e innovación y de paz que también se distribuyen mediante convocatorias en el marco del OCAD corres-

pondiente; y iii) los recursos de funcionamiento; de fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control (SSEC).

**TABLA 1**- Asignaciones actuales del SGR

| Asignación                                           | Descripción                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | %     |
|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Directas                                             | Departamentos y municipios productores, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos.<br>El 4,5% de las asignaciones municipales y el 2% de las asignaciones departamentales se deben invertir en proyectos de impacto en comunidades étnicas.                                                                                                                                                                                                                     | 20%   |
| Directa Anticipada                                   | El 5% de los recursos que podrán ser anticipados para los municipios donde se exploten recursos naturales no renovables. ( <i>Dado que es un anticipo de ingresos futuros en la práctica no es una asignación</i> ).                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 5%    |
| Inversión Local                                      | Recursos para los municipios más pobres, los cuales se distribuyen con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y población.<br>De estos al menos dos puntos porcentuales son para medio ambiente. Esta es la asignación para la inversión local en ambiente y el desarrollo sostenible.<br>El 1% para proyectos de inversión de los pueblos y comunidades indígenas. 1,1% para proyectos de inversión de los pueblos y comunidades NARP.<br>0,22% para proyectos de inversión para el pueblo Rrom o gitano. | 15%   |
| Municipios Ribereños Río Magdalena y Canal del Dique | Canalizados a través de Cormagdalena, quien cuenta con un esquema de decisión con participación de las autoridades territoriales.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 0,5%  |
| Fondo de Ahorro Pensional Territorial (FONPET)       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 2,25% |
| Inversión Regional                                   | Del 100% de la asignación, el 60% es para departamentos y Bogotá, y el 40% para las regiones Caribe, Centro Oriente, Eje Cafetero, Pacífico, Centro Sur Amazonia y Llanos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 34%   |
| Ambiental                                            | Conservación de áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la Deforestación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 1%    |
| Ciencia, Tecnología e Innovación                     | De estos al menos 2 puntos porcentuales deben ser para investigación o inversión en proyectos de ciencia, tecnología e innovación relacionados con el ambiente o el desarrollo ambiental.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 10%   |
| Paz                                                  | Por 20 años, hasta 2037                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 7%    |
| Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 2,25% |
| Operación                                            | Fiscalización y Exploración                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 1%    |
|                                                      | Funcionamiento                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 1%    |
|                                                      | Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control (SSEC)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 1%    |

**Fuente:** elaborado por el equipo técnico de la Misión de Descentralización con base en la normatividad vigente.

En lo que respecta al funcionamiento del SGR, se observa que progresivamente el nivel nacional participa en la “puja” del reparto y define que gran parte de los ministerios y diversas entidades nacionales reciban el 70% de los gastos de funcionamiento bajo

el argumento que son parte del “ciclo de las regalías” y el supuesto que aportan su capacidad técnica para la formulación de los proyectos. En realidad, solo se justifica que sea el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Hacienda y Crédito

Público (MHCP) y el Ministerio de Minas y Energía (MinMinas) quienes reciban recursos razonables por su papel real en el SGR. Más aún, los gastos de funcionamiento, de fiscalización y del SSEC son porcentajes fijos del total de recursos movilizados a través del SGR, lo cual estimula una especie de “compulsión” al gasto pues la base de esta no es el requerimiento objetivo de una estructura administrativa y financiera sino la disponibilidad de los recursos susceptibles de aplicar.

De esta manera, el sistema actual restringe la autonomía de las autoridades territoriales en el manejo de los recursos de las regalías. Por ello, el equipo técnico de la Misión de Des-

centralización propuso cambios sustanciales de orden constitucional y de procedimientos que hagan posible una mayor autonomía territorial y que ello ocurra con la fluidez y la simplificación de los giros directos.

En paralelo, la autonomía se acompaña de acciones complementarias que permitan superar la actual lógica del “reparto” que ha desdibujado la asociatividad y la concurrencia en la aplicación de estos recursos escasos,

estimula la dispersión de los dineros y debilita la coordinación necesaria para avanzar en la inclusión, la equidad y el cierre de brechas.

En efecto, la asociatividad es muy precaria entre entidades territoriales pues cada una de ellas tiende a recibir el dinero de su participación y para ejecutorías en su jurisdicción, sin pensar en que la solución podría ser más eficiente si contemplara el trabajo colegiado con el entorno. De igual forma, la concurrencia entre fuentes de financiamiento, nacionales y territoriales, es muy débil y se relega la financiación de proyectos de mayor impacto o de enfoque estratégico. No existen estímulos verticales y horizontales efectivos para asegurar una concurrencia de los distintos niveles del gobierno en los proyectos del SGR.

El SGR también ha perdido identidad y mu-

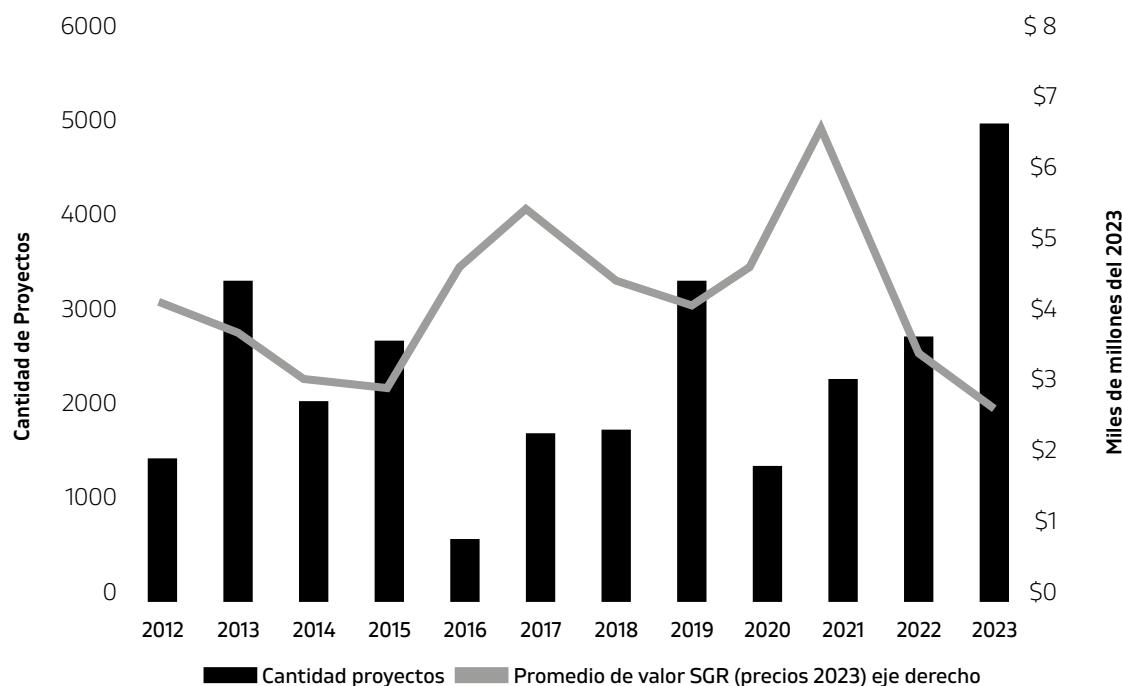
**“ El sistema actual restringe la autonomía de las autoridades territoriales en el manejo de los recursos de las regalías.**

chas de sus asignaciones coinciden con las correspondientes al SGP como es el caso de las asignaciones para los municipios ribereños del Río Magdalena y el Canal del Dique, el FONPET y, recientemente, la alimentación (PAE) y el transporte escolar. Sin duda, cada vez es menor la complementariedad de los dos sistemas, los cuales coinciden en el destino y uso de los recursos de algunas asignaciones. Por ejemplo, el SGP-PG con las asignaciones directas y las asignaciones para la inversión local del SGR. En estos casos no son claros los mecanismos de coordinación y racionalización de recursos. Todo ello a pesar de que los dos sistemas se alojan en el DNP, quien paradójicamente cumple una doble función de “administrador” y de “regulador”, de “juez y parte”.

La situación óptima es que el SGP atienda los derechos sociales y el SGR se especialice en la generación de desarrollo económico. La proliferación de líneas de gastos diversos y superpuestos genera dispersión en la aplicación de los fondos, atomización y pérdida de enfoque en proyectos estratégicos de desarrollo como son la formación bruta de capital y el fortalecimiento de la base económica territorial. Se aprovecha el potencial de estos recursos finitos y, por ende, se disminuye la capacidad para el cierre de las brechas económicas inter e intra territoriales. Un ejemplo de esto es observado en la Gráfica 1 la cual muestra la cantidad de proyectos aprobados por el sistema y el valor promedio de aprobación. Salvo pandemia, el valor promedio de los proyectos aprobados ha venido disminuyendo desde el 2017 y en el 2023 alcanzaron un mínimo de aproximadamente 3 mil millones de pesos.

### Los Retos

Los objetivos de una reforma al SGR, desde una perspectiva de descentralización, se concentran en tres niveles básicos, i) respetar la autonomía de las entidades territoriales en la gestión de recursos, ii) aumentar el potencial del SGR para cerrar las brechas económicas territoriales, y iii) reducir la fragmentación y dispersión en la ejecución de los recursos. Estos apartados se desarrollan a continuación.

**GRÁFICA 1**- Cantidad de proyectos aprobados y valor promedio aprobado por el SGR. 2012 - 2023

Fuente: PNUD-DNP (2024)

### Respetar la autonomía de las entidades territoriales en la gestión de los recursos

La autonomía implica la supresión de los órganos OCAD y procedimientos nacionales que elevan los costos de transacción. En efecto, la mediación de los OCAD que aún persisten (paz, regionales y de ciencia, tecnología e innovación) son un modelo de gestión que no responde al propósito de ampliación de la autonomía de las entidades territoriales en el gobierno y gestión de los recursos de regalías.

Los avances logrados en los años pasados con la supresión de los OCAD en los casos de las regalías directas, la asignación de inversión local y de los recursos de la asignación regional para departamentos y Bogotá muestran que es una senda posible y conveniente.

De igual manera, el sistema de convocatorias en la asignación ambiental, de paz y de ciencia, tecnología e innovación (CTeI) son un procedimiento que por definición tiende, por un lado, a favorecer a los oferentes que concentran más capacidades y, por otro, ine-

vitablemente a negar el acceso a los recursos a los territorios menos desarrollados y de menores capacidades de gestión. Incluso también se presenta el riesgo de que los intereses nacionales primen sobre las prioridades locales, tan importantes como aquellos.

La autonomía también se refleja en la fusión de las asignaciones de ambiente (que actualmente están dispersas (1% Asignación Ambiental, al menos dos puntos porcentuales de la Asignación Inversión Local/Ambiente y Desarrollo Sostenible, al menos dos puntos porcentuales de la Asignación de Ciencia, Tecnología e Innovación Ambiental y el 20% del mayor recaudo) y la descentralización posterior para el gobierno y la gestión autónoma por parte de las entidades territoriales. Se propone que estos recursos se destinen a cofinanciación de iniciativas y proyectos con otros niveles de gobierno y que en el proceso se priorice la asociatividad en torno a la solución de problemáticas comunes, como la atención a una microcuenca, una alternativa sanitaria, entre otras.

A la par, se propone la descentralización de la asignación de paz con criterios de equidad lo cual implica el manejo autónomo de los recursos por parte de las entidades territoriales focalizadas. La distribución actual se realiza con base en las convocatorias que en teoría cobijan los 170 municipios de las 16 regiones PDET y en las cuales el Gobierno Nacional puede presentar proyectos. Se propone suprimir el mecanismo de las convocatorias y entregar los recursos directamente a estas entidades territoriales,

a fin de que los ejecuten con base en lo previsto en los Planes de Acción para la Transformación Regional. Estos planes incorporan principalmente proyectos de competencia eminentemente local.

Finalmente, el anhelo de autonomía también cobija a los pueblos y comunidades indígenas, NARP (negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras) y el pueblo Rrom.

asignación directa de municipios productores / puertos marítimos y fluviales, 2% de asignación directa de departamentos productores / puertos marítimos y fluviales y el 2,32% de la asignación de inversión local distribuidos de la siguiente manera: 1% para proyectos de inversión de los pueblos y comunidades indígenas; 1,1% para proyectos de inversión de los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras NARP; y el 0,22% para proyectos de inversión para el pueblo Rrom o gitano.

Se pretende crear la asignación étnica (con la fusión de líneas anotada arriba) y transferir los recursos directamente a los territorios étnicos para su manejo autónomo, bajo el liderazgo del Ministerio del Interior, considerando un período de transición de cinco años y un apoyo especial al fortalecimiento de capacidades y al ciclo de proyectos adaptados a sus usos y costumbres.

**“ El anhelo de autonomía también cobija a los pueblos y comunidades indígenas, NARP (negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras) y el pueblo Rrom.**

### **Aumentar el potencial del Sistema General de Regalías – SGR para cerrar las brechas económicas territoriales**

El cierre de brechas económicas territoriales sería la razón fundamental del SGR a partir del financiamiento de proyectos de formación bruta de capital y el fortalecimiento de la base económica territorial. Estos proyectos también fomentarían la asociatividad supra municipal y supra departamental, y serían el vehículo para la concurrencia de recursos con fuentes nacionales, tales como los numerosos fondos del gobierno nacional que operan en los territorios.

En la metodología de priorización que emitan las autoridades del SGR, se deberá fomentar la concurrencia de fuentes nacionales por medio de estímulos verticales y horizontales y la incorporación de un impacto territorial y un criterio de asociatividad. Esta opción se puede adoptar sin necesidad de una ley.

Vale decir que la asociatividad supra departamental o regional, en la asignación de inversión regional, se ha desdibujado en el SGR debido a cuatro razones: i) es un escenario donde los gobernadores son los actores determinantes y, en consecuencia, se termina privilegiando los proyectos de impacto seccional o local; ii) muchos actores departamentales consideran que las iniciativas estructurales supra departamentales son de exclusiva responsabilidad de la Nación y con ello se desconoce, por un lado, la obviedad que todos los territorios son parte de la Nación y como tales son copartícipes del desarrollo; y por otro, el enorme potencial estratégico que podrían tener las alianzas y concurrencias de fuentes y propósitos entre departamentos para fortalecer las dinámicas de desarrollo regional; iii) la insuficiente influencia del nivel nacional respecto de proyectos supra departamentales; iv) la debilidad del OCAD regional para canalizar y gobernar los temas verdaderamente regionales en el SGR.

Por estas razones se propone redefinir la asignación de inversión regional mediante la independencia del 40% que es distribuida en las regiones Caribe, Centro Oriente, Eje Cafetero, Pacífico, Centro Sur Amazo-

nia y Llanos a fin de que sea decidida en el seno de la Región Administrativa y de Planeación RAP o quien haga sus veces como Esquema Asociativo Territorial (EAT). Esto no significa que ellas sean los ejecutores exclusivos de los proyectos. Se estimula la conveniente concurrencia nacional en la financiación de los proyectos estratégicos que allí se definan, los cuales se enfocarán en la formación bruta de capital y el fortalecimiento de la base económica territorial.

Bajo esta misma premisa se pretende que las inversiones en CTel se efectúen bajo la coordinación y decisión conjunta entre los Consejos Departamentales en Ciencia, Tecnología e Innovación (CODECTI) y los Consejos Territoriales de Competitividad en conjunto con la respectiva Región Administrativa y de Planificación (RAP) o quien haga sus veces como Esquema Asociativo Territorial (EAT).

Finalmente se busca ajustar el enfoque y la forma de distribución de la inversión local. Actualmente estos recursos se orientan a la atención de prioridades de los municipios más pobres (según el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI y su población) y de categoría 4, 5 y 6. Por lo general, los tipos de proyectos financiados coinciden con los financiados por el Sistema General de Participaciones en el denominado Propósito General, siendo frecuente una escasa articulación y concurrencia con otras fuentes de recursos nacionales y territoriales.

En consecuencia, se plantea: i) modificar el foco de la Asignación de Inversión Local desde un propósito de superación de pobreza hacia otro de crear condiciones para el cierre de brechas económicas intra municipales; ii) introducir criterios de aprovechamiento de potenciales de desarrollo económico con inclusión y equidad territorial; y iii) especializar los recursos de la Asignación de la Inversión Local frente a los previstos en el Sistema General de Participaciones.

El factor que precipita estos propósitos es un cambio en la fórmula actual de reparto,

sustituyendo el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por el valor agregado local o, eventualmente, por un indicador financiero municipal asociado con el desarrollo productivo local (es, decir, el Valor Agregado Municipal per cápita).

### **Reducir la fragmentación y dispersión en la ejecución**

El SGR debe simplificarse para facilitar el desarrollo del “ciclo del proyecto” y recuperar recursos para el cumplimiento de los fines principales de financiamiento efectivo y sin rezago de los proyectos.

Como se ha dicho arriba, el SGR tiene 3 sistemas de distribución que son: i) asignaciones básicas, ii) rendimientos financieros y iii) mayor recaudo. Esto confiere una complejidad en la operación y, a la par, una discriminación entre asignaciones pues los “rendimientos financieros”

y el “mayor recaudo” no se aplica a todas ellas. Los rendimientos financieros se enfocan en su gran mayoría a la Asignación de Paz y el mayor recaudo al Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE).

En consecuencia, se espera eliminar los esquemas de distribución de rendimientos financieros y mayor valor de recaudo adicionando sus recursos al sistema básico de asignación del SGR, en proporción al peso relativo de las asignaciones actuales y mediante un procedimiento habitual de liquidación, incorporación y adición periódica.

A la par, las propuestas de ajuste al SGR implican una disminución de la intervención del nivel nacional en el “ciclo de las regalías”, pues se suprime los OCAD existentes y los protocolos asociados con ellos. La operación correspondería directa y autónomamente a las entidades territoriales. Bajo este esquema es necesario reconsiderar la magnitud de recursos transferidos para el funcionamiento del sistema.

**“ Las propuestas de ajuste al SGR implican una disminución de la intervención del nivel nacional en el “ciclo de las regalías”.**

De igual manera, los recursos dedicados a la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo tendrán una tendencia a la disminución en un escenario de transición hacia energías alternativas. El Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control (SSEC) a cargo del DNP es costoso en términos relativos y actualmente enfrenta diversos retos. Se propone una racionalización en la cantidad de recursos aplicados.

Para estos efectos se requiere: i) realizar y aplicar un estudio sobre la racionalización de la operación del SGR determinando el costo razonable de funcionamiento; ii) desatar de los ingresos corrientes del SGR el porcentaje fijo que actualmente tiene el gasto en funcionamiento, en fiscalización y en el sistema de información; iii) imple-

mentar un plan de choque que disminuya el rezago de billones de pesos contratados y no ejecutados a término del periodo 2012 – 2022; iv) asignar los recursos “liberados” desde la operación al ahorro a través del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE).

## Los Efectos Esperados

Se espera que en un plazo máximo de 5 años los cambios constitucionales y legales permitan pasar de un esquema de asignaciones actual a otro como el propuesto. Las entidades territoriales ejecuten de manera autónoma como mínimo el 90% de los recursos del SGR, y que la implementación de un programa de fortalecimiento de capacidades y proyectos genere los primeros resultados, especialmente, en las entidades territoriales que más lo requieren.

**TABLA 2** - SGR Asignaciones Actuales y Propuestas

| Asignaciones Actuales                                |             | Asignaciones Nuevas                                  |             |
|------------------------------------------------------|-------------|------------------------------------------------------|-------------|
| Asignación                                           | %           | Asignación                                           | %           |
| Directas                                             | 20%         | Directas                                             | 18,8%       |
| Directa Anticipada                                   | 5%          | Directa Anticipada                                   | 5%          |
| Inversión Local                                      | 15%         | Inversión Local                                      | 13,4%       |
| Municipios Ribereños Río Magdalena y Canal del Dique | 0,5%        | Municipios Ribereños Río Magdalena y Canal del Dique | 0,5%        |
| Fondo de Ahorro Pensional Territorial - FONPET       | 2,25%       | Fondo de Ahorro Pensional Territorial - FONPET       | 2,25%       |
| Inversión Regional                                   | 34%         | Inversión Regional                                   | 34%         |
| Ambiental                                            | 1%          | Ambiental                                            | 4,2%        |
| Ciencia, Tecnología e Innovación                     | 10%         | Ciencia, Tecnología e Innovación                     | 8,2%        |
| Paz                                                  | 7%          | Paz                                                  | 7%          |
| Fondo de Ahorro y Estabilización                     | 2,25%       | Fondo de Ahorro y Estabilización                     | 2,25%       |
| Asignación Étnica                                    |             | Asignación Étnica                                    | 1,45%       |
| Operación                                            | 3%          | Operación                                            | 3%          |
| <b>Total</b>                                         | <b>100%</b> | <b>Total</b>                                         | <b>100%</b> |

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión de Descentralización

## Conclusiones

El SGR ha jugado un papel fundamental en la financiación de proyectos que impulsan el desarrollo en las entidades territoriales de Colombia (Urrea et al, 2024). A pesar de ello, su estructura actual se caracteriza por una alta centralización y complejidad en la asignación de recursos que ha limitado la capacidad de las entidades locales para actuar con autonomía y responder con agilidad a sus necesidades específicas. La existencia de procedimientos engorrosos y la falta de coordinación efectiva y complementariedad con otros sistemas de financiación, como el SGP, han generado dispersión de los recursos y un menor impacto en el cierre de brechas territoriales.

Esto promete mayor eficacia y agilidad en la ejecución de proyectos estratégicos por medio de la supresión de los OCAD que elevan los costos de transacción del sistema, favoreciendo especialmente a las zonas más necesitadas. A su vez, un único sistema de cuentas permitiría una mayor simplificación de los recursos, así como la identificación real de lo que se gasta en operación del sistema. El nuevo modelo de descentralización asimétrica debe propender por que las entidades territoriales asuman un rol más activo en el uso y gestión de sus recursos, acompañado de un programa de fortalecimiento de capacidades..■

## Referencias

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP (2024). *Sistema General de Regalías - SGR*. Recuperado de <https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/SGR>
- PNUD-DNP (2024). *Informe final Misión de Descentralización*. PNUD.

- SICODIS – DNP. (2024). *Sistema General de Regalías*. Recuperado de: <https://sicodis.dnp.gov.co/logon.aspx?ReturnUrl=%2f>
- Urrea Ríos, L., Alvarez Fernández, S. L., Umaña Lizarazo, R., Arellano Báez, A., & Vivas Cepeda, S. A. (2024). "La eficiencia del gasto en regalías como instrumento para

el desarrollo económico y social". En: Centro de Investigaciones para el Desarrollo (Ed.), *¿Por qué seguimos siendo pobres en Colombia?: Perspectivas desde el control fiscal a las políticas públicas*. Universidad Nacional de Colombia y Contraloría General de la República. pp. 501-544.



# La Creación del Fondo de Convergencia Económica Territorial

**Luz Patricia Cano Muñoz**  
Economista,  
Especialista  
en Derecho  
Tributario y  
Magister en  
Desarrollo y  
Crecimiento  
Económico

## Introducción

En Colombia los arreglos institucionales, administrativos y fiscales del actual modelo de descentralización han centrado el foco de la acción pública multinivel en el logro de resultados de la política social sectorial, lo cual ha sido consistente con una estructura de transferencias intergubernamentales cimentada especialmente en el Sistema General de Participaciones (SGP). Sin embargo, el modelo no ha tenido en cuenta la necesidad de impulsar a los territorios para que sean sus propios promotores de desarrollo económico; por el contrario, ha supuesto que la convergencia económica territorial surge como un efecto residual de la implementación de la agenda social.

En lugar de ceder, las brechas económicas en nuestro país se han venido ampliando en las diferentes escalas territoriales y han venido dibujando un marcado centralismo, tanto vertical -centro y periferia- como horizontal -entre municipios, entre departamentos y en el interior de ellos-. Bogotá, como Distrito Capital, concentra una cuarta parte del PIB de todos los departamentos; entre tanto, para el 2022, el PIB per cápita sin actividad extractiva de Vichada representa tan solo el 15% del PIB per cápita de Bogotá D.C., y los departamentos a los que pertenece el denominado pentágono de oro<sup>1</sup> concentran el 78% de la actividad industrial del país, situación que contrasta con el pobre desempeño económico de departamentos como Guainía, Vaupés, Chocó, La Guajira, Amazonas y Guaviare.

Así como se configuran “centros” interdepartamentales, también se mantienen “periferias” dentro de cada departamento, incluso en los más avanzados. De hecho, en Cundinamarca, por ejemplo, el Valor Agregado Municipal (VAM) per cápita de Ubalá es 19 veces el de Paime. Otro patrón que se ha venido configurando es el de las ciudades capitales y sus áreas metropolitanas, que, en todos los casos, generan más del 50% del VAM de cada departamento. En términos del sistema de ciudades, los 151 municipios que lo conforman concentran el 74% del PIB nacional, con la particularidad de que en su interior también hay disparidades: por ejemplo, el Índice de Ciudades Modernas mejoró entre 2010 y 2022 pero su componente económico solo se incrementó para las ciudades más desarrolladas. Finalmente, no sobra destacar que los 50 municipios más ricos del país generan en promedio un VAM per cápita promedio de \$84 millones, mientras que los 50 más pobres, uno de \$4 millones.

La concentración del crecimiento económico en estas aglomeraciones obedece a una dinámica en la cual la industria absorbe la fuerza de trabajo altamente calificada, la tecnología y los bienes y servicios, lo que, a su vez, refuerza los factores que posibilitan el desarrollo, como la formación laboral, la construcción de vías de comunicación y la conectividad digital. Sin embargo, este patrón no ha sido extensivo e inclusivo para los demás territorios.

El cierre de brechas económicas adolece de obstáculos estructurales como la ausencia de recursos y de un esquema ágil y acertado de ejecución de los mismos que ha recreado un círculo vicioso en el que las entidades territoriales, en especial los departamentos, no cuentan con bases gravables que aumenten su recaudo tributario y, por lo tanto, carecen de recursos para financiar inversiones de impacto que les permita conectar a las poblaciones con los servicios básicos y mercados, y atraer mano de obra calificada y empresas a su territorio.

Estos retos son: el alto empleo informal, reflejado en una informalidad total de 56% en el trimestre de julio a septiembre de 2023, siendo la menor en Bogotá con un 32%, y la mayor en Quibdó con un 68%; la desactualización del catastro, ya que el 79,8% de los municipios tuvo en 2023 una desactualización catastral de más de 10 años en la zona urbana, y el 82,5% en la zona rural; el aislamiento geográfico y de mercados, pues solo el 19% de vías terciarias del país está en buen estado, y la concentración de la oferta institucional de trámites y servicios del nivel nacional en Bogotá, las grandes ciudades y los nodos territoriales, mientras que para el resto de municipios es más difícil y costoso acceder a los trámites -especialmente a los económicos- pese a que son la puerta de entrada para el ejercicio de derechos, con el agravante de que aún no hay conectividad digital total en el país y que prevalece el canal presencial sobre el digital.

Ni las disparidades en la base económica territorial ni sus causas han sido problemas exclusivos de nuestro país. De hecho, esta situación ha sido común tanto para países federales como unitarios, y unos y otros han optado por combinar varios tipos de transferencias (sistemas y fondos con diversos fines) con criterios de ecualización fiscal horizontal (entre niveles de gobierno) o vertical (del nivel central al nivel subnacional), vía ingresos (atenuación de las diferencias en la capacidad de recaudación tributaria per cápita) o vía costos (minimización de divergencias en los costos per cápita asociados a la entrega de un conjunto uniforme de bienes y servicios públicos).

En los países de la OECD coexisten en promedio cinco sistemas de transferencias intergubernamentales que adoptan un enfoque de ecualización fiscal y en conjunto representan el 2,4% del PIB y compensan aproximadamente el 80% de las brechas económicas territoriales (Blöchliger y Charbit, 2008). Gran parte

1. Bogotá y los departamentos y capitales de Santander, Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca y Atlántico.

de estas transferencias o fondos para la ecualización fiscal proviene de acuerdos de reparto o coparticipación en ingresos nacionales o impuestos como Renta (personas físicas y sociedades) e IVA, ya que suelen ser los más representativos en términos de recaudo para este nivel de gobierno (OECD, 2022) (Ver Ta-

bla 1). Para el efecto, se establecen acuerdos de reparto o coparticipación entre los distintos niveles de gobierno con un enfoque explícitamente igualador en el que el nivel superior de gobierno recauda el impuesto y una parte específica de este ingreso se comparte a los niveles subnacionales.

**TABLA 1** - Acuerdos de reparto y coparticipación de los gobiernos subnacionales en impuestos nacionales en países internacionales.

|                               | País        | % PIB      | # Transferencias | Igualación de ingresos e igualación de costos | % de brecha compensada |
|-------------------------------|-------------|------------|------------------|-----------------------------------------------|------------------------|
| <b>Federales y regionales</b> | Australia   | 0,5        | 1                | Juntas                                        | 100                    |
|                               | Austria     | 3,8        | 15               | Separadas                                     | 64                     |
|                               | Canadá      | 1,0        | 2                | Separadas                                     | 84                     |
|                               | Alemania    | 2,0        | 13               | Separadas                                     | 60                     |
|                               | Italia      | 3,0        | 5                | Separadas                                     | 91                     |
|                               | México      | 3,7        | 8                | Solo igualación de costos                     | 23                     |
|                               | España      | 3,0        | 1                | Solo igualación de costos                     | 100                    |
|                               | Suiza       | 3,0        | 7                | Separadas                                     | 56                     |
|                               | Promedio    | 2,5        | 7                |                                               | 72                     |
| <b>Unitarios</b>              | Dinamarca   | 2,8        |                  | Separadas                                     |                        |
|                               | Finlandia   | 3,8        | 4                | Separadas                                     | 100                    |
|                               | Grecia      | 1,2        | 10               | Separadas                                     | 100                    |
|                               | Japón       | 4,0        | 3                | Solo igualación de costos                     | 100                    |
|                               | Noruega     | 0,5        | 2                | Separadas                                     | 100                    |
|                               | Polonia     |            | 10               | Separadas                                     |                        |
|                               | Portugal    | 1,8        | 4                | Juntas                                        | 100                    |
|                               | Suecia      | 2,6        | 4                | Separadas                                     | 100                    |
|                               | Turquía     | 1,1        | 2                | Solo igualación de ingresos                   | 0                      |
|                               | Reino Unido |            | 1                | Separadas                                     | 100                    |
| <b>Promedio general</b>       |             | <b>2,4</b> | <b>5</b>         |                                               | <b>80</b>              |

**Fuente:** elaborado por el Equipo Técnico de la Misión de Descentralización con base en Blöchliger y Charbit (2008), OECD (2022) y Núñez (2023).

A pesar de la persistencia de las inequidades entre regiones, departamentos y dentro de estos en nuestro país y, aunque la experiencia internacional y los estudiosos del desarrollo económico territorial han venido planteando en las últimas décadas que una alternativa de solución para atenuar el problema es la introducción de la dimensión productiva en el modelo de descentralización, aún en Colombia no se ha creado un fondo de transferencias intergubernamentales que permita compensar las deficiencias en la capacidad fiscal de los territorios con menor dinamismo económico del país, que por razones de tipo estructural no han podido conectar funcionalmente a sus poblaciones con los mercados, las empresas y la oferta de bienes y servicios públicos, quedando excluidos de las oportunidades e irradiaciones positivas del desarrollo productivo y el crecimiento económico del país.

En respuesta a este desalentador diagnóstico que muestra las crecientes brechas a nivel vertical y horizontal, tanto en Colombia como en los países más desarrollados, el equipo directivo de la Misión de Descentralización propone la creación del Fondo de Convergencia Económico Territorial (FCET) como una herramienta complementaria a los mecanismos actuales de financiación para los departamentos, que busca impulsar el desarrollo equilibrado de los territorios y reducir las desigualdades en el interior de este nivel de gobierno.

Este artículo tiene como objetivo presentar en qué consiste esta propuesta insignia de la Misión. Para el efecto, se detallarán los objetivos del FCET y sus elementos constitutivos: tamaño, distribución, fuentes de financiamiento, usos, gobernanza, y potenciales efectos redistributivos.

## **Propuesta de creación Fondo de Convergencia Económico Territorial**

La Misión de Descentralización propone crear el Fondo de Convergencia Económico Territorial (FCET) como un instrumento adicional del

Sistema de Financiamiento Territorial y complementario al Sistema General de Participaciones (SGP) y al Sistema General de Regalías (SGR), para brindarle oxígeno financiero a los departamentos con el fin de que cumplan con mayor holgura la competencia de promover el desarrollo económico dentro de su territorio, complementar la acción municipal e intermediar entre la Nación y los municipios.

Con estos recursos se compensaría, en parte, las debilidades estructurales que los departamentos han tenido en sus ingresos<sup>2</sup> para que apalanquen inversiones productivas de tipo supramunicipal que le aporten al cierre de brechas económicas intradepartamentales.

El FCET se plantea como un instrumento de transferencias de ecualización fiscal para compensar las brechas económicas intradepartamentales a través del financiamiento de inversiones supramunicipales habilitadoras de conectividad e integración funcional urbano-rural, y multiplicadoras de productividad, competitividad y desarrollo económico en los territorios más rezagados de cada departamento. Por lo tanto, los objetivos del Fondo son aportar a la convergencia económica intra-departamental del país, propiciar una mayor equidad territorial, potencializar las capacidades productivas de los territorios según sus vocaciones, y aumentar la productividad de todos los factores.

Los receptores directos de estas transferencias y demás recursos que alleguen al Fondo serían los departamentos para que éstos lideren las inversiones y procesos de cierre de brechas en los municipios y subregiones más rezagadas. El FCET podría crearse como una cuenta especial vinculada a EnTerritorio bajo la administración de un tercero (patrimonio autónomo), con subcuentas en cada departamento para el respectivo giro de las transferencias. No tendría una estructura administrativa propia y contaría con un financiamiento multi-fuente (pública y privada).

2. Como, por ejemplo, que su recaudo tributario depende de impuestos a los vicios –cigarrillo, licores, etc.-, y representa solo el 5% del recaudo tributario del país, versus el 15% de los municipios y el 80% de la nación

Los departamentos destinarián estos recursos a: i) Programas supramunicipales o Misiones Productivas<sup>3</sup> de desarrollo económico sustentable orientados a resultados en el cierre de brechas intradepartamentales, y el fortalecimiento de la integración funcional entre el campo y la ciudad, entre municipios y entre grupos poblacionales, a partir de las vocaciones económicas de los territorios; y ii) Fortalecimiento institucional y técnico en formulación y ejecución de programas y proyectos, y operatividad y despliegue de las Misiones Productivas.

### Tamaño del Fondo

Con el fin de conocer el tamaño aproximado del FCET, es decir, la cantidad mínima requerida para lograr una igualación fiscal vía ingresos se efectuó la sumatoria de los rezagos de capacidad fiscal<sup>4</sup> (ingresos propios per cápita recaudados) de cada departamento y cada municipio frente al promedio nacional<sup>5</sup>. El ejercicio arroja un valor indicativo de \$16,2 billones<sup>6</sup>, equivalente al 1,2% del PIB y, aproximadamente, al 6% de los ICN.

### Distribución del Fondo

Con el fin de adoptar el enfoque de igualación fiscal e identificar la asignación compensatoria óptima que orientaría la distribución de los recursos del FCET entre los departamentos se propone el uso de dos criterios: i) Igualación fiscal vía ingresos: 50% según la sumatoria de los rezagos de la capacidad fiscal departamental propia y la de sus municipios con respecto al promedio nacional y ii) Proxy de igualación fiscal vía costos: 50% por el Índice de Distancias y Densidades (PNUD-DNP), el cual incluye densidad poblacional y tiempo de

viaje hasta los nodos y refleja de cierto modo el grado de ruralidad.

El uso de estos criterios permitiría una distribución en la cual el mayor efecto compensatorio por asignación per cápita departamental estaría en los departamentos con menor crecimiento económico y mayor ruralidad, dispersión poblacional, aislamiento geográfico y funcional y capital natural: Vichada, Guainía, Guaviare, Amazonas, Vichada y San Andrés y Providencia.

### Fuentes de financiación del Fondo

El FCET se podría alimentar con dos tipos de recursos: por un lado, con las transferencias anuales del nivel nacional que asegurarían el tamaño mínimo del Fondo, bien sea por una coparticipación en impuestos nacionales como IVA o Renta que se traduzca en una participación de 5,87% de Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), o por una devolución de partidas del Presupuesto General de la Nación (PGN) que la Nación ha venido ejecutando a través de ministerios, departamentos administrativos y unidades ejecutoras adscritas y vinculadas para cumplir competencias que son de carácter territorial. Para 2023, la inversión re-centralizada representó aproximadamente el 36% del PGN-inversión de 2023 (\$17,7 billones).

Por otro lado, recibiría recursos complementarios del sector público y privado ya que al Fondo podrían concurrir recursos adicionales de financiación o cofinanciación como SGR, SGP o recursos propios de entidades territoriales, aportes de entidades descentralizadas, recursos de cooperación nacional e internacional, donaciones, rendimientos financieros de los recursos administrados por el patrimo-

- 
3. Cuerpo de inversiones habilitadoras del desarrollo, como por ejemplo la infraestructura vial y de transporte, y la conectividad digital; y multiplicadoras de mercados, comercio, empresas, industrias y emprendimientos, como lo son el capital humano y ambiental, la innovación y la tecnología, entre otras, que potencialicen las apuestas y cadenas productivas de los territorios más rezagados, en búsqueda de una mayor diferenciación, productividad y competitividad.
  4. Mientras no se cuente con el cálculo de la capacidad fiscal de las entidades territoriales a partir de sus esfuerzos y potencialidades de recaudo, se deberá emplear la variable de ingresos propios (tributarios y no tributarios) per cápita efectivos reportados en el FUT-DNP.
  5. La metodología de cálculo se presenta con mayor detalle en el Informe Final de la Misión de Descentralización (PNUD-DNP, 2024).
  6. El cálculo se realizó con los ingresos propios del año 2019 deflactados a precios constantes del 2023. Se puede repetir el ejercicio con los datos del año 2022.

nio autónomo y demás aportes y recursos que obtenga el Fondo o se le asignen a cualquier título.

## Usos del Fondo

El Fondo está diseñado para aportar a la convergencia económica intra-departamental del país y propiciar una mayor equidad territorial potencializando las capacidades productivas de los territorios según sus vocaciones, y aumentar la productividad de todos los factores, para que los ciudadanos puedan contar con oportunidades de empleo y prosperidad, indistintamente del territorio en el cual residan.

Esta apuesta se fundamenta en la solidaridad, y su materialización dependerá del pacto entre la Nación y los departamentos para aportar recursos, experiencia y conocimiento para que todos los gobiernos locales de un mismo departamento ofrezcan a sus comunidades las oportunidades mínimas de desarrollo e integración económica, tengan éstos o no las dotaciones y habilidades fiscales iniciales para financiar su oferta.

Con los recursos del FCET los departamentos podrán financiar programas supramunicipales (Misiones Productivas) de desarrollo económico sustentable orientados a resultados en el cierre de brechas intradepartamentales y el fortalecimiento de la integración y las relaciones funcionales entre el campo y la ciudad, entre municipios y entre grupos poblacionales, a partir de las vocaciones económicas de los territorios.

Por lo tanto, el FCET financiará inversiones que sean habilitadoras del desarrollo, como por ejemplo la infraestructura vial<sup>7</sup> y de transporte y la conectividad digital, y multiplicadoras de mercados, comercio, empresas,

industrias y emprendimientos, como lo son el capital humano y ambiental<sup>8</sup>, la innovación y la tecnología, entre otras, que potencien las apuestas y cadenas productivas de los territorios más rezagados, en búsqueda de una mayor diferenciación, productividad y competitividad.

Así mismo, con cargo a estos recursos se podrán financiar programas y estrategias para el fortalecimiento de capacidades y cooperación técnica en formulación y ejecución de programas y proyectos, el robustecimiento de las dependencias de desarrollo económico o unidades de innovación de las gobernaciones, y la operatividad y el despliegue de las Misiones Productivas con sus respectivos esquemas de participación y gobernanza para una mayor transparencia y eficiencia del gasto.

## Gobernanza del Fondo

Con el fin de propiciar una mayor autonomía departamental, y a la vez asegurar una mayor participación pública y compromiso cívico, el esquema organizacional y de gobernanza del FCET se podría fundamentar en la Innovación Abierta. Según Chesbrough (2003), este tipo de innovación implica en la investigación y el desarrollo de la innovación en el sector público la adopción de elementos multi-fuente (*crowdsourcing*) y datos abiertos para aprovechar las ideas, la experiencia y los recursos del entorno organizacional externo con el fin de abordar un problema o lograr objetivos específicos.

Esta apertura de gobierno conlleva necesariamente a una mayor participación pública y compromiso cívico en la medida en que, de forma colaborativa, se pueda recopilar información y perspectivas; plantear retos; de-

- 
- 7 De conformidad con la evaluación de impacto de las inversiones realizadas en la red terciaria de Colombia (DNP - Sinergia, 2021), por cada peso de aumento en este tipo de inversiones se generan cinco pesos de valor agregado municipal, se disminuye el área sembrada, se incrementa el rendimiento agrícola y se aumentan el número de empresas generadoras de empleo formal. Adicionalmente, se generan externalidades positivas como el aumento en el puntaje en lectura y matemáticas del Saber 11, la disminución en la tasa de deserción intra-anual, la reducción de la tasa de mortalidad general y mortalidad infantil y el aumento en la cobertura de acueducto, aseo y energía rurales. Otros estudios del DNP (Subdirección General de Prospectiva y Desarrollo Nacional) han encontrado que por cada \$1 billón invertidos en obras civiles de infraestructura vial, se genera \$ 1,95 b. más de PIB y 30 mil nuevos empleos (directos e indirectos).
8. En los territorios con vocación ambiental se promoverán las inversiones encaminadas a lograr nuevas oportunidades económicas basadas en la riqueza del capital natural (agua, suelo, bosques, biodiversidad, etc.) como servicios ambientales y negocios verdes sostenibles (por ejemplo, ecoturismo, industrias artesanales o de alimentos).

sarrollar y probar nuevas ideas, soluciones o productos; experimentar; mejorar la capacidad institucional; construir o ampliar la comunidad, y aumentar la conciencia de lo público.

En la práctica, cada departamento sería el responsable de administrar y asignar los recursos del FCET, liderar las Misiones Productivas de cierre de brechas, contar con el consejo no vinculante de instancias ya existentes

como las Comisiones de Competitividad e Innovación y movilizar a las Comunidades Territoriales (pequeños productores, centros de investigación, asociaciones de municipios, empresas, etc.) desde las bases y demás actores de los ecosistemas solucionadores y ejecutores de las Misiones.

Las áreas de Desarrollo Económico o Unidades de Innovación de las Gobernaciones se encargarían de: i) identificar las brechas dentro del departamento; ii) diagnosticar las vocaciones, retos y apuestas productivas de los territorios más rezagados; iii) definir las Misiones Productivas; iv) Activar las Comunidades Territoriales de los municipios donde se van a realizar las Misiones mediante un diálogo abierto y *crowdsourcing* para validar el diagnóstico, plantear retos, idear soluciones, y sugerir los actores del Ecosistema solucionador encargado de cumplir la Misión y ejecutar sus proyectos; v) gestionar la conformación del Ecosistema<sup>9</sup> y de su respectiva gerencia y vi) efectuar seguimiento.

**“ Esta apertura de gobierno conlleva necesariamente a una mayor participación pública y compromiso cívico.**

## Efectos Distributivos del FCET

La magnitud anual del Fondo representa el valor mínimo de las transferencias verticales que se requerirán para avanzar gradualmente en la compensación de las brechas fiscales territoriales. El equipo técnico de la misión propuso que estas transferencias, independientemente de cuál sea la fuente de financiación, se cedan gradualmente al cabo de 10 años priorizando los departamentos más rezagados, tal como se observa en la Tabla 2. En el Informe Final (2024) se encuentran las respectivas participaciones de cada uno de los departamentos dentro de este Fondo de acuerdo con los criterios de distribución propuestos por el equipo técnico.

## Conclusiones

La implementación del FCET permitiría no solo reducir las disparidades económicas en el interior de los departamentos, sino también fomentar en este nivel subnacional el desarrollo de la competencia relacionada con el desarrollo económico de los territorios, para lograr un crecimiento sostenible y equilibrado en el país. Este Fondo ofrece un enfoque que va más allá de la simple asignación progresiva de recursos, pues no solo es una asignación de ecualización fiscal vía ingresos, sino también vía costos. Por otro lado, impulsa la asociatividad supramunicipal e incentiva la participación colaborativa de los diversos grupos poblacionales con los gobiernos locales en la identificación de prioridades y proyectos para el desarrollo económico de los departamentos con un enfoque de cierre de brechas productivas.<sup>10</sup>

---

9. El Ecosistema es la red de actores que se encargaría de brindar soluciones, cooperar técnicamente, proponer proyectos y ejecutarlos en el marco de la Misión. Si así lo deciden las Comunidades Territoriales, ellas mismas podrían formar parte del Ecosistema, así como también podrían participar actores públicos y privados de otras subregiones o municipios que deseen compartir sus mejores prácticas, invertir recursos o integrar a los actores de los municipios más rezagados en los eslabones de las cadenas o apuestas productivas de cada Misión. Bajo esta lógica, las empresas y actores fuertes de los nodos, así como sus gobiernos locales, podrían apoyar solidariamente a los municipios rezagados. Con ello, el círculo nodal o de concentración económica se volvería móvil y gravitaría en otras zonas, ampliando así las relaciones funcionales al interior de cada departamento.

**TABLA 2** - Gradualidad de las transferencias del FCET para el cierre de brechas fiscales

| Orden de recepción de transferencias                                       | Transferencias adicionales cada año<br>(millones de pesos de 2023) | Transferencias acumulativas<br>(millones de pesos de 2023) | Cierre de brechas fiscales (%) |
|----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| Grupo 1 - Año 1. Vaupés, Guainía y Guaviare                                | 1.212.172                                                          | 1.212.172                                                  | 7%                             |
| Grupo 2 - Año 2.<br>Amazonas, Vichada y San Andrés                         | 966.131                                                            | 2.178.303                                                  | 13%                            |
| Grupo 3 - Año 3.<br>Arauca, Putumayo y Caquetá                             | 1.182.766                                                          | 3.361.069                                                  | 21%                            |
| Grupo 4 - Año 4.<br>Chocó, Casanare y La Guajira                           | 1.415.983                                                          | 4.777.052                                                  | 29%                            |
| Grupo 5 - Año 5.<br>Sucre, Cauca y Cesar                                   | 1.928.378                                                          | 6.705.430                                                  | 41%                            |
| Grupo 6 - Año 6.<br>Huila, Córdoba y Quindío                               | 1.707.138                                                          | 8.412.569                                                  | 52%                            |
| Grupo 7 - Año 7.<br>Nariño, Norte de Santander y Meta                      | 1.944.171                                                          | 10.356.739                                                 | 64%                            |
| Grupo 8 - Año 8.<br>Caldas, Magdalena y Tolima                             | 1.476.399                                                          | 11.833.139                                                 | 73%                            |
| Grupo 9 - Año 9.<br>Boyacá, Bolívar, Risaralda y Santander                 | 1.913.064                                                          | 13.746.203                                                 | 85%                            |
| Grupo 10 - Año 10.<br>Atlántico, Cundinamarca, Valle del Cauca y Antioquia | 2.473.191                                                          | 16.219.393                                                 | 100%                           |
| <b>Total</b>                                                               | <b>16.219.393</b>                                                  |                                                            |                                |

**Fuente:** elaborado por el equipo Técnico de la Misión de Descentralización.

## Referencias

- Blöchliger, H., y Charbit, C. (2008). "Fiscal equalisation". En: *OECD Economic Studies No. 44. 2008/1*, ISSN 0255-0822.
- Bonet, J., y Alvis, J. (2007). "Bases para un fondo de compensación regional en Colombia". En: *Documentos de trabajo sobre Economía Regional. No. 97. Diciembre*, 1-32.
- Cheesbrough, H. (2003). *Open Innovation. The new imperative for creating and profiting from tech-*

nology. Boston: Harvarg Business School Press.

DNP (2019). *Medidad de disponibilidad de trámites en Colombia*. Bogotá: DNP.

DNP (2021). *Evaluación de impacto de las inversiones realizadas en la red terciaria de Colombia*. Bogotá: DNP.

Núñez, J. (2023). *Informe final de consultoría de la Misión de Descentralización: "Las trampas de pobreza a nivel local en Colombia y la Necesidad de un fondo de con-*

*vervencia regional"*. Bogotá.

Observatorio del Sistema de Ciudades - OSC. (28 de Noviembre de 2022). *Consultas*. Obtenido de Agua y Saneamiento: <https://osc.dnp.gov.co/tematica>

OECD. (2021). *Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/201c75b6-en>.

PNUD-DNP. (2024). *Informe final Misión de Descentralización*. Bogotá DC: PNUD.

# Marco de Responsabilidad Fiscal Subnacional<sup>1</sup>

**Claudia Gisella Jiménez**  
 Economista de la Universidad Nacional. Docente, Investigadora y Asesora en finanzas territoriales, gestión pública y descentralización

## Introducción

Los riesgos de insostenibilidad fiscal son comunes en todos los niveles de gobierno, tanto nacional como territorial. Estos riesgos pueden originarse en factores externos, fuera del control de las administraciones públicas, y en factores internos relacionados con la política fiscal. Además, suelen estar influenciados por la tendencia de los gobiernos a maximizar el gasto y buscar financiamiento que les permita realizar el mayor número de inversiones, subsidios y proyectos durante su mandato.

En este contexto, se reconoce que un marco adecuado de responsabilidad fiscal para los gobiernos regionales previene situaciones que puedan comprometer la viabilidad de las entidades territoriales y afectar su autonomía. Esto incluye la incapacidad para cumplir con sus obligaciones financieras y financiar las competencias asignadas, o escenarios de insolvencia que requieran acuerdos de reestructuración y medidas de intervención.

Este artículo presenta las propuestas de la Misión de Descentralización para simplificar y unificar el marco normativo de responsabilidad fiscal subnacional, fortalecer la autonomía fiscal de las entidades territoriales y mejorar la medición de los indicadores de sostenibilidad fiscal y la planeación financiera de mediano plazo. Primero, se describe el marco normativo actual de la regla fiscal subnacional, compuesta principalmente por normas para controlar el balance fiscal, el gasto y la deuda. Luego, se exponen las principales propuestas de la Misión. Al final se concluye.

## Antecedentes

El marco regulatorio de la disciplina fiscal subnacional establece controles sobre el balance entre ingresos y gastos, así como sobre la deuda pública. Este marco incluye un conjunto de reglas fiscales subnacionales basadas en indicadores cuantitativos y procedimientos que buscan principalmente racionalizar el gasto de funcionamiento (Ley 617 de 2000); controlar el nivel de endeudamiento y orientarlo hacia el financiamiento de proyectos de inversión (Ley 358 de 1997); destinar recursos para cubrir el pasivo pensional (Ley 549 de 1999); e implementar una planeación financiera a mediano plazo con metas de superávit primario (Ley 819 de 2003).

En materia de racionalización del gasto, la Ley 617 de 2000 realiza una categorización presupuestal de las entidades territoriales y establece unos límites al gasto de funcionamiento con respecto a los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD), así como a los gastos por transferencias a las corporaciones.

Esta Ley se concibió como un instrumento de racionalización del gasto frente a la crisis fiscal de finales del Siglo XX. Más de dos décadas después de implementada, la mayor parte de las entidades territoriales reportan unos niveles de gasto de funcionamiento inferiores al cómputo de los ICLD, según los límites establecidos en la Ley 617 de 2000 por cada categoría territorial, lo que ha sido favorable para promover un ahorro corriente positivo. No obstante, como se mostrará más adelante, la clasificación actual de gastos de

1. Se agradecen los aportes y observaciones a las propuestas de la Misión de Descentralización por parte de Andrés Felipe Urrea, Fernando Olivera y Néstor Mario Urrea de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

funcionamiento y de inversión, definida en el Estatuto Orgánico Presupuestal, genera dificultad para identificar el gasto recurrente y su relación con los ingresos.

En relación con la deuda, la Ley 2155 de 2021 amplió los límites de endeudamiento establecidos por la Ley 358 de 1997. Ahora, el límite del indicador del saldo de deuda sobre los ingresos corrientes se fijó en 100%, y el límite de intereses sobre el ahorro operacional en 60% (anteriormente, la Ley 358 establecía límites de 80% y 40%, respectivamente). Además, para los departamentos de cualquier categoría, así como para distritos y municipios de categorías especial a segunda que superen estos indicadores, se permite la contratación de operaciones de crédito público sin necesidad de un plan de desempeño, dependiendo de la calificación del riesgo.

Las normas de disciplina fiscal han tenido un impacto positivo en el control del sobreendeudamiento, logrando mantener un bajo nivel de deuda en relación con el PIB, incluso en departamentos y municipios con capacidad de pago. La deuda territorial como porcentaje del PIB se redujo del 9.6% en 1999 al 5.4% en 2007 y al 3% en 2022. Del total de la deuda, el 67% corresponde al sector descentralizado y el 33% a las administraciones centrales.

En cuanto al aprovisionamiento pensional, la Ley 549 de 1999 estableció un fondo de pensiones territoriales y definió reglas específicas para su financiamiento. En materia de planeación presupuestal, la Ley 819 de 2003 extendió la planeación a un horizonte de 10 años que incluye metas de superávit primario<sup>2</sup>.

## Las propuestas de la Misión

Las propuestas planteadas por el equipo técnico de la Misión de Descentralización sobre el marco de responsabilidad fiscal subnacional abordan cinco aspectos: i) la simplificación y unificación de los marcos normativos, ii) el balance y la definición de la metodología del balance primario en un marco de planeación financiera del Marco Fiscal de Mediano



Plazo, iii) los indicadores de gasto para dotar de mayor autonomía fiscal a las entidades territoriales y iv) el marco regulatorio de la deuda, para mejorar el acceso al crédito.

## Sobre el marco general para la simplificación y unificación de las normas

Para consolidar y fortalecer la regla fiscal subnacional, se propone *unificar y simplificar el marco normativo de sostenibilidad fiscal territorial*, que actualmente está disperso en varias normas. Esto evitará la fragmentación de

2. El balance primario es el saldo fiscal general, excluyendo los pagos de intereses netos sobre la deuda pública que permite visibilizar en qué medida los gobiernos pueden cumplir con sus obligaciones sin necesidad de endeudamiento.

los indicadores, las metodologías de cálculo y los actores responsables de definir y hacer seguimiento a los indicadores de gasto y endeudamiento. Se sugiere un marco normativo unificado y vinculante al MFMP, de modo que las entidades territoriales puedan cumplir con su planeación financiera a mediano plazo, sin perjuicio de las cláusulas de escape que se establezcan.

Por otro lado, el marco actual de responsabilidad fiscal subnacional asigna a las entidades territoriales la tarea de certificar su cumplimiento. Sin embargo, este sistema coexiste y, en algunos casos entra en conflicto con la verificación realizada por entidades del Gobierno Nacional y la Contraloría General de la República, así como por posibles entidades prestamistas y calificadoras de riesgo.

Considerando la necesidad de precisión en las variables, una mayor simplicidad y orientaciones metodológicas unificadas en el nuevo esquema de reglas fiscales subnacionales, se propone que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación se

encarguen de verificar y certificar el cumplimiento de estas reglas. Esto se adelantaría con la validación del Comité Autónomo de la Regla Fiscal, que se propone como un nuevo actor en el esquema de normas de responsabilidad fiscal subnacional.

Dentro de las funciones del *Comité Autónomo de la Regla Fiscal* se contempla el pronunciamiento sobre la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas del Gobierno General, de tal forma que el marco jurídico vigente permitiría asignarle competencias específicas sobre el nivel subnacional de gobierno.

Adicionalmente, se propone *unificar el marco normativo que establece las restricciones por incumplimiento* del marco de responsabi-

lidad fiscal subnacional, a saber: descenso de la categoría presupuestal; adopción del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero; restricción de oferta de créditos por parte del Sistema Financiero; y el no apoyo financiero por parte de la Nación (garantías para operaciones de crédito público y convenios interadministrativos).

### **Sobre el balance: definición metodológica del balance primario**

Es necesario precisar las orientaciones metodológicas y ampliar la cobertura para todas las entidades territoriales en relación con la fijación de metas y el cálculo del superávit primario, con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda.

Aunque la Ley 819 de 2003 establece que los Marcos Fiscales de Mediano Plazo (MFMP) de las entidades territoriales deben incluir metas de superávit primario definidas por el CONFIS o la Secretaría de Hacienda, que deben garantizar la sostenibilidad de la deuda<sup>3</sup>, no hay evidencia de que se esté cumpliendo esta disposición, principalmente por la falta de lineamientos del Gobierno Nacional. Es crucial establecer un criterio metodológico para determinar la meta de superávit primario, ya sea para cada periodo o a lo largo de un periodo definido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, de modo que los déficits primarios puedan ser compensados por superávits, garantizando así la sostenibilidad fiscal a largo plazo.

Las metas pueden orientarse a evitar déficits en el balance fiscal primario neto durante todo el periodo del Plan Financiero (10 años) o, alternativamente, en el balance fiscal primario estructural. Se propone que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación definan conjuntamente las orientaciones metodológicas, con validación del Comité Autónomo de la Regla Fiscal.

Para las entidades altamente dependientes de la explotación de hidrocarburos y minerales es pertinente incluir escenarios de estrés

**“ El marco actual de responsabilidad fiscal subnacional asigna a las entidades territoriales la tarea de certificar su cumplimiento.**

3. En el caso de los departamentos, y distritos y municipios de categorías especial, 1 y 2.

fiscal que dimensionen el impacto de la transición energética sobre los Planes Financieros, con el fin de diseñar estrategias que permitan mantener la capacidad financiera de estas entidades en el mediano o largo plazo.

Adicionalmente, en línea con las reglas fiscales de segunda generación, las cláusulas de escape son elementos esenciales para garantizar un margen de maniobra a los gobiernos subnacionales ante choques exógenos. Se propone que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público active las cláusulas de escape (desvíos temporales del cumplimiento de los indicadores), previo concepto no vinculante del Comité Autónomo de la Regla Fiscal, en los siguientes escenarios: contracción de la actividad económica; desastres naturales; contextos inflacionarios; fortalecimiento de la planta de personal (modernización de la planta o formalización del empleo público) y necesidades justificadas de contratación de servicios profesionales especializados, con previa autorización de las Corporaciones Públicas.

### **Sobre el gasto: reforma de los indicadores de gasto para dotar de mayor autonomía fiscal a las entidades territoriales**

La propuesta de reforma de los indicadores de gasto busca otorgar mayor autonomía fiscal a las entidades territoriales en la financiación de su capacidad operativa, al tiempo que se preserva la sostenibilidad fiscal. Se pretende reemplazar los indicadores de gasto de funcionamiento sobre ingresos corrientes de libre destinación por un mecanismo que garantice la sostenibilidad fiscal y la generación de ahorros, una vez que la entidad territorial haya cubierto sus gastos operativos con los ingresos correspondientes, sin importar si estos son clasificados como funcionamiento o inversión.

Resulta necesario mejorar la medición del ahorro operativo y la holgura de las entidades territoriales en relación con los límites esta-

blecidos por la Ley 617 de 2000. Desde el punto de vista financiero, el gasto operativo de las entidades incluye tanto el gasto de personal y la contratación de servicios personales pagados con el presupuesto de funcionamiento, como los gastos recurrentes en proyectos y programas de inversión. Esto abarca los gastos de personal asociados a la nómina, y la contratación de servicios para llevar a cabo actividades misionales (no administrativas) que son incluidas en el presupuesto de inversión<sup>4</sup>.

Colombia ha adoptado un Catálogo de Clasificación Presupuestal de Ingresos y Gastos alineado con los estándares internacionales de finanzas públicas. Este catálogo clasifica los gastos según el objeto requerido: gastos de personal, adquisición de bienes y servicios, transferencias corrientes, transferencias de capital, gastos de comercialización y producción, adquisición de activos financieros, reducción de pasivos, y gastos por tributos, multas y sanciones.

Dado que el Estatuto Orgánico define la clasificación del gasto en funcionamiento e inversión, los objetos de gasto del Catálogo se encuentran duplicados. Esto, junto con los indicadores de gasto que penalizan el incumplimiento, dificulta la creación de un presupuesto más comprensivo que refleje la situación fiscal de las entidades territoriales. Por lo tanto, es necesario avanzar en una reforma que unifique el presupuesto nacional y territorial, modificando el Estatuto Orgánico de Presupuesto y las normas relacionadas en cuanto a la clasificación del gasto. Esto podría significar que la regla dejaría de controlar el tipo de gasto, como el de funcionamiento, y se centraría en el control del balance y de la deuda.

Mientras se mantenga la clasificación en

**“ La propuesta de reforma de los indicadores de gasto busca otorgar mayor autonomía fiscal a las entidades territoriales.**

4. El control al gasto de funcionamiento ha tenido en el territorio un impacto negativo frente a la formalización laboral, y los efectos adicionales en falta de capacidades instaladas, pérdida de conocimiento y contingencias judiciales. A fin de cumplir el indicador de gasto, las entidades territoriales restringen la contabilidad del gasto de nómina remplazándolo por contratistas de prestación de servicios que cumplen las mismas funciones que la planta en las actividades misionales de las entidades.

tre funcionamiento e inversión, se propone aumentar el porcentaje límite de gastos de funcionamiento en relación con los ingresos corrientes de libre destinación, para garantizar mayor autonomía en la financiación de los gastos operativos, (administrativos y misionales), manteniendo un margen de ahorro. Un límite de gastos operativos entre el 70% al 80% de los ingresos operativos, sin distinciones entre categorías presupuestales, resultaría flexible. Se genera así un margen fiscal para financiar la adquisición de bienes y servicios (distintos a los personales), transferencias corrientes y de capital, gastos de operación comercial, adquisición de activos no financieros, reducción de pasivos, gastos tributarios y el servicio de la deuda pública.

El mecanismo sobre la variable objetivo seguiría relacionándose con los ingresos, pero bajo una categoría más precisa llamada ingresos operativos,

que incluiría todos los ingresos corrientes sin destinación específica, ya sea constitucional, legal o derivada de actos administrativos (actualmente, los ingresos corrientes de libre destinación). No se incluirían los ingresos atípicos, como los derivados de procesos de gestión de cobro o fiscalización (denominados recaudo de vigencias anteriores).

Adicionalmente, se propone ampliar la cobertura institucional para establecer una única regla de generación de ahorro operativo sobre el Presupuesto General de la Entidad Territorial, evitando la fragmentación del indicador y logrando así más simplicidad y transparencia. De esta forma,

el mecanismo abarcaría al sector central, los organismos de control y los Establecimientos Públicos y/o Unidades Administrativas Especiales, que cumplen funciones de gobierno y se rigen presupuestalmente por el Decreto 111 de 1996.

Es importante destacar que la propuesta de reforma al Sistema General de Participaciones (SGP) permitiría liberar completamente la asignación de Propósito General, lo que aumentaría el margen de maniobra para el nuevo mecanismo propuesto.

### **Sobre la deuda: mejorar el acceso al crédito**

En cuanto al financiamiento, la Misión propuso facilitar el acceso de las entidades territoriales a fuentes de crédito, evitando un tratamiento uniforme para aquellas con diferentes capacidades financieras.

Es importante preservar los límites de sostenibilidad y solvencia establecidos en la Ley 2155 de 2021, así como las condiciones que se aplican al superarlos. Esto significa que los departamentos, y los distritos y municipios de categorías especial, primera y segunda, podrán obtener nueva deuda si cuentan con calificaciones de bajo riesgo crediticio. En cambio, para las entidades que no están sujetas a calificación de riesgo, será obligatorio suscribir un plan de desempeño y contar con la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para las entidades con baja capacidad financiera se propone establecer garantías de deuda utilizando recursos del Fondo de Convergencia Económica Territorial (FECET<sup>5</sup>). Esto facilitará el acceso al crédito para financiar proyectos estratégicos de desarrollo económico, tanto a nivel municipal como supramunicipal, que estén parcial o totalmente

- 
5. El FECET tiene como objetivo compensar las deficiencias fiscales en territorios de menor dinamismo económico; está destinado a financiar inversiones supramunicipales para fomentar la conectividad y la integración funcional entre áreas urbanas y rurales, promoviendo un desarrollo económico más equitativo y sostenible.
  6. Las garantías se otorgarán de acuerdo con las disposiciones establecidas en el Manual de Operaciones aprobado por la Junta Directiva del Fondo. Estas disposiciones deberán alinearse con las condiciones fijadas por el Gobierno Nacional para el otorgamiento de garantías, incluyendo aspectos como la cobertura, los cupos, los porcentajes y las condiciones financieras que la Junta Directiva determine. Para este efecto, el Manual de Operaciones debe definir los eventos en los cuales se otorga la garantía, los tipos de garantía, las coberturas mínimas por garantía, los tipos de proyectos susceptibles de ser objeto de garantía, los conceptos de riesgo, las contragarantías admisibles por categoría que deben otorgar las entidades territoriales respectivas, el procedimiento para la solicitud de otorgamiento de garantías, la evaluación de la viabilidad de otorgar la garantía y los activos que la respaldan.

**“** El mecanismo sobre la variable objetivo seguiría relacionándose con los ingresos, pero bajo una categoría más precisa llamada ingresos operativos.

financiados con recursos de crédito público<sup>6</sup>. El FECET podrá otorgar garantías de financiamiento para estos proyectos.

Además, se propone actualizar el concepto de ingresos corrientes para determinar la capacidad de pago, incorporando recursos de capital que han mostrado un comportamiento estable a lo largo del tiempo. Por ejemplo, se sugiere incluir un porcentaje de los excedentes financieros y las utilidades de empresas públicas, y eliminar los rendimientos financieros y los recursos del balance. También se recomienda establecer una metodología de cálculo unificada para los indicadores de sostenibilidad y solvencia.

Dado que en los últimos años el endeudamiento subnacional ha sido impulsado por el sector descentralizado y, en algunos casos, se observa una tendencia a contratar deuda a través de Establecimientos Públicos, se propone ampliar la cobertura institucional de los indicadores de sostenibilidad y solvencia establecidos por la Ley 358 de 1997.

Finalmente, la Misión de Descentralización no abordó el tema del financiamiento de proyectos estratégicos que requieren crédito externo y que enfrentan obstáculos de aprobación del gobierno nacional. Es urgente que el gobierno nacional implemente instrumentos técnicos y legales que, además de garantizar la sostenibilidad fiscal, faciliten el financiamiento de inversiones con impacto regional y, finalmente, nacional<sup>7</sup>.

## Conclusión

La reforma del marco de responsabilidad fiscal subnacional en Colombia, propuesta por la Misión de Descentralización, busca introducir criterios de unificación y flexibilidad, al mismo tiempo que refuerza la autonomía y la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales, en un marco de planeación financiera de mediano plazo que incluya metas de superávit primario.

Es fundamental que el Congreso presente reformas que promuevan la simplicidad y la medición del balance fiscal, sin comprometer los mecanismos que garantizan la sostenibilidad fiscal subnacional y la claridad de la regla fiscal. Es preciso considerar los aportes de la literatura sobre reglas fiscales, los estudios técnicos sobre la efectividad de las normas de responsabilidad fiscal en Colombia y la experiencia del Gobierno Nacional en la aplicación de la Regla Fiscal.

Además, es necesario seguir avanzando en mecanismos que mejoren la financiación de proyectos locales y regionales de gran envergadura, concebir los impuestos y una regla fiscal verde, fortalecer los ingresos propios y llevar a cabo una reforma que elimine la distinción actual entre el gasto de funcionamiento e inversión. Lo anterior permitiría unificar el presupuesto, financiar adecuadamente la capacidad operativa y mejorar la medición y el seguimiento de la generación del ahorro necesario para financiar la inversión productiva..■

7. A manera de ejemplo, las dificultades técnicas y la falta de garantías por parte del gobierno nacional han retrasado las obras de saneamiento ambiental del Río Bogotá, afectando a más de 80 municipios cercanos al Río Magdalena, donde desemboca. Este retraso impacta no solo la economía, sino también la seguridad hídrica, el medio ambiente y la salud de más de 10 millones de habitantes. Mientras tanto, la Empresa de Acueducto de Bogotá busca alternativas para ejecutar este proyecto de saneamiento, que es crucial tanto para la región como para el país.

## Referencias:

- García, Jhorland, Clark Granger-Castaño y Ligia Alba Melo-Becerra (2022). Dinámica de las reglas fiscales subnacionales y la nacional. Documentos de trabajo sobre economía regional y urbana. Banco de la República.
- Banco de la República, Ministerio de Hacienda, Departamento Nacional de Planeación. (2010). Regla Fiscal para Colombia. Ministerio de Hacienda. Bogotá.
- Cetrángolo, Oscar, Dalmiro Morán y Florencia Calligaro (2022). *El futuro de las reglas fiscales en América Latina y el Caribe. Respuestas de los países ante la pandemia de COVID-19 y propuestas para su reformulación*. Naciones Unidas. CEPAL.
- Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Informe Final. Misión de Descentralización*. PNUD. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2021). *Resultados Índice de Desempeño Fiscal territorial para la vigencia*. Bogotá.
- González, J. y Ariza, R. (2022). "La Deuda Pública y el Fracaso de las Reglas Fiscales". En: Economía Colombiana.
- González, J. (2023). Cómo avanzar hacia una regla fiscal verde. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.
- González J. I. (2023). "A propósito de la regla fiscal". En: *Revista Planeación & Desarrollo*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.
- Jiménez, J. P. Leonardo Letelier, Ignacio Ruelas y Jaime Bonet (2021). Reglas fiscales subnacionales: Revisión empírica, experiencias internacionales y sus desafíos en la nueva institucionalidad fiscal post COVID. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana. Banco de la República – Sucursal Cartagena. Núm. 300. Septiembre.
- Leguizamón, Luis (2023). Avenidas para avanzar en la formalización de una regla fiscal subnacional que consolide los indicadores cuantitativos y cualitativos territoriales. Documento de Trabajo. Misión de Descentralización. PNUD. Bogotá.
- Lozano, L. I.; Rincón, H.; Sarmiento, M.; Ramos J. (2008). "Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia". En: Borradores de Economía, No 505, Banco de la República.
- Mahecha Ramírez. H. Y. ¿Los límites de gasto en funcionamiento (Ley 617), desincentivan el comportamiento de endeudamiento municipal? Tesis de Maestría en Economía. Universidad de los Andes. Facultad de Economía. Bogotá, Colombia. 2023-I.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección de Apoyo Fiscal (2019). Ley 617 de 2000. Un activo público que debe preservarse. Evaluación y Recomendaciones de Política.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección de Apoyo Fiscal (2023). Deuda Pública Entidades Territoriales. Bogotá.
- Pérez Valbuena, Gerson, Diana Ricciulli, Jaime Bonet y Paula Barrios. (2021). Reglas fiscales subnacionales en Colombia: desde su concepción hasta los resultados frente al COVID-19. Documentos de Trabajo Sobre Economía. No. 297. Banco de la República.
- Restrepo Bernal, M. (2019). Public Debt Dynamics, Primary Deficits and Fiscal Rules. Universidad de los Andes. Bogotá. D.C.
- Velasco, A. (2024). Comité Autónomo de la Regla Fiscal de Colombia. 14 de junio de 2022. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/eventos/xxxiv-seminario-regional-politica-fiscal>. Con acceso el 10 de febrero de 2024.

# Democracia

Yann Basset





## Gustavo Petro y la democracia

**Yann Basset**  
Profesor de la  
Universidad del  
Rosario

Durante sus dos primeros años de gobierno, Gustavo Petro ha tensionado mucho las concepciones y prácticas de la democracia colombiana. Muchos de sus adversarios siguen viendo en él un actor político autoritario, que está provocando un daño acaso irremediable a las instituciones democráticas del país. Al contrario, Petro se presenta como un agente democratizador reivindicando un papel de empoderamiento de los sujetos populares y de combate a fuerzas de tutelaje antidemocráticas. Pocos temas ilustran tan intensamente los desencuentros entre el presidente Petro y la oposición como el tema de la democracia, y sin embargo, los desacuer-

dos al respecto nunca llegan a explicitarse en una discusión sana. Escuchamos dos discursos encontrados tremadamente exaltados que denuncian preventivamente de un lado golpes duros o blandos, lawfare, y hasta tentativas de magnicidios, y por el otro, rupturas institucionales, imposiciones inconstitucionales de reelección presidencial y planes de manipulación electoral para 2026. Podríamos ver en eso el reflejo de la supuesta “polarización” que se suele deploar precisamente como síntoma de degradación de la vida democrática nacional, pero resulta más interesante buscar ahí las manifestaciones de ambigüedades y tensiones que son parte de la misma noción

de democracia. En realidad, oficialismo y oposición hablan de cosas distintas cuando denuncian en sus adversarios veleidades antidemocráticas. Vale la pena detenerse un poco sobre estas incomprensiones recíprocas para tratar de pensar en cómo el gobierno de Gustavo Petro afecta la democracia.

### **El gobierno y el poder**

Interrogados sobre si existía democracia en Colombia durante el debate televisivo que se organizó entre los precandidatos de izquierda a la consulta por la candidatura presidencial en 2022, los cinco postulantes, entre los cuales estaba Gustavo Petro, respondieron por la negativa. El contraste llamó mucho la atención entonces ya que los precandidatos de la consulta del centro, y los de la derecha, contestaron todos afirmativamente a la misma pregunta. Vale la pena remitirnos a este momento como punto de partida. En efecto, más que una cuestión de valoración del fenómeno en Colombia, ya se trataba a todas luces de concepciones distintas de lo que había que entender por democracia.

Para Gustavo Petro y los que lo acompañaron entonces en la consulta de la izquierda, la democracia no se entiende prioritariamente como un sistema institucional. Esto no significa necesariamente que se desprecien las instituciones, sino que la democracia es ante todo un estado social. Gustavo Petro ha manifestado en varias ocasiones su apego a la Constitución de 1991 y su sistema institucional. Se ha presentado incluso como uno de los coautores de la Carta Magna, no directamente desde luego, sino a través del papel del M19 en la Constituyente, movimiento que nunca dejó de reivindicar. Sin embargo, ha señalado al mismo tiempo que la Constitución había sido obstaculizada en su funcionamiento por fuerzas antidemocráticas, llámense paramilitarismo, oligarquías, mafias, etc.

Para el Presidente y sus aliados, por tanto, el problema de la democracia no radica tanto en las instituciones sino en la realidad de las relaciones sociales que existen en el país. Dichas relaciones sociales se caracterizan por altos niveles de desigualdad y violencia cuan-

do la democracia implica al contrario igualdad y resolución pacífica de los conflictos. Por eso, democratizar Colombia pasa por debilitar estos poderes fácticos e impedir su tutelaje sobre distintos ámbitos de la política colombiana. Solo a este precio la democracia puede funcionar correctamente.

Es en esta perspectiva que el Presidente fue claro en decir que llegar al gobierno no basta para tener el poder. Esta dicotomía, es clave para entender sus reiterativos llamados a la movilización social y al "Poder constituyente", que como se acordará, no era para modificar la Constitución sino para aplicarla. Esto que suena a galimatías en una estricta perspectiva constitucional sólo puede entenderse si partimos de esta concepción de la democracia que no se limita al sistema institucional sino a una concepción más amplia.

Es también en esta perspectiva que hay que entender los llamados del presidente al "acuerdo nacional". Muchos relevaron la contradicción que consiste en llamar a un acuerdo nacional para pactar las grandes reformas que necesita el país y, al mismo tiempo, en negarse a negociar los proyectos de ley que el gobierno presenta al Congreso. Después de una primera tentativa de formar una coalición de gobierno mayoritaria con partidos políticos en el Congreso a la que el propio presidente puso fin en abril de 2023, ha adoptado una posición de intransigencia al respecto asimilando cualquier negociación del programa a una sumisión del gobierno a la clase política y un abandono de sus ambiciones de reforma. No obstante, Gustavo Petro no ha renunciado a su propósito de acuerdo nacional. Es que, en su espíritu, el acuerdo no es con los políticos sino con las verdaderas fuerzas sociales que cuentan: los gremios, los empresarios, las fuerzas sociales en general. En efecto, ha multiplicado los gestos y tentativas de acuerdos con ellos a lo largo de su gobierno. Tenemos aquí una suerte

**“ Para el Presidente y sus aliados el problema de la democracia no radica tanto en las instituciones sino en la realidad de las relaciones sociales.**

de reedición de la vieja distinción gaitanista (otra referencia recurrente de Gustavo Petro) entre el país político y el país nacional, diríamos hoy día, entre la clase política y el país real, la evocación del segundo sirviendo para minimizar la primera. Para Gustavo Petro, es en el país nacional donde se encuentran las llaves de la democratización del país, no en el país político.

Finalmente, es también en el país nacional donde el Presidente encontrará las fuerzas oscuras, nunca bien delimitadas, que supuestamente quieren acabar con su gobierno, o

quitarle cualquier poder. Al referirse a la primera etapa de su gobierno caracterizado por la tentativa de formar una coalición de gobierno con fuerzas tradicionales, Petro ha dicho que se trató en realidad de un error porque los poderes fácticos usaron la clase política en este contexto para tratar de frenar o diluir cualquier tentativa de reforma por parte del gobierno. Por eso se refirió a la existencia de "enemigos internos"

al gobierno meses antes de la ruptura de la coalición. Dicha ruptura y el llamado creciente a la movilización popular fue por tanto un reconocimiento de que el pulso se tenía que dar directamente con dichas fuerzas sociales, asumiendo el riesgo de que intentaran derrocar el gobierno. Desde entonces, en efecto, las denuncias de golpes no han parado.

### **Gramsci en la Casa de Nariño**

Con esta visión en mente, Petro concibe la tarea de democratizar Colombia como una lucha contra-hegemónica. Se trata en primer lugar de debilitar los poderes fácticos sobre la política, y en segundo lugar, de empoderar a los actores populares.

Gustavo Petro ha dicho en varias oportunidades que no estaba en contra de los empresarios o del capitalismo. No obstante, existe un claro recelo cuando dichos actores adquieran por su posición en el mercado o por

la naturaleza de sus actividades particulares un poder propiamente político. Las reformas sociales tienen por ejemplo un enfoque claramente hostil a las EPS y a las AFP, no solo porque se trata de organizaciones privadas manejando un servicio público, sino porque actúan en un ámbito estrechamente dependiente de la regulación del Estado, lo que las lleva a ejercer una influencia política considerada problemática desde el punto de vista democrático. Los ataques del Presidente a Enrique Vargas Lleras, hermano del político, por sus supuestos negocios con las EPS son muy ilustrativos al respecto. Sin importar para el caso si las acusaciones de Petro son reales o no, revelan su manera de pensar al respecto. Vemos como denuncia una serie de negocios marcados en su idea por conflictos de intereses entre políticos y empresarios alrededor del aseguramiento en la salud, que confieren un poder político a estos actores.

Los ataques más virulentos del Presidente han sido contra los medios de comunicación que son la mejor ilustración de estos poderes fácticos en la medida en que la mayor parte de ellos están en manos de grandes empresarios o grupos económicos. Para Petro y para la izquierda en general, los medios "hegemónicos" tienen una clara agenda política de defensa de los intereses de los sectores dominantes, y constituyen por tanto una fuerza antidemocrática, muy al contrario de la concepción liberal tradicional que veía en los medios un contrapoder indispensable a la democracia. De hecho, para muchos, incluso sectores de izquierda, la actitud del Presidente frente a los medios es lo más problemático desde el punto de vista democrático, aun si podemos reconocer un sesgo anti-gobierno en el cubrimiento de varios de ellos.

La crítica a los medios "hegemónicos" va de la mano con el empoderamiento de medios alternativos concebidos como "contra-hegemónicos", con el riesgo obvio de que lo "contra-hegemónico" caiga en el simple y llano gobiernismo. Así, el gobierno Petro ha tratado de impulsar los medios públicos, empezando con RTVC. Ha contratado en diversas entidades "influencers" para promover la acción del gobierno por canales distintos a los medios

**“ La crítica a los medios “hegemónicos” va de la mano con el empoderamiento de medios alternativos concebidos como “contra-hegemónicos”.**

tradicionales. Finalmente, ha buscado impulsar el periodismo alternativo y comunitario como se vio en la gran convención convocada en Armenia por el Ministerio de las Tecnologías de Información y Comunicación el 13 de septiembre de 2024, también con el riesgo claro de alinearlos detrás de una línea oficialista.

Finalmente, los recurrentes llamados a la movilización popular y a la constitución de asambleas son tantas tentativas de crear actores populares capaces de oponerse a los poderes fácticos. Dichos actores populares deben poder movilizar la fuerza pacífica del número contra la capacidad de influencia de los poderosos, y también adquirir un mayor peso propio en la resolución de problemáticas comunitarias locales, de ahí las tentativas del presidente de otorgar funciones a las Juntas de Acción Comunal y otras organizaciones en distintos ámbitos.

Ahí también el mayor problema de los llamados presidenciales es que no es claro si se enfocan a empoderar a la sociedad civil o al partido del gobierno. Nunca está muy bien definido en las exhortaciones presidenciales si las “asambleas populares” que convoca son las Juntas de Acción Comunal o las asambleas de base del Pacto Histórico. Quizás por eso, los llamados del Presidente han tenido hasta ahora un éxito limitado, e incluso, decreciente si juzgamos por la casi indiferencia con la que se recibió el último llamado a la movilización contra el supuesto “golpe de Estado del CNE” por parte del Presidente.

### **Los temores de la oposición**

El activismo social del Presidente ha sido recibido como la confirmación de los peores temores en cuanto al autoritarismo supuesto de Gustavo Petro por parte de ciertos sectores de la oposición, de forma interesante tal vez más por el centro que por la derecha. De hecho, ciertos sectores de la derecha no tuvieron reparos en entrar en el juego del presidente en cuanto al acuerdo nacional. José Félix Lafaurie, el muy derechista dirigente de FEDEGAN, aceptó integrar la comisión de diálogos con el ELN. El propio Álvaro Uribe aceptó en varias oportunidades participar en escenarios de

dialogo con el gobierno. Quizás la visión “realista” de la democracia del presidente, fundamentada más en relaciones de fuerza entre actores sociales que en normas e instituciones, choca menos con la visión de la derecha que con la del centro que, de hecho, ha tenido más visibilidad dentro de la oposición a lo largo de estos dos primeros años.

Sin embargo, contrariamente a lo que afirman a veces unos militantes de izquierda, los temores de la oposición van mucho más allá del apego formal a una normatividad que, por lo demás, el gobierno Petro no ha maltratado más que sus antecesores. Para la oposición, se trata realmente de valores. Al enfatizar tanto las relaciones de fuerza

y los intereses sociales, el gobierno reduciría la democracia a un terreno de lucha que se trataría de nivelar, sin poner atención a las reglas que obligan los actores a autolimitarse, a deliberar, y a veces a cooperar. El Presidente en particular, parece encerrado en una retórica de la confrontación que la adicción a las redes sociales agrava. De ahí los lamentos permanentes del centro sobre la “polarización” que, si no refleja la realidad de la sociedad colombiana (las encuestas demuestran que el país no está polarizado), captan en efecto una degradación del debate público. El “país político”, el Congreso en particular, se mueve entre intransigencia discursiva y transacciones puramente instrumentales, en vez de una sana deliberación que parta de reconocer las diferencias como legítimas. Tal vez este escenario ideal nunca haya existido del todo, pero la existencia de unas coaliciones de gobierno en el pasado había favorecido una mirada menos maniquea: había el partido del gobierno, sus aliados, unos independientes que se posicionaban caso por caso, y la oposición. Ahora, solo tenemos el “gobierno del cambio”, y las fuerzas de la “reacción” que el presidente se dedica a estigmatizar en twitter. O conmigo o contra mí.

**“ Los recurrentes llamados a la movilización popular y a la constitución de asambleas son tentativas de crear actores populares capaces de oponerse a los poderes fácticos.**

Para la oposición, detrás de este desconocimiento agresivo al pluralismo, hay unas claras tendencias autoritarias del gobierno que son tanto más preocupantes cuanto que se expresan casi siempre verticalmente, por la boca (o el teclado) del Presidente. En efecto, la visión maniquea del primer mandatario parece suponer que él es el único detentor de la legitimidad democrática. Se puede inferir de la referencia reiterada a los “once millones de votos” que Gustavo Petro obtuvo en la segunda vuelta de 2022, que no admiten ningún

matiz, como si hubieran sido un cheque en blanco al portador que legitimara cualquier propuesta hasta el final de su mandato, y obligara todos los actores políticos a acatar dicha legitimidad sin discusión.

Según la oposición, esto supone varias cosas: en primer lugar, que el Presidente desconoce las funciones y autonomía de los organismos de control, o en general de las autoridades no electas.

**“ Los cuestionamientos del Presidente y sus partidarios a la democracia merecen ser tomados en serio.**

La insistencia presidencial sobre la “jurisprudencia Petro” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra la facultad de la Procuraduría de destituir mandatarios electos parece estirarse a un desconocimiento de todas las instituciones no electas, al menos cuando ejercen sus funciones en un sentido contrario a los intereses del gobierno. Así se leen los ataques del Presidente al exfiscal Barbosa, o al CNE, por más que sus actuaciones hayan sido efectivamente cuestionables.

En segundo lugar, y más grave aún, la presunción de que los votos recibidos por Petro le confieren una legitimidad superior lo llevarían a chocar incluso contra las otras ramas del poder, desconociendo el principio de la separación de poderes. Es visible con los llamados a la movilización social como medida de presión en contra de los poderes constituidos (incluso la Corte Suprema, en un caso que generó tanto rechazo que el Presidente tuvo que salir a distanciarse de los hechos que la oposición

presentó como un asedio a la Corte). Con la retórica del llamado al “poder constituyente”, presentado explícitamente por el presidente como superior a los poderes constituidos, se trataría de despreciar incluso al otro poder electo, el legislativo. Se desconocería así los juegos de pesos y contrapesos en nombre de un “Pueblo Constituyente” que, en la práctica, es convocado por el Jefe de Estado mismo, olvidando de paso que el Presidente es, de hecho, un poder constituido entre otros.

Así, los acentos schmittianos de la retórica presidencial no sólo siembran intolerancia, sino que pondrían en peligro el principio de separación de los poderes.

### Más allá de los discursos encontrados

La exaltación y las exageraciones del oficialismo como de la oposición cuando hablamos del tema de la democracia durante el gobierno Petro no permiten superar las diferencias ni avanzar en reformas que podrían levantar prevenciones y mejorar el funcionamiento de la democracia colombiana.

Los cuestionamientos del Presidente y sus partidarios a la democracia merecen ser tomados en serio, y de hecho, se inscriben en preocupaciones que atraviesan las discusiones académicas al respecto. Por ejemplo, la cuestión de las desigualdades y sus impactos en el funcionamiento de la democracia han suscitado cada vez más estudios y propuestas en las dos últimas décadas. Deberían suscitar discusiones sobre la manera de proteger las instituciones democráticas de la influencia excesiva de los más poderosos. Sin embargo, la forma como el Presidente encara el tema no ayuda, y suscita al contrario la sospecha de que quiere sustraerse él mismo a cualquier control. Al denunciar la mano de la oligarquía en cualquier obstáculo que encuentra, Gustavo Petro no permite que se lance un debate serio al respecto.

El tema de los medios de comunicación y de su papel en la democracia ha sido objeto de propuestas innovadoras, por ejemplo, por la economista Julia Cagé. Podríamos pensar en poner límite a la concentración entre medios,

crear un sistema transparente y equitativo de financiación vía distribución de la pauta u otros mecanismos, promover medios públicos con garantías institucionales de independencia con respecto al gobierno de turno como existen en países europeos, promover ejercicios de reflexión y veeduría sobre la práctica periodística que algunos periodistas ya han impulsado desde el mismo sector de los medios, etc. Pero cualquier innovación en la materia necesitaría ser consensuada ampliamente con todas las fuerzas políticas, y no es con retórica agresiva contra los medios o promoviendo medios alternativos que resultan iguales o peores en cuanto a fiabilidad, sesgo partidista y difusión de *fake news* como vamos a avanzar en el reforzamiento de la democracia. Lamentablemente, todo indica que la conversación pública se ha degradado aún más en estos dos años de gobierno Petro.

Lo mismo se puede decir del tema de financiamiento de las campañas electorales o de la reforma del Consejo Nacional Electoral, temas fundamentales que varias veces han sido objeto de proyectos de reforma política sucesivos. Lamentablemente, estas iniciativas se caen invariablemente e, incluso, se leen cada vez más, muchas veces sin razón, como tentativas de modificar las reglas a su favor por parte del gobierno de turno. Es llamativo que la primera cosa que fue borrada del último proyecto de reforma política que el gobierno acaba de presentar fue el cambio en el procedimiento de nombramiento de los magistrados del CNE, justo cuando hay una polémica sobre la legitimidad de la institución que se ha relanzado por la acusación hecha a la campaña de Gustavo Petro por haber pasado el tope autorizado de gastos. El Presidente acusa el CNE de ser parcializado y de querer dar un golpe, la oposición acusa el Presidente de irrespetar la institucionalidad y encubrir irregularidades en su campaña, pero nadie parece dispuesto a discutir cómo logramos un mayor control de las campañas con un organismo más legítimo aceptado por todos.

Finalmente, hace falta una discusión seria sobre los alcances de la famosa decisión de la Corte Interamericana en el caso Petro (que aún

no son completamente claros) y de cómo llegamos a una reforma consensuada de las funciones de la Procuraduría para adecuarla a esta jurisprudencia. En vez de eso, hemos asistido a un pulso para el nombramiento de un nuevo Procurador con claros tintes partidistas.

### **Reconocer los contrapoderes**

A la preocupación de Petro y sus partidarios frente a lo que perciben como una democracia tutelada, en la que la voluntad popular es aplastada por los intereses de los actores sociales más poderosos, responde la preocupación de la oposición por lo que percibe como una democracia delegativa, en la que el jefe del Estado trata de monopolizar la legitimidad popular para pasar por encima de todos los contrapoderes.

Esta segunda preocupación también tiene que ser tomada en serio. Lamentablemente, los ejemplos de democracias que se degradaron bajo esta lógica para caer en el autoritarismo son numerosos. Por fortuna, la institucionalidad colombiana demuestra de nuevo que es más sólida que la de muchos países vecinos.

La propensión del Presidente a llamar a la calle a la movilización contra actores institucionales choca en un país que hereda del Frente Nacional unos procesos políticos-institucionales más consensuales que mayoritarios. Estamos más acostumbrados a la figura de la gran coalición donde caben todos que a la alternancia entre dos bloques antagónicos. De hecho, lo segundo evoca el espectro de la Violencia interpartidista de mediados del siglo pasado.

Podemos entender el gobierno Petro, en la perspectiva de Chantal Mouffe, como una etapa que reintroduce en la democracia colombiana algo de política conflictual contra un discurso que se presenta como un tecnocratismo despolitizador que esconde el inmovilismo promovido por los intereses dominantes.



Lamentablemente, todo indica que la conversación pública se ha degradado aún más en estos dos años de gobierno Petro.

Sin embargo, la misma Chantal Mouffe alerta sobre la necesidad de reconocer el lugar del pluralismo con su famosa distinción entre el agonismo y el antagonismo. La política supone reconocer la existencia del conflicto entre adversarios, pero no puede llegar al punto en que los adversarios se vuelven enemigos. Esta importante distinción, clara en la teoría, es difícil de encontrar en la práctica. Nos habla del umbral en que el legítimo conflicto político se degrada en violencia. Implica que los actores políticos son capaces de auto-restringirse para no cruzar este umbral, y sabemos que es un supuesto optimista.

Desde este punto de vista, hay que reconocer un avance importante en el gobierno Petro: la movilización social se ha podido ejercer, tanto por parte de los opositores como por parte de los partidarios del gobierno, de manera globalmente pacífica. Esto no es un punto menor cuando miramos hacia el pasado reciente. Pero hay que reconocer también que cuando el Presidente se refiere a la oposición o a cualquier actor que lo cuestione con descalificaciones o insultos, salimos del marco de la discusión democrática. No hay discusión posible, conflictual o no, si no se parte de reconocer que el adversario es legítimo.

La izquierda tiene que aprender de su paso por el poder que los contrapoderes son legítimos y necesarios. No son unas molestias formalistas sino parte de los dispositivos que obligan el poder político a justificarse permanentemente, porque en política, nada está dado de antemano o fijo para siempre, y menos la voluntad del Pueblo. Los contrapoderes son lo que obligan a discutir y buscar acuerdos para construirla.

Por su parte, la oposición debería aprovechar el contexto para ser propositiva en la materia. Ya que se queja de que el gobierno llene la administración pública de activistas de izquierda sin experiencia, como la izquierda se quejaba ayer de que los gobiernos gobernaban a punta de contratar asesores "neoliberales" que defendían intereses privados, quizás sería el momento de relanzar el

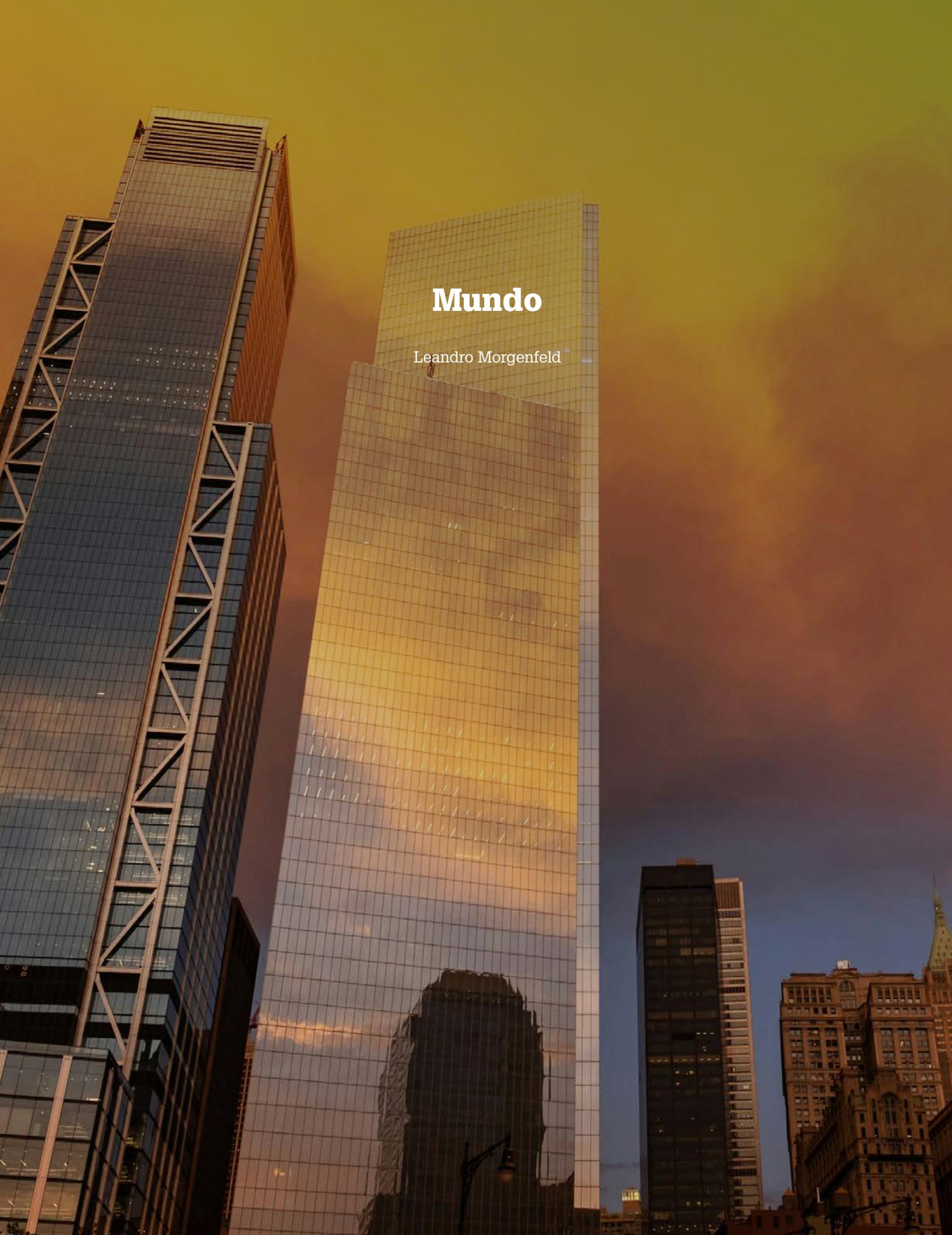
debate sobre el reforzamiento de la función pública. Esto a su vez ayudaría a consolidar el sistema de contrapoderes haciéndolos más eficaces y más legítimos.

### **A modo de conclusión: ¿Se abre un espacio para el acuerdo?**

Al término de estos dos primeros años de gobierno, en medio de discursos radicalmente opuestos y de una agenda de reformas sociales que avanza a trancazos, el gobierno parece haber encontrado un terreno de acuerdo con casi toda la clase política: la descentralización. La reforma en curso que aumenta las transferencias a los gobiernos locales y regionales tiene por supuesto mucho de transaccional. Puede ser leída como una concesión del gobierno a la clase política que domina los gobiernos subnacionales a cambio quizás de concesiones de la misma sobre la agenda social del gobierno.

Sin embargo, puede ser leída también como una forma de salir por lo alto de los temores enfrentados sobre el tema de la democracia. Para la oposición, la descentralización es una forma de disminuir el poder político del gobierno nacional que aleja el espectro de una democracia delegativa. A la división funcional del poder en las clásicas tres ramas, se suma su división entre niveles territoriales, lo que constituye otra forma de limitarlo y disminuye los riesgos de las tentaciones autoritarias en las que pueda caer el jefe de Estado. Para el oficialismo, empoderar los gobiernos locales puede ser también una manera de socavar el poder de fuertes intereses sociales que han dominado la política en muchas regiones del país.

Por supuesto, para que esto funcione, se necesita acompañar el proceso de muchas medidas para reforzar tanto la administración local, no sólo en lo financiero, como la sociedad civil local. Se abre ahí por tanto un mundo de posibilidades en que muchos acuerdos son posibles para reforzar la democracia colombiana, respondiendo a los temores de todos..■



# Mundo

Leandro Morgenfeld

# El regreso de Trump y el avance de la ultraderecha

Después de una campaña singular y frenética, con mucha incertidumbre por la paridad en las encuestas y creciente polarización política e ideológica, el 5 de noviembre terminó el proceso electoral en Estados Unidos. Las primeras impresiones sobre el impactante triunfo de Trump y sobre lo que se viene.

**Leandro Morgenfeld**  
Profesor de la Universidad de Buenos Aires.  
Investigador independiente CONICET

## Trump recargado

El ex presidente ganó el voto popular (primera vez que lo logran los republicanos en 20 años) y el colegio electoral (se impuso en los 7 estados oscilantes que definían la elección). Los republicanos conservan su actual mayoría en la Cámara de representantes y arrebatan a los demócratas el control de la de senadores. Trump gobernará entonces con el apoyo total del congreso, y con un partido que ahora le responde casi sin fisuras. Cooptó a varios de los históricos republicanos que lo resistían y se deshizo de otros, incluso de algunos que apoyaron explícitamente a Kamala Harris (clan Bush, clan Cheney, John Kelly). Muchos neoconservadores y ex funcionarios suyos quedaron políticamente neutralizados. Además, va a contar con el apoyo de una corte suprema ultraconservadora, que sostiene una mayoría de 6 a 3, gracias a los jueces anti aborto que nominó en su primera presidencia. Se le despeja el frente judicial (es el primer presidente condenado por una demanda penal, y enfrenta todavía varias más) y a esta altura nadie parece escandalizado ante la perspectiva de que se auto indulte cuando llegue a la Casa Blanca.

Quizás es pronto arriesgar explicaciones sobre este tsunami electoral porque todavía se cuentan los votos en algunos estados, pero tenemos algunos datos para analizar. Trump sostuvo el apoyo que había construido durante todo el año, aunque no habría sumado

más votos que en 2020, cuando consiguió 74 millones. Los demócratas perdieron muchos millones de votos respecto a 2020, cuando Biden había logrado el récord de 81 millones. Hay que ver los números finales, pero parece haber primado la apatía y la abstención electoral. La participación bajó respecto a 2020. Kamala Harris ganó entre las mujeres, pero no hubo una avalancha como en las elecciones de medio término del 2022. Incluso se produjo la paradoja de que en varios estados se aprobaron iniciativas en favor del aborto y al mismo tiempo eligieron a Trump (Florida, Montana, Nebraska, Missouri y Dakota del sur, entre otros). Lo mismo ocurrió con otras iniciativas para legalizar el consumo de marihuana. Parece entonces un rechazo a las políticas del actual gobierno, a la vez que no necesariamente un apoyo a la agenda anti-feminista o ultraconservadora del trumpismo.

Trump mejoró mucho los índices de aprobación entre los hispanos, a pesar de su discurso xenófobo y anti-inmigratorio que estigmatizó a los puertorriqueños y haitianos en varias oportunidades. Los más de 60 millones de habitantes de origen hispano no son un grupo homogéneo, y muchos ya son tercera o cuarta generación en Estados Unidos. Votan por razones económicas, de género, ideológicas y no necesariamente por su identidad étnico-racial, aunque ese sea un tema de peso en la sociedad estadounidense. Algo similar puede decirse entre los afroamericanos. En



ambas minorías se impusieron los demócratas, pero por índices mucho menores que hace cuatro años. Entre la población de origen árabe y entre los jóvenes progresistas, el tema del apoyo de la Casa Blanca al gobierno de Israel, en medio del genocidio en Gaza, puede haber resentido la inclinación a votar por la fórmula oficialista, más allá del rechazo a Trump.

El gobierno de Biden-Harris tiene índices de apoyo bajísimos (las encuestas muestran el descontento por el rumbo del gobierno), pese a la recuperación económica, el bajo desempleo y la actual disminución de la inflación, que no llega al 3% anual. La subida del precio de la nafta y del costo de vida en los últimos años, la creciente desigualdad económica y el estancamiento del salario mínimo pesaron más que otras cuestiones.

La narrativa de Trump volvió a ser efectiva. Pese a haber sido gobernante, y a estar apoyado por Elon Musk, el hombre más rico y más

poderoso de Estados Unidos, logró exitosamente volver a presentarse como un outsider que era atacado por las élites ilustradas. Su predica anti-estatal y anti-progresista sirvió para convencer a millones de que volvieran a votarlo. La elección de J.D. Vance como compañero de fórmula, que expresa una línea anti-elitista mucho más dura, pareciera que rindió sus frutos, teniendo en cuenta el apoyo sostenido que mantuvo en áreas rurales.

Un factor sobre el que deben profundizarse los análisis es cómo está cambiando la subjetividad en Occidente, fundamentalmente a partir de la pandemia como acelerador de tendencias preexistentes, con el tecno-capitalismo de plataformas, las redes sociales y la IA, generando un hiperindividualismo en jóvenes varones que son muy propensos a tomar como propia las narrativas de las ultraderechas. El rol de Elon Musk, su red social X y la apelación a los criptobros parece haber sido efectiva.

## ¿Cómo será la segunda presidencia de Trump?

Aunque todavía es muy pronto para saberlo, lo que es seguro es que este cambio político en Estados Unidos, además de ser una manifestación de tendencias que venimos analizando<sup>1</sup>, va a acelerar el proceso de transición geopolítica actual. Difícilmente con Trump Estados Unidos pueda liderar el mundo como hasta ahora. Se va a resentir el vínculo con la Unión Europea (esperaban el triunfo de Harris) y el apoyo a Zelensky, vía la OTAN, en su lucha contra Rusia (veremos si en esta presidencia se concreta la aproximación Trump-Putin que no pudo darse en la primera); se va a reforzar la alianza con el gobierno israelí de

Benjamín Netanyahu, quien tendrá quizás un respaldo para confrontar más abiertamente a Irán; volverán las tensiones comerciales con China, que caracterizaron la guerra económica lanzada en 2018. Seguramente vuelva la política de ataque a las instituciones multilaterales, que Trump denosta, y también a algunas de las agendas que se promueven en los ámbitos multilaterales. Desde las de igualdad de género hasta las tenues iniciativas para morigerar el cambio climático, que Trump niega. La ONU perderá todavía más peso y el G20 también.

**“ Ganen demócratas o republicanos, los objetivos estratégicos de Estados Unidos hacia América Latina se mantienen.”**

El repliegue relativo de Estados Unidos obedece a la estrategia de la fracción americanista-nacionalista de la clase dominante, que sostiene que ese país debe regresar a algunas de las antiguas posiciones neoaislacionistas y recostarse en su *patio trasero*, como denominan despectivamente al hemisferio occidental, o sea a América Latina y el Caribe. Veremos, entonces, una reivindicación de la bicentenaria *doctrina Monroe* y una remilitarización de la política interamericana, con mayor hostilidad contra Cuba y más sanciones

económicas para aplastar la reciente recuperación económica de Venezuela.

Habrá todavía más poder para el Comando Sur, que viene desplegando una acción cada vez más injerencista durante la actual administración democrática, y se negociará con actores extra-hemisféricos para frenar su avance económico en la región. O sea, propondrá el establecimiento de áreas de influencia: no te agredo en los límites de Rusia (Ucrania), pero tú retírate de Venezuela y el Caribe. No avanzo en el mar de China meridional, pero tú no sigas posicionándote en América Latina. Está por verse si el reaccionario senador Marco Rubio logra su viejo anhelo de comandar el Departamento de Estado<sup>2</sup>. Trump va a privilegiar el vínculo con los gobiernos ultraderechistas, como el de Javier Milei, exultante con su triunfo, y Nayib Bukele, e impulsar a figuras como Jair Bolsonario y José Antonio Kast, para intentar debilitar a los gobiernos progresistas, nacional-populares o de izquierda. La anacrónica retórica anti-comunista y anti-estatal cuadra perfecto con la posición neocolonial de los Milei y los Bukele.

Como decimos siempre que hay elecciones en Estados Unidos, ganen demócratas o republicanos, los objetivos estratégicos de Estados Unidos hacia América Latina se mantienen. Desde hace dos siglos, cuando se planteó la *doctrina Monroe*, esta región pasó a ser considerada por el gigante del Norte como un patio trasero que les pertenecía y debían tener bajo control. No permitiendo que aparezcan otros polos mundiales interfiriendo en su dominio, ni tampoco que avance una integración regional que resistiera la sumisión al imperio. El llamado gobierno permanente de las grandes corporaciones y el complejo militar-industrial y de inteligencia puede tener distintas estrategias -de hecho, hace algunos años hay una fractura en las clases dominantes estadounidenses-, pero los objetivos centrales se mantienen.

Por eso planteábamos que, para Nuestra América, no daba lo mismo que volviera Trump a la Casa Blanca a que se impusiera

1. Ver nuestro libro *El legado de Trump en un mundo en crisis*.  
2. Ya fue confirmado Rubio en ese cargo (N. del E.)

Kamala Harris. Más allá de que representan a distintas fracciones de la clase dominante imperial, existen diferencias en las tácticas y las modalidades empleadas, en el uso de *hard* (Trump) o *soft power* (Harris), en apelar más al multilateralismo (Harris) o al unilateralismo (Trump) y en la retórica más o menos agresiva, por ejemplo, contra Cuba o Venezuela. Y También en las alianzas con el impulso a líderes ultraderechistas.

Esto último no debe ser minimizado. Trump nuevamente en la Casa Blanca significa un espaldarazo político-ideológico para Milei, y reforzará a Bukele, Kast y otros exponentes de las ultraderechas reaccionarias en la región y en el mundo. Puede dar nuevos bríos al bolsonarismo para volver al poder en Brasil o a la oposición colombiana para cargar contra Petro. Puede marcar de nuevo, desde el punto de vista ideológico, una ofensiva contra cualquier política económico-social incluso tímidamente igualitaria, o contra los derechos sociales conquistados o por conquistar (sindicales, de las diversidades sexuales, del aborto legal, de las luchas de los pueblos originarios por las tierras o de los ambientalistas contra el extractivismo). Cuatro años más de Trump podrían provocar un corrimiento todavía mayor hacia la derecha en Occidente, y en especial en América Latina. Es cierto que el magnate no promovió los mega acuerdos de libre comercio que impulsaban los globalistas, ni impulsó nuevas guerras en el extranjero. Pero el avance de la internacional ultraderechista apañada por los trumpistas y sus émulos latinoamericanos implicaría un mayor peligro para la región.

### **Trump y América Latina en su primera presidencia**

Desde que asumió, en enero de 2017, Trump procuró, con una estrategia en parte distinta a la de sus antecesores, restablecer el poder de Estados Unidos en América Latina y el Caribe. Apeló más al *hard* que al *soft power*, reivindicó nuevamente la doctrina Monroe y optó por privilegiar los vínculos bilaterales, en detrimento de las instancias multilaterales. Para atacar a los países no alineados, en especial a

Cuba y a Venezuela, el magnate neoyorquino buscó subordinar a los gobiernos neoliberales, que a su vez quedaron descolocados por su prédica protecciónnista y crítica a la globalización neoliberal que impulsó Estados Unidos desde los años setenta del siglo pasado.

Más allá de su desdén hacia los latinos -blanco de su xenófobo discurso, que ahora refuerza todavía más- y las agresivas declaraciones contra Cuba y Venezuela, en sus primeros doce meses en la Casa Blanca Trump no había clarificado su política hacia América Latina y el Caribe. Con su discurso en Texas, el 1 de febrero de 2018, antes de su primera gira por la región, el entonces secretario de Estado Rex Tillerson propuso una reafirmación de la doctrina Monroe. En forma cínica, se refirió a las actitudes imperiales de China y Rusia, retomó la anacrónica retórica paternalista –que supone que Estados Unidos debe enseñarnos a construir sistemas políticos democráticos– y procuró comprometer a los gobiernos derechistas en su ataque contra los países bolivarianos: “América Latina no necesita nuevas potencias imperiales que solo pretenden beneficiarse a sí mismas. El modelo de desarrollo con dirección estatal de China es un resabio del pasado. No tiene que ser el futuro de este hemisferio. La presencia cada vez mayor de Rusia en la región también es alarmante, pues sigue vendiendo armas y equipos militares a regímenes hostiles que no comparten ni respetan valores democráticos”.

Tras su extenso discurso, en una sesión de preguntas con académicos de esa universidad, el jefe de la diplomacia estadounidense reivindicó la doctrina que el exsecretario de Estado John Kerry había dado por muerta en 2013: “En ocasiones nos hemos olvidado de la doctrina Monroe y de lo que significó para el Hemisferio. Es tan relevante hoy como lo fue entonces”.

“Cuatro años más de Trump podrían provocar un corrimiento todavía mayor hacia la derecha en Occidente, y en especial en América Latina.”

El anacrónico discurso de Tillerson, con un claro sesgo injerencista y paternalista, pudo tener acogida en los gobiernos ultraderechistas, como el de Bolsonaro, que tienen afinidad ideológica con ese discurso más propio de la guerra fría y que permanentemente esgrimen el modelo político y económico estadounidense como el que hay que imitar, pero no entre los pueblos, que rechazan la predicción y prácticas xenófobas y anti-latinas del trumpismo. Reafirma una tradición secular, pero a la vez le imprime un tono y un estilo que genera urticantes polémicas. Por ejemplo, cuando en una reunión con legisladores en la que discutía la reforma migratoria, el 12 de enero de 2018, Trump se refirió a El Salvador y Haití, además de otros países africanos, como "países de mierda", esto produjo una crisis diplomática y quejas de múltiples políticos dentro y fuera de Estados Unidos.

**“ Lo cierto es que Trump empujará una agenda agresiva de reducción de impuestos para los más ricos y negocios jugosos para el complejo militar.**

En los meses siguientes, Trump debía concretar su primera visita a la región, pero volvió a imponerse lo imprevisto. Iba a asistir a la VIII Cumbre de las Américas (Lima, 13 y 14 de abril de 2018), pero solo tres días antes del inicio de la misma canceló su participación. Al mismo tiempo que en la capital peruana se realizaba la gala de recepción de los mandatarios participantes, Trump convocó a una conferencia de prensa en la que anunció que en ese momento estaba bombardeando Damasco, la capital siria.

Si en sus primeros meses al frente de la Casa Blanca Trump confirmó su afán disruptivo para el orden neoliberal, en su segundo año profundizó los conflictos: quebró la cumbre del G7 realizada en Canadá el 8 y 9 de junio, decidió la salida de Estados Unidos del acuerdo nuclear con Irán, trasladó la embajada estadounidense de Israel a Jerusalén y aceleró la guerra comercial con China y la Unión Europea.

Tras el reemplazo de Tillerson por Mike

Pompeo al frente del Departamento de Estado y el nombramiento de John Bolton como asesor de Seguridad Nacional, los halcones ganaron peso en la Casa Blanca y profundizaron la política agresiva e injerencista contra Venezuela, Cuba y Nicaragua.

En ese contexto crítico, alinearse con alguien como Trump pareció tener un costo para las derechas latinoamericanas. Enfrentado por mujeres, inmigrantes, afroamericanos, latinos, musulmanes, estudiantes, ecologistas, sindicatos, organismos de derechos humanos y la izquierda en Estados Unidos, tenía una pésima imagen en el exterior. En los primeros días de 2018, por ejemplo, tuvo que suspender la proyectada visita a Londres, ante la alternativa de tener que enfrentar masivas movilizaciones de repudio a su presencia, y se vio envuelto en un escándalo diplomático internacional cuando se filtraron sus insultos a inmigrantes de distintos países africanos y americanos.

En marzo de 2018 Trump anunció la suba de aranceles a las importaciones de acero (25%) y aluminio (10%), sentando un precedente para lo que podría derivar en una cada vez más probable guerra comercial a escala global (Krugman, 2018). El 6 de marzo renunció Gary Cohn como jefe de asesores económicos, privando a la Casa Blanca de un referente del establishment pro libre comercio, tras lo cual se profundizó la "guerra comercial" con China, con consecuencias económicas muy negativas para América Latina.

En los meses siguientes, la administración Trump avanzó en su ofensiva contra los gobiernos latinoamericanos no alineados. Ya como funcionario, en noviembre de 2018, Bolton planteó la existencia de un nuevo eje del mal, la troika de la tiranía o el triángulo del terror: Cuba, Venezuela y Nicaragua. En abril de 2019, la Administración Trump resolvió endurecer las sanciones contra estos países. Bolton anunció estas sanciones en un airado discurso en Miami, en el que calificó despectivamente a sus presidentes como "los tres chiflados del socialismo". Hablándole a veteranos de guerra que combatieron en la invasión de la Bahía de Cochinos, Cuba,

en 1961, para derrocar a Fidel Castro, señaló: "Bajo este Gobierno, no arrojamos salvavidas a dictadores: se los quitamos. (...) Hoy proclamamos con orgullo y en voz alta que la doctrina Monroe está viva y goza de buena salud" (Infobae, 17 de abril de 2019).

Entre muchas otras acciones de injerencia, Estados Unidos estuvo detrás del intento de golpe del 30 de abril de 2019 contra Venezuela, que no tiene nada que ver con defender la democracia, la libertad ni los derechos humanos, sino con controlar el petróleo y recuperar la hegemonía en su patio trasero, no solo en detrimento de la creciente influencia de China y Rusia, sino también de la coordinación y cooperación política que supo darse Nuestra América a principios del siglo XXI.

### **Trump y la agenda regresiva**

Más allá de este rápido esbozo, lo cierto es que Trump empujará una agenda agresiva de reducción de impuestos para los más ricos, negocios jugosos para el complejo militar, las empresas de combustibles fósiles y los grandes contratistas del estado, como Elon Musk (SpaceX), quien estará seguramente al frente de una estratégica oficina de desregulación del estado. Más privatización de la salud y la educación, menos derechos laborales y sociales, y una batalla cultural contra los feminismos, los inmigrantes, los trabajadores sindicalizados, las organizaciones de derechos humanos, los pueblos originarios, las minorías lgbtq+, los académicos y estudiantes universitarios, las organizaciones de izquierda y todo aquel que se le enfrente.

El resonante triunfo de Trump va a dar impulso a las derechas extremas en todo el mundo. Tan solo una semana antes de las elecciones salió de la cárcel Steve Bannon, el ideólogo de la internacional ultraconservadora, y ya volvió al ruedo. Serán tiempos difíciles. La reacción política, ideológica y cultural está en marcha. Es hora de repensar qué nos llevó a esta situación y construir una fuerza social para enfrentar esta peligrosa deriva autoritaria a la que nos está llevando esta fase del capitalismo caníbal.

### **Nuestra América ante la vuelta de Trump**

Atravesamos una época crucial para el destino de la humanidad, que padece crecientes asimetrías económicas y sociales. Algo similar ocurre con el planeta Tierra, que enfrenta un dramático proceso de aceleración del cambio climático, producto de la lógica depredadora y competitiva del sistema capitalista. Al mismo tiempo, desde principios del siglo XXI se resquebraja el orden impuesto por Estados Unidos y sus aliados en la posguerra fría. Se aceleran mutaciones geopolíticas de enorme magnitud. En este presente de feroz disputa a nivel global, es crucial analizar la historia y actualidad de la relación entre Estados Unidos y Nuestra América, que desde hace dos siglos los gobiernos de esa potencia consideran como su esfera de influencia natural. En el ensayo *Nuestra América frente a la doctrina Monroe. 200 años de disputas* (CLACSO-Batalla de ideas, 2023) repasamos, desde la perspectiva de los países que se ubican al sur del Río Bravo, el significado y los matices que fue adquiriendo la doctrina Monroe desde 1823 y, a la vez, nos planteamos qué hizo y qué puede y debe hacer Nuestra América para avanzar en la siempre postergada emancipación regional, más allá de las independencias formales alcanzadas por la mayoría de las naciones en las primeras décadas del siglo XIX.

En medio del desorden global y de la tendencia hacia la configuración de un mundo más multipolar, Nuestra América tiene condiciones, más allá de las limitaciones estructurales y la dependencia a las que fue y es sometida por los centros imperiales, para avanzar con una estrategia de inserción internacional más autónoma. Ello implica, por cierto, dejar atrás el histórico sometimiento que Estados Unidos fue imponiendo desde que planteó la doctrina bicentenaria. Y supone reconocer, contra lo que dice el discurso de los medios globalistas liberales, la centralidad que tiene Nuestra América para Estados Unidos.

Es fundamentalmente a causa de su importancia estratégica, y no de su supuesta irrelevancia, que Estados Unidos se ensaña, desde hace 200 años, con una región que sufrió de-

cenas de agresiones, directas e indirectas, por parte de la potencia del norte.

¿Qué debe hacer Nuestra América, tras 200 años de doctrina Monroe? Conocer la historia permite explicar el porqué de los problemas estructurales que limitan las posibilidades de desarrollo de la región. Rechazar el paternalismo y el injerencismo estadounidenses, y de otras potencias imperiales, es una condición necesaria, aunque no suficiente, para avanzar en el postergado proyecto de construcción de la Patria Grande. La fragmentación regional es funcional a la dominación por parte de las potencias y fue uno de los principales obstáculos, en los últimos dos siglos, para cooperar políticamente, coordinar estrategias y avanzar en la necesaria integración regional. Es fundamental, para concretar ese viejo anhelo, confrontar con las clases dominantes locales, subordinadas al imperio, que ya renunciaron a cualquier proyecto de desarrollo nacional o regional, y simplemente se conciben como engranajes o correas de transmisión del gran capital trascnacional. Es prioritario combatir el discurso derrotista de que no hay otra vía que la aceptación del statu quo internacional. La historia nos muestra, por el contrario, que existieron numerosos procesos y momentos en los cuales se desafió exitosamente el lugar de subordinación que históricamente nos impuso Estados Unidos.

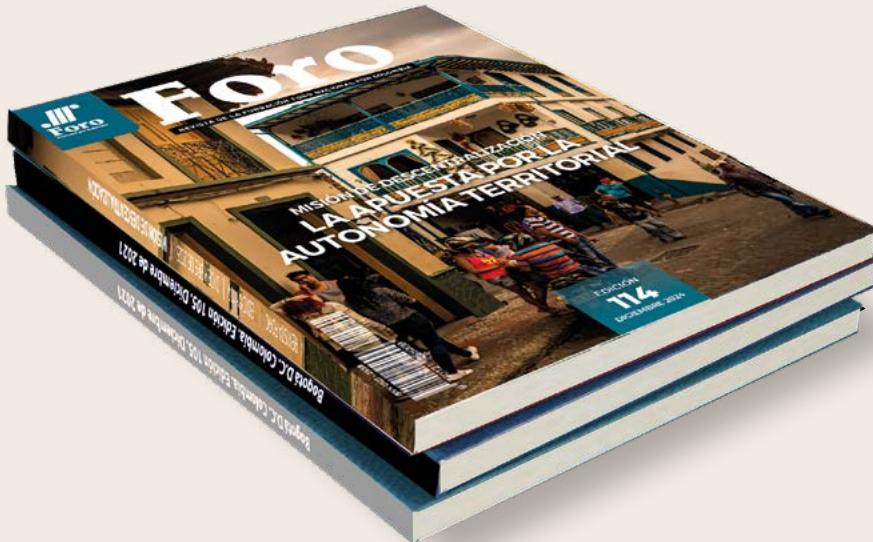
En síntesis, es hora de rechazar explícitamente la anacrónica doctrina Monroe y la pretensión, a veces declamada, a veces más maquillada, de que nuestro destino es ser el patio trasero de Estados Unidos, la retaguardia para su proyección imperial global. La doctrina Monroe no solo es desafiada por la emergencia de un mundo más multipolar (China, Rusia, India y otros actores tienen un peso cada vez mayor en la región), sino fundamentalmente por la resistencia de los pueblos latinoamericanos a aceptar mansamente esa dominación imperial. Fueron las luchas de las clases populares las que protagonizaron en Nuestra América revoluciones en el siglo XX (la mexicana, la boliviana, la cubana y la nicaragüense), impulsaron movimientos polí-

ticos que confrontaron con las políticas imperiales (Perón en Argentina, Allende en Chile, Chávez en Venezuela), resistieron contra las dictaduras militares y, en el siglo XXI, lograron conquistas importantes como la derrota del ALCA o la reversión de golpes de Estado apoyados por Estados Unidos (como fue el caso de Venezuela en 2002, o Bolivia en 2019). Son las y los trabajadores sindicalizados, estudiantes, movimientos de mujeres y disidencias sexo-genéricas, ambientalistas, pueblos originarios, migrantes y organismos de derechos humanos quienes protagonizaron en estos años las resistencias políticas y las conquistas sociales.

En un mundo caracterizado por el desorden global propio de una época de transición, es hora de avanzar conjuntamente con los países de Nuestra América, plantear una estrategia regional de inserción internacional que diversifique las relaciones económicas y políticas, impulsar el multilateralismo multipolar –o la pluripolaridad– y desplegar proyectos que permitan la reducción de las asimetrías sociales y nacionales. Es necesario potenciar, más allá de la lógica capitalista, un desarrollo económico que privilegie los intereses populares y la preservación de los bienes comunes de la tierra, cada vez más expoliados en función de las necesidades de las potencias extra regionales.

Esta estrategia requiere de un programa radical y revolucionario de transición, hacia la construcción de otro sistema económico-social. Con ese horizonte, se puede avanzar en la reducción de la jornada de trabajo; la desmercantilización de recursos básicos; la nacionalización de los bancos, el comercio exterior y las plataformas digitales; la estatización de bienes comunes de la tierra estratégicos y otras medidas que propicien lo común por sobre lo individual y lo público por sobre lo privado, con el objetivo de sentar las bases de una economía más igualitaria. En ese camino, es hora de enterrar para siempre la doctrina Monroe. Nuestra América no debe ser para los norteamericanos. Nos debemos todavía la segunda independencia que anhelaba el poeta y revolucionario cubano José Martí.■

## ÚLTIMAS EDICIONES



¿Quieres comprar una de nuestras últimas ediciones de la Revista Foro?

### **¡HAGÁMOSLO JUNTOS (AS)!**

1. Ingresa a <https://foro.org.co/revista-foro/>
2. Selecciona la revista que deseas comprar.
3. Elige el formato (digital o físico) en la pestaña derecha.
4. Da un click en la opción añadir al carrito de compras y seguidamente en la opción finalizar compras.
5. Digita tus datos de compra y da un click en realizar el pedido.

**Recuerda que recibirás de inmediato al correo registrado un mensaje que anuncia tu compra, si es física en máximo de 5 días hábiles recibirás la Revista y si es digital podrás proceder a la descarga de manera inmediata a través de la notificación que te llega a tu correo.**

Si se te presenta algún inconveniente no dudes en contactarnos al correo:

**contactenos@foro.org.co**

# FORO

REVISTA DE LA FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA

## MISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN LA APUESTA POR LA AUTONOMÍA TERRITORIAL



EDICIÓN

**114**

DICIEMBRE 2024