

La descentralización en Colombia, una mirada desde el marco normativo de las razones de su adopción

Decentralization in Colombia, a perspective from the normative framework of the reasons for its adoption

Jorge Enrique Asela-Molina¹

RESUMEN

La descentralización como modelo de estructuración del Estado colombiano fue una respuesta a las crecientes necesidades que se presentaban en los diferentes niveles de gobierno en materia fiscal, política y administrativa. Necesidades ahondadas por la poca eficiencia del Estado, un creciente número de servicios públicos a proveer, desequilibrios sociales, una mayor relevancia de los entes locales de gobierno a nivel económico, entre otros. A partir de la respuesta a las carencias el documento busca analizar desde su marco normativo, la evolución de las razones que motivaron la adopción de la descentralización como base organizacional del Estado en Colombia, esto mediante una revisión del marco legal que envuelve el proceso de descentralización en el país, centrado en las razones que motivaron su adopción. Esta revisión permitió ver desde las diferentes etapas históricas del proceso, una evolución constante que ha generado un marco normativo sólido entorno a prestar las herramientas para solventar las carencias que motivaron la adopción de la descentralización. Lo que ha evidenciado la consolidación de esta en Colombia desde los aspectos, fiscal, administrativo y político.

Palabras clave: Descentralización, Estado, Entes territoriales, Consolidación, Proceso.

ABSTRACT

Decentralization as a model for structuring the Colombian state was a response to the growing needs at different levels of government in fiscal, political, and administrative matters. These needs were exacerbated by the inefficiency of the state, an increasing number of public services to be provided, social imbalances, and a greater relevance of local government entities at the economic level, among others. Based on addressing these deficiencies, this document seeks to analyze, from a normative framework, the evolution of the reasons that motivated the adoption of decentralization as the organizational foundation of the state in Colombia. This is done through a review of the legal framework surrounding the decentralization process in the country, focusing on the reasons that motivated its adoption. This review allowed us to observe a constant evolution throughout the different historical stages of the process, which has generated a solid normative framework that provides the tools to address the deficiencies that prompted the adoption of decentralization. This has demonstrated the consolidation of decentralization in Colombia in fiscal, administrative, and political aspects.

Key words: Descentralization, State, Territorial entities, Consolidation, Process.

Recibido: 29/07/2022 Aceptado: 18/03/2023

¹ Economista, Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, Colombia. Correo: jorgeasela@hotmail.com ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-4974-204X>

1. INTRODUCCIÓN

La adopción de la descentralización como modelo de estructuración del Estado en América Latina en las últimas décadas del siglo XX, es una respuesta a las eventualidades políticas de la región, en ese tiempo, ampliamente gobernada por dictaduras militares y víctima de un creciente endeudamiento. Circunstancias que de igual manera tocárían a Colombia. Esta apuesta por un sistema más participativo busca entre otras cosas, un Estado eficiente que responda a las necesidades de los ciudadanos, mejorando la calidad en la prestación de bienes y servicios públicos, así como la corrección de la disparidad entre regiones.

De esta forma surge como la alternativa más idónea para estructurar el Estado, la descentralización, entendida ésta como un proceso político - administrativo que se fundamenta en el traslado de responsabilidades, recursos y funciones desde un ente central de gobierno hacia las localidades que lo componen (Treisman, 2002). Este proceso en Colombia a lo largo de su historia está enmarcado en tres etapas (Asela, 2015), la primera de ellas en donde los aportes son incipientes, pero donde se puede referenciar el origen del proceso que data de 1968 con la promulgación de la ley 33, en donde se hace partícipe de las rentas del gobierno central a los entes subnacionales. Esta etapa va hasta 1982, en donde se empieza a ver las prácticas centralistas y la poca autonomía de los entes locales como una traba para el crecimiento económico. La segunda etapa de la descentralización en el país va desde 1983 hasta 1990, aquí se presentan avances serios en temas de autonomía fiscal, administrativa y política, constituyendo de acuerdo con Iregui, Ramos y Saavedra (2001) en las bases que sustentan el proceso en el país. La tercera etapa o de consolidación es la que comprende 1991 en adelante, teniendo como actor fundamental la promulgación de la constitución política de 1991.

El desarrollo de estas etapas obedece a la implementación y desarrollo de las razones de la adopción del proceso de descentralización como modelo de estructuración del Estado, razones recogidas por Soledad Loaeza (1996) y que se fundamentan en cuatro puntos: 1) aumentar la eficiencia de la administración pública, y mejorar la provisión de bienes y servicios colectivos,

2) fortalecer las instituciones de carácter político y generar mayor participación democrática, 3) necesidad de generar capacidad de inserción en los procesos globales, 4) desarrollo social más equitativo; esto respondiendo a la necesidad de reconocimiento expreso de la importancia de los entes territoriales en temas políticos, económicos y administrativos.

De esta manera el presente documento busca evidenciar desde su marco normativo la adopción del proceso de descentralización en Colombia, teniendo como base las razones recogidas por Soledad Loaeza (1996) para su adopción en la región, mostrando los hechos que han marcado su cumplimiento como, las particularidades que lo han acompañado en su desarrollo.

2. DESARROLLO

2.1. La descentralización

Desde su surgimiento como modelo de estructuración del Estado la descentralización como término en el campo académico ha venido en constante evolución, es allí donde radica la dificultad de encontrar un consenso en la definición de éste. Una de las definiciones con mayor aceptación en el ámbito, es la generada por Denis Rondinelli, James McCullough y Ronald Johnson (1989), los cuales la definen como "la transferencia de responsabilidades para planear, dirigir, y gestionar la asignación de recursos desde el gobierno central y sus agencias a las unidades de campo de las agencias gubernamentales" (Rondinelli et al., 1989, p. 58), es decir que es un proceso que parte de lo político-administrativo cuyo objetivo central es aumentar la eficiencia de la administración pública.

Desde esta definición los autores proponen cuatro elementos indisolubles dentro de su composición, mismos que son: la desconcentración, la delegación, la devolución y la privatización. El primero de estos se refiere al traslado de responsabilidades administrativas desde el nivel más alto de gobierno hacia los inferiores, el segundo alude a la transferencia de facultades administrativas con repercusiones fiscales sobre políticas públicas, el tercero va en dirección de otorgar características esenciales como autoridad y

financiamiento propio, y el último consiste en que la prestación de bienes y servicios públicos esté en manos de la libre competencia entre agencias públicas y privadas.

Comprendiendo el dinamismo del proceso de descentralización y su constante evolución dentro del ámbito académico, para Mardómez (2008), la definición planteada por Rondinelli (1989) encuentra consenso en llamar a la *devolución* como un tipo de descentralización, dejando a la desconcentración y la delegación como características de esta última, dando una definición más concisa enmarcada en catalogarla como un proceso político-administrativo caracterizado por la transferencia de responsabilidades y recursos desde un ente central de gobierno hacia sus pares locales.

De acuerdo con lo anterior Finot (2002) plantea que los objetivos de la descentralización parten desde una motivación política, para posteriormente distribuirse en las diferentes esferas que envuelven el proceso. Para Finot (2002) motivaciones pretenden principalmente la promoción de espacios de participación entre los ciudadanos y los diferentes niveles de gobierno, mejorar la eficiencia de la administración pública y una mayor equidad social entre localidades.

47

En el mismo sentido de definir los tipos de descentralización Cohen y Peterson (1994), plantean cuatro tipos de descentralización: hacia el mercado, espacial, política y administrativa. A estas cuatro es de importancia agregar la Fiscal como tipo de descentralización. La descentralización espacial hace referencia al acceso por parte de los entes locales de facultades y recursos con el fin de promover actividades de índole industrial y comercial, evitando con esto la zonificación de estas actividades en los principales centros urbanos. La descentralización hacia el mercado alude a la apertura hacia la libre competencia de actores públicos y privados en la prestación de bienes y servicios públicos.

La descentralización Política es definida por Kent Eaton (2004) como un derecho autónomo de los ciudadanos de una localidad a elegir sus representantes dentro de los órganos de gobernanza de su territorialidad, esto por medio del voto como mecanismo de elección popular. La descentralización administrativa va en vía a la sesión de facultades y recursos

desde el ente central hacia las localidades con el fin de que estas puedan garantizar su funcionamiento y cumplir sus obligaciones misionales.

La descentralización fiscal a diferencia de la administrativa genera la capacidad de la creación de nuevas rentas a los gobiernos locales, es decir que se refiere como lo decide Falleti (2005) al "conjunto de políticas diseñadas para incrementar los ingresos o la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales" (Falleti, 2005, p.329) o como lo propone Schneider (2003), al punto en que el gobierno central decide cuánto ceder de su impacto fiscal a los gobiernos locales.

Dentro de estos tipos de descentralización, la fiscal, es vista como el elemento que encauza la descentralización en sus aspectos político y administrativo, en la medida que da las herramientas para construir una autonomía tributaria que permita a los entes locales de gobierno cumplir con sus obligaciones, mismas que no corresponden ahora con el ente central de gobierno sino con los ciudadanos que se encuentran dentro de su jurisdicción (Asela, 2016).

48

2.2. Razones de la adopción de la descentralización en Colombia desde su marco normativo

En Colombia la descentralización como modelo de estructuración del Estado, a través del tiempo, ha contado con importantes avances que han dado pie a su consolidación. Dicha consolidación ha permitido que el proceso genere una mayor eficiencia del Estado y un reconocimiento a la relevancia de los entes territoriales en el desarrollo y crecimiento económico del país. A continuación, se presentan las razones recogidas por Loaeza (1996) que fueron motivo de la adopción de la descentralización como modelo de estructura de gobernanza en América Latina, esta vez para el caso colombiano.

2.3. Aumentar la eficiencia de la administración pública y mejorar la provisión de bienes y servicios públicos

La eficiencia de la administración y la provisión de bienes y servicios públicos son factores claves de la adopción en Colombia del modelo de descentralización como estructura para organizar el Estado. En el siglo XX

temas como el mayor grado de urbanización, los avances tecnológicos, el incremento en bienes y servicios públicos a proveer, entre otros; abrieron el espacio para que los entes territoriales asumieran un rol relevante dentro de la administración pública, esto dado a su cercanía con las localidades y una lectura de las preferencias más acorde a las necesidades de los territorios.

Los primeros avances en estos temas se dieron en 1983 con la ley 14, misma que crearía el estatuto tributario, brindando la capacidad a los entes territoriales de la cobranza de rentas para el desarrollo de sus funciones. En esta misma vía se generaría la ley 12 de 1986, la cual cedería parte del recaudo del impuesto a las ventas a los entes territoriales, del mismo modo con el decreto 77 de 1987 se establecería el mecanismo de cofinanciación como herramienta de financiación de los entes subnacionales. Con el fin de mejorar la eficiencia de la administración pública desde el gobierno central se seguirían generando iniciativas que fortalecerían la capacidad fiscal de los territorios para atender sus obligaciones, es así como en 1990 con la ley 44 se cambiaría las normas sobre la estructura predial de las localidades, misma que con la ley 1450 de 2011, alteraría la estructura tarifaria de las rentas de los municipios.

El establecimiento de las competencias de los entes territoriales se empezaría a dar con las leyes 22 de 1985 y 3 de 1986, en las cuales se definiría el papel de los departamentos dentro de la administración pública, ésta sería derogada por la ley 2200 de 2022. En esta misma vía, pero a nivel municipal, la ley 11 de 1986 establecería las funciones de estos. En concordancia con el traspaso de obligaciones a los entes territoriales se dictamina en el decreto 77 de 1987 las competencias en servicios públicos a los municipios, estableciendo la prestación en el sector de agua potable y saneamiento ambiental bajo su jurisdicción.

Otras de las leyes que entregarían mayores competencias a los entes territoriales serían:

- Ley 29 de 1989 competencia en nombramiento de plantas docentes.
- Ley 10 de 1990, competencias en el sector salud.

- Ley 60 de 1993 competencia en sectores sociales, la cual sería derogada por la ley 715 de 2001, misma que a su vez sería modificada por la ley 1176 de 2007.
- Ley 115 de 1994 competencias en el sector educación.
- Ley 142 de 1994 competencia en prestación de servicios públicos domiciliarios.

Este marco normativo adoptado para dar sustento a la iniciativa de mejorar la eficiencia de la administración pública, como el incremento a la cobertura de los bienes y servicios públicos, ha permitido al Estado colombiano una flexibilidad importante a la hora de atender de manera oportuna las necesidades de los pobladores de las localidades, permitiendo cumplir su finalidad en términos de cobertura y prontitud de respuesta.

2.4. Fortalecer las instituciones de carácter político y generar mayor participación ciudadana

En Colombia el proceso de descentralización ha dado pasos importantes para fomentar el fortalecimiento de las instituciones de carácter político como la participación ciudadana, esto en pro de la consolidación política del proceso, como su normal desarrollo. Estas iniciativas han traído consigo la posibilidad de una mayor inmersión del ciudadano en los asuntos administrativos, fiscales y políticos del Estado.

Refiriéndose al fortalecimiento de las instituciones de carácter político, esta tiene sus bases en la Constitución Política de 1991, en temas como:

- Constitución de partidos y movimientos políticos por parte de todo ciudadano y su libre difusión de ideas y programas como se establece en el artículo 40.
- Garantía de derecho a los ciudadanos a fundar y organizar movimientos o partidos políticos. Restricciones a la doble militancia y el derecho a la celebración de consultas populares o internas en los partidos, artículo 107.
- Reconocimiento de personería jurídica por parte del Consejo Nacional Electoral (CNE) a los partidos o movimientos políticos cuya votación no sea inferior al 2% de los votos válidos emitidos en la jornada electoral, artículo 108.

50

- Financiación estatal a los partidos con personería jurídica, artículo 109.
- Prohibición a funcionarios públicos intervención en política, artículo 110.
- Derecho a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica al uso de los medios de comunicación, artículo 111.
- Libre ejercicio de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica declarados en oposición, artículo 112.
- Inhabilidad de participación en política de miembros de fuerzas armadas, artículo 219.
- El voto como derecho y deber, artículo 258.
- Presentación de listas, artículo 263.

Estos artículos de la constitución serían modificados por el acto legislativo 01 de 2003 en el cual se establece una reforma política constitucional, además de dictarse otras disposiciones.

51

El fortalecimiento de la multiplicidad y financiación de los partidos y movimientos políticos se concretaría con la ley 130 de 1994, mediante la cual se establecería el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos. En esta ley entre otras disposiciones se instituirían las bases para la constitución, financiación, caracterización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos.

El artículo 10 de la ley 130 de 1994 correspondiente a las consultas internas interpartidistas, sería modificado por la ley 616 del 2000.

Este fortalecimiento de los movimientos y partidos políticos con personería jurídica en Colombia en el marco del proceso de descentralización ha permitido de acuerdo con el CNE que desde el año de 1986 hasta el 2023 se hayan establecido 145 partidos y movimientos políticos con personería jurídica en el país, de los cuales 32 conservan su personería jurídica hasta la actualidad.

Del mismo modo que se visibiliza el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, también el proceso de descentralización en Colombia establece a través del Acto Legislativo 2 de

2002 los periodos de gobernanza de gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles, modificando los artículos 303, 299, 314, 312, 323 y 318 de la Constitución.

Como medida para el fortalecimiento de las instituciones políticas la ley 1909 de 2018, más conocida como el Estatuto para la oposición, plantearía las bases para las garantías políticas de quienes se declaran en esta posición. Entre sus aportes la ley estableció financiación adicional para aquellos partidos o movimientos políticos que se declaren en oposición, acceso a medios de comunicación, acceso a información oficial, derecho a réplica, participación en las mesas directivas de las corporaciones del congreso, entre otras.

En lo referente a la participación ciudadana, el proceso de descentralización establecería dentro de la constitución política de 1991, en su artículo 103, los mecanismos para su realización: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato. Estos mecanismos de participación serían aclarados por las leyes 134 de 1994 en lo concerniente a las normas que los regulan, la ley 1757 de 2015 en disposiciones en materia de promoción y protección de derechos y la sentencia T-382 de 2006 de la Corte Constitucional en relación con la participación de las comunidades indígenas en las consultas populares.

52

Dentro del ejercicio de participación ciudadana el proceso de descentralización en Colombia ha generado espacios de vigilancia y control ciudadano sobre el actuar de los servidores públicos, muestra de ellos es el establecimiento de las veedurías ciudadanas como organismo ciudadano de control de los recursos públicos. Las veedurías ciudadanas se reglamentan en la ley 850 (2003), en esta se definen como un “mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública” (art. 1).

Otro de los factores de suma relevancia en los procesos de control y vigilancia de carácter ciudadano es la rendición de cuentas. Esta

responsabilidad intrínseca de las autoridades públicas encuentra sustento legal en las siguientes leyes y decretos: ley 512 de 1994, 489 de 1998, 594 de 2000, 734 de 2002, 850 de 2003, 962 de 2005, 1437 de 2011, 1474 de 2011, 1551 de 2012, 1712 de 2014, 1757 de 2015. Decretos 028 de 2008, 415 de 2016, 124 de 2016, 270 de 2017 y 1499 de 2017.

La aplicación de estos mecanismos desde su instauración como alternativas de participación ciudadana ha sido recurrente, es así como desde su planteamiento se han realizado en base a la información del CNE 79 cabildos abiertos, 41 consultas populares, 69 revocatorias de mandato, 9 iniciativas populares, 1 referendo y 1 plebiscito. Del mismo modo, a Febrero de 2023, de acuerdo con el Registro Único Empresarial (RUES) existen en el país 8.591 veedurías ciudadanas.

2.5. Necesidad de generar capacidades de inserción en los procesos globales

53

Con el avance de los años y en un contexto global enmarcado en un dinamismo económico en el que el rol de los entes subnacionales estaría inherentemente vinculado al crecimiento económico del país, las acciones del gobierno central en Colombia se vieron abocadas a aprovechar factores propios de los territorios, así como características a nivel geográfico, poblacional, educativo, entre otras. Con el fin de desarrollar las potencialidades económicas de los territorios, esto en términos de asociatividad territorial, administrativa y financiera.

Es así como se ha implementado un marco legal y normativo para abarcar esta situación que cuenta como sus orígenes la Constitución Política de 1991 en sus artículos 306 y 307, en donde se establecen las bases para la constitución de regiones administrativas y la conversión de las mismas como entidad territorial, estos artículos serían modificados por el acto legislativo 1 de 2003 adicionando la posibilidad de asociación entre el distrito capital de Bogotá, el departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos.

Posteriormente se estableció la ley 136 de 1994 referente a la modernización organizacional de los municipios en donde entre otros temas

se especifican funciones, competencias y categorización; esta sería modificada por las leyes 177 de 1994, 2075 de 2021 y 2086 de 2021, además de los Decretos 2106 de 2019 y 403 de 2020.

Uno de los mecanismos que permite potenciar las características, en términos de ubicación y/o recursos, son los distritos especiales. Los distritos de acuerdo con la norma que los regula, la ley 1617 de 2013, se definen como “entidades territoriales organizadas de conformidad con lo previsto en la constitución política, que se encuentran sujetos a un régimen especial...” (ley 1617, 2013, art. 2)

En la actualidad en el país existen 12 distritos especiales siendo estos:

- 1) Distrito Capital de Bogotá.
- 2) Distrito especial, industrial y portuaria de Barranquilla.
- 3) Distrito turístico y cultural de Cartagena.
- 4) Distrito turístico, cultural e histórico de Santa Marta.
- 5) Distrito especial, industrial, portuario, biodiverso y ecoturístico de Buenaventura.
- 6) Distrito especial, turístico y cultural de Riohacha.
- 7) Distrito especial Turístico, histórico y cultural de Santa Cruz de Mompox.
- 8) Distrito especial, industrial, portuario, biodiverso y ecoturístico de Tumaco.
- 9) Distrito especial, deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios de Santiago de Cali.
- 10) Distrito especial portuario, biodiverso, industrial y turístico de Barrancabermeja.
- 11) Distrito especial de ciencia, tecnología e innovación de Medellín.
- 12) Distrito portuario, logístico, industrial, turístico, y comercial de Turbo.

54

En el 2011 se creó la ley 1454, mejor conocida como *ley de ordenamiento territorial*, la cual se establece como el instrumento de planificación de los entes territoriales del país. Como otro mecanismo de asociación territorial se establecieron las Áreas Metropolitanas las cuales de acuerdo con el artículo 2 de la ley 1625 de 2013 (ley que las regula) son

“entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculadas entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas...” (ley 1625 de 2013, art. 2) cuya planeación y funcionamiento precisan de una administración coordinada.

En la actualidad, en el país se encuentran establecidas 6 áreas Metropolitanas y una Región Metropolitana, ellas y su conformación son las siguientes: 1) Área metropolitana del Valle de Aburrá (Medellín, Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Itagüí, Sabaneta, Envigado, La Estrella, Caldas), 2) Área metropolitana de Barranquilla (Barranquilla, Soledad, Malambo, Puerto Colombia, Galapa), 3) Área metropolitana de Valledupar (Valledupar, Agustín Codazzi, La Paz, Manaure Balcón del Cesar, San Diego), 4) Área metropolitana de Bucaramanga (Bucaramanga, Girón, Piedecuesta, Floridablanca), 5) área Metropolitana del Centro Occidente (Pereira, Dosquebradas, La Virginia), 6) Área metropolitana de Cúcuta (Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano, Puerto Santander), 7) Región metropolitana Bogotá-Cundinamarca.

55

Otro de los mecanismos de descentralización administrativa que permite a los entes territoriales asociarse establecidos en la Constitución de 1991 son las Regiones Administrativas de Planificación (RAP) y la Región Entidad Territorial (RET). Las primeras representan un modelo asociativo de planificación entre diferentes territorios con intereses mutuos, las segundas van un paso más allá, en tanto brinda el carácter a las asociaciones como entidades territoriales. Estos modelos asociativos que buscan generar un mayor crecimiento y desarrollo de las potencialidades económicas como la disminución de las desigualdades entre las territorialidades, está regulada por la ley 1962 de 2019. Para el año 2023 en el país se encuentran establecidas 9 RAP, siendo estas: 1) Caribe (Atlántico, Bolívar, Cesar, Magdalena, Sucre, Córdoba, La Guajira), 2) Eje Cafetero (Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima). 3) Central (Bogotá, Boyacá, Cundinamarca, Huila, Meta, Tolima), 4) Pacífico (Cauca, Chocó, Nariño, Valle del Cauca), 5) Amazonía (Guainía, Guaviare, Putumayo, Caquetá), 6) Agua y la Montaña (Antioquia, Caldas), 7) Llanos-

Orinoquía (Arauca, Casanare, Vichada), 8) Gran Santander (Santander, Norte de Santander), 9) Los Dos Mares (Antioquia, Chocó). Aun no se ha establecido la primera RET en el país.

Como uno de los últimos pasos dado en el proceso de consolidar el proceso de descentralización administrativa y de esta forma reconocer y fortalecer la importancia económica de los territorios en el crecimiento económico del país fue el de crear la categoría de Municipios Ciudades Capitales, el cual dicta un régimen especial en términos de organización, administración y gobierno a las ciudades capitales de departamentos y el distrito capital, esto se encuentra regulado en la ley 2082 de 2021.

2.6. Desarrollo social más equitativo

En virtud de buscar un desarrollo social equitativo en el país, el proceso de descentralización en Colombia desde su marco normativo ha implementado una serie de herramientas en pro de generar una mejor distribución de los recursos que permita a los entes territoriales contar con la capacidad de poder hacer frente a las funciones y competencias que le impone la ley. Es así como desde el gobierno central se desprenden acciones que garanticen una mejor distribución de los recursos.

Bajo esta premisa se establece la ley 60 de 1993, la cual crea el situado fiscal como mecanismo de financiación de los entes territoriales para el desarrollo de sus funciones, esto haciéndolos partícipes de un porcentaje de los ingresos del gobierno central para financiar los sectores de salud, educación y agua potable. Esta ley sería modificada por la ley 715 de 2001 la cual dispone la creación del Sistema General de Participación (SGP), el cual sitúa el porcentaje de los recursos que perciben los territorios provenientes de las transferencias del gobierno central en los diferentes sectores: Educación, salud, propósito general, agua potable y saneamiento básico, deporte, cultura y recreación, FONPET, libre destinación.

La ley 1176 de 2007 redistribuiría los recursos, cambiando el porcentaje de estos en los diferentes rubros. Como se observa en la Tabla 1.

Tabla 1
Evolución SGP

Sectores	Ley 60 de 1993	Ley 715 de 2001	Ley 1176 de 2007
Educación	30%	58,50%	58,50%
Salud	25%	24,50%	24,50%
Propósitos Generales	-	<u>17%</u>	<u>11,60%</u>
Agua Potable y Saneamiento Básico	20%	41%	5,40%
Deporte, Recreación y Cultura	5%	7%	83%
FONPET	-	10%	
Libre Destinación	20%	42%	17%

Fuente: Elaborado por el autor en base a información de Asela 2014

En 1994, se establece bajo la ley 141 la creación del Fondo Nacional de Regalías (FNR) el cual entre otras disposiciones hace partícipes a los municipios donde se explotan recursos naturales no renovables de ingresos por dicha explotación. Sobre el tema de regalías para el año 2012 se establecería por medio de la ley 1530 la creación de Sistema General de Regalías (SGR), el cual remplazaría al FNR en sus funciones, por medio del establecimiento de siete fondos para la distribución y uso de los recursos: fondo de ahorro pensional, fondo de inversión SGR, fondo de desarrollo regional, fondo de ciencia, tecnología e innovación, fondo de competitividad regional, fondo de inversiones directas, fondo de ahorro y estabilización. Si bien este cambio buscaba una mayor equidad en la distribución de los recursos entre regiones productoras y no productoras, a su vez permitió que desde el gobierno central se contara con mayor control sobre la disposición y uso de los recursos por medio de la creación de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), mostrando un retroceso en el plano administrativo de la descentralización, la ley 1530 sería modificada por la ley 2056 de 2020, la cual regularía la organización y funcionamiento del SGR.

57

Todos estos factores recogidos por Loaeza (1996) y anteriormente vistos, evidencian la construcción de un marco legal que fundamenta el establecimiento de la descentralización en Colombia como estructura de organización del estado, cumpliendo con la búsqueda de generar los espacios y condiciones que dieron origen a su adopción como estructura del Estado. Es así como la consolidación de este marco normativo ha permitido dar respuesta a las necesidades del país en términos de eficiencia, cobertura, crecimiento, participación y desarrollo a través del reconocimiento de las localidades como actores claves para el país.

3. DISCUSIÓN.

La consolidación del proceso de descentralización en Colombia viene de la mano de la construcción de un marco normativo que responde de manera seria a las necesidades que motivaron la adopción de la descentralización como mecanismo de estructuración del Estado. Este marco legal permite generar las herramientas y capacidades para responder eficazmente a los requerimientos políticos, administrativos, fiscales y sociales que el país necesita.

Prueba de esto son los importantes avances institucionales en materia política que trajo el proceso de descentralización en el país, mismos expresados en herramientas y garantías para la creación y consolidación de partidos y movimientos políticos, acciones que han permitido que al año 2023 se encuentren 32 partidos y movimientos políticos con personería jurídica como se observa en la Tabla 2. El marco normativo que envuelve la descentralización en este campo no solo brinda garantías en la creación de partidos y movimientos políticos, sino que favorece espacios y herramientas en temas de financiación, difusión, amplitud, exposición de medios de comunicación y garantías de oposición, lo que ha conducido a que las instituciones políticas desde la consolidación del proceso en el país se encuentren en un marco sólido y diverso.

58

De igual forma la expansión del marco legal de la descentralización en el plano político no solo se centra en el fortalecimiento de las instituciones de ese carácter, también ha crecido en incentivar la participación ciudadana en este plano. Es así como desde la consolidación del proceso se han establecido los mecanismos de participación ciudadana como accionar principal de la ciudadanía en los temas políticos, accionar que ha permitido la realización de 200 actividades en uso de estas herramientas, esto junto con la instauración de las veedurías ciudadanas como herramientas de control frente al operar de las administraciones públicas, mismas que para el año 2023 alcanzan las 8591 organizaciones como se observa en la Tabla 2.

Tabla 2

Consolidados mecanismos de participación ciudadana al año 2023

Partidos y movimientos políticos con personería jurídica	32
Veedurías Ciudadanas	8591
Mecanismos de Participación realizados	200

Así como el fortalecimiento de las instituciones de carácter político y la participación ciudadana, la necesidad de inserción en los procesos globales por parte de las regiones resulta ser uno de los factores que motivó la adopción de la descentralización en el país. En este espacio el marco normativo de la descentralización se enfoca en incentivar los procesos asociativos entre las diferentes territorialidades que tienen espacios e intereses comunes, favoreciendo la competitividad de las regiones y su inserción en los procesos globales.

Para este cometido dentro del marco normativo de la descentralización se establece una variedad de medios de asociación territorial como lo son: las áreas metropolitanas, los distritos especiales y las regiones administrativas de planeación. ¿Pero de qué forma esta asociatividad ha mejorado la competitividad de los entes locales? Al observar las RAP y teniendo como base el índice de competitividad establecido por el Consejo Privado de Competitividad, se ve una mejora en el comportamiento de este elemento, visto desde el ejercicio de comparar las RAP tres años antes de su conformación y tres años posterior a su composición como ver gráfico 1.

Gráfico 1

Variación índice de competitividad RAP años promedio 2017-2019 vs 2020-2022



Fuente: elaborado por el autor en base a datos del concejo privado de competitividad.

De igual forma aspectos como la eficiencia y provisión de bienes públicos han sido factores de gran interés para el proceso en el país, haciéndose visible a través de la mayor autonomía hacia los gobiernos locales, lo que ha repercutido en un accionar oportuno y eficaz hacia las necesidades reales de los territorios. La autonomía en estos campos ha permitido una mejora en los índices e indicadores en términos de cobertura, implicando un progreso directo en el índice de efectividad del estado ver Tabla3.

60

Tabla 3

Indicadores por temática, comportamiento por décadas

INDICADOR	Temática	Año			
		1990	2000	2010	2020
Mortalidad infantil	Salud	29	21	16	11
Esperanza de vida al nacer	Salud	68,64	71,32	75,03	74,77
Médicos por cada 1000 habitantes	Salud	0,8	1,2	1,6	2,3
Tasa de cobertura en salud	Salud	23,7*	55,63	93,63	97,78
Matrícula en secundaria	Educación	N/A	73,09	97,55	101,8
% alumnos que empiezan primaria y alcanzan el último grado	Educación	N/A	60,9	87,4	97,4
Proporción alumno-maestro nivel primaria	Educación	30	26	28	23
Tasa de cobertura Bruta en educación Media	Educación	N/A	58,4	78,6	86,1
Acceso a electricidad	Servicios	N/A	95,2	96,8	99,7
%Población que utiliza servicios básicos de saneamiento básico	Servicios	N/A	75	84	94
%Población que utiliza servicios básicos de agua potable	Servicios	N/A	91	95	97
Índice efectividad del gobierno	Eficiencia	N/A	-0,4	-0,12	0,04

En el plano social, el desarrollo de éste se ha establecido desde un marco legal fundamentado en la distribución de recursos en áreas sensibles como la salud, educación, el saneamiento básico, la cultura y el deporte.

Esto se ha generado desde el establecimiento de sistemas que permiten un direccionamiento de los recursos del gobierno central como el SGR Y SGP, siendo este último un ejemplo de esto, el cual muestra un incremento importante en la cantidad de recursos girados desde el gobierno central a los entes territoriales ver Tabla 4.

Tabla 4

Variación en recursos del gobierno central al SGP

Año	Recursos	Variación	61
2002	\$ 11.674.021.963.653		
2003	\$12.720.503.923.111	9,0%	
2004	\$ 13.800.474.706.155	8,5%	
2005	\$ 14.835.510.309.235	7,5%	
2006	\$ 16.401.565.722.927	10,6%	
2007	\$ 17.670.114.656.105	7,7%	
2008	\$ 19.744.983.872.077	11,7%	
2009	\$ 22.103.764.429.886	11,9%	
2010	\$23.018.707.034.569	4,1%	
2011	\$ 24.460.358.778.085	6,3%	
2012	\$ 26.114.791.482.516	6,8%	
2013	\$ 28.164.602.146.346	7,8%	
2014	\$ 28.922.168.392.756	2,7%	
2015	\$ 30.816.055.695.547	6,5%	
2016	\$ 33.628.208.565.003	9,1%	
2017	\$ 35.199.499.562.181	4,7%	
2018	\$ 37.199.499.562.181	5,7%	
2019	\$ 41.150.779.463.817	10,6%	
2020	\$ 44.306.118.224.893	7,7%	
2021	\$ 47.578.288.542.973	7,4%	
2022	\$ 50.070.470.729.696	5,2%	

Este tipo de recursos en muchos de los casos representan la mayor fuente de financiación para los entes territoriales (Barberena, 2021), constituyéndose en una fuente de ingresos vital para el establecimiento de condiciones básicas de vida en todo el territorio nacional y garantizando una irrigación importante de los recursos de la nación hacia los territorios con menor capacidad de generación de recursos propios.

4. CONCLUSIÓN

La presentación de avances en materia de prestación de bienes y servicios públicos, autonomía territorial, competitividad, eficiencia del Estado

y participación política en Colombia durante el siglo XXI, están enmarcadas en el establecimiento de un marco legal robusto entorno al fortalecimiento del proceso de descentralización en el país. Consolidación que ha permitido avanzar en soluciones referentes a los temas que componen las razones que motivaron la adopción del proceso de descentralización como marco institucional en Colombia.

La participación ciudadana como eje del proceso de descentralización en Colombia ha permitido avances significativos en diferentes temas en el país, mismos que a diferencia de otros momentos no se han generado desde el centro sino desde los territorios, lo que ha repercutido en mejoras en los niveles de vida de los ciudadanos, aun que, con la tarea pendiente de corregir la disparidad en desarrollo de las regiones, tema que aún no avizora solución.

La construcción del Estado colombiano entorno a una estructura descentralizada ha presentado un reto para el nivel central de gobierno. La construcción de un marco legal que viabilice un proceso de descentralización en el país en ocasiones entra en contradicción con los intereses políticos y de poder del gobierno central, lo que dificulta el actuar de los gobiernos locales en términos de autonomía efectiva en los planos fiscal y administrativo.

62

4. REFERENCIAS

- Asela, J. (2015). Realidad fiscal de los municipios del departamento de Santander, en el marco del proceso de descentralización fiscal en Colombia, 2004-2012. Revista CENES, 60(34), 181-214. Doi: <https://doi.org/10.19053/22565779.3779>
- Asela, J. (2016). Situación fiscal del departamento de Santander en el marco del proceso de descentralización fiscal en Colombia, 2000-2013. Revista CEA, 2(3), 73- 86. Doi: <https://doi.org/10.22430/24223182.277>
- Asela, J. (2014). La descentralización en Colombia. ¿Realidad o espejismo? Consideraciones sobre la actualidad del proceso. Revista CEA, 1(1), 65-74. Doi: <https://doi.org/10.22430/24223182.63>
- Banco Mundial. (2023). Indicadores. <https://datos.bancomundial.org/indicator>
- Barberena, V. (2021). Balance de la descentralización en Colombia: propuestas para el desarrollo y equidad territorial. Revista Territorios y Regionalismo, 2 (5), 1-12. Doi: <https://doi.org/10.29393/rtr5-1BDVB10001>

- CEPAL. (2023). Base de datos y Publicaciones Estadísticas.
<https://tinyurl.com/bd2tsfvk>
- Cohen, J., Peterson, S. (1996). Methodological Issues in the Analysis of Decentralization. 24, Cambridge, MA, Harvard Institute for International Development. <https://tinyurl.com/2m7nh2wx>
- Concejo Privado de Competitividad. (2023). Índice Departamental de Competitividad.
<https://tinyurl.com/3eyk8nhw>
- Concejo Nacional Electoral. (2023). Partidos y Movimientos políticos. Recuperado de
<https://tinyurl.com/3u9fdw3n>
- Constitución Política de Colombia. (2012). Bogotá: Legis.
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). Reportes SGP.
<https://tinyurl.com/yc7z2sn3>
- Eaton, K. (2004). Designing Subnational Institutions: Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile. *Estudios Políticos Comparados* 37(2), 218-244.
<https://tinyurl.com/yxjyrwjv>
- El Tiempo. (2021). Estos son los Distritos que Existen en Colombia. Recuperado de
<https://tinyurl.com/mt36s448>
- Falleti, T. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*. 99(3) 327-346.
Doi: <https://doi.org/10.1017/S0003055405051695>
- Finot, I. (2002). Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía. Revista de la CEPAL, 78, 139-149.
<https://tinyurl.com/tfurnwnx>
- Institutos de Estudios Urbanos-IEU. (2023). Áreas Metropolitanas.
<https://tinyurl.com/49njh3pc>
- Iregui, A, Ramos, J & Saavedra, L. (2001) Análisis de la descentralización en Colombia. Banco de la República. <https://tinyurl.com/37e2wnwm>
- Ley 850 de 2003. Por Medio de la Cual se Reglamentan las Veedurías Ciudadanas. Noviembre 18. Diario Oficial 45376.
- Ley 1617 de 2013. Por la Cual se Expide el Régimen para los Distritos Especiales. Febrero 5. Diario oficial 48695.
- Ley 1625 de 2013. Por la cual se Deroga la ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas. Abril 29. Diario oficial 48776.
- Loaeza, S. (1996). Reforma del Estado y democracia en América Latina. México, D.F. El Colegio de México.

- Mardonez, R. (2008). Descentralización: Una definición y una evolución de la agenda legislativa chilena (1990-2008). *Revista Eure*, 34(102), 39-60. Doi: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000200003>
- Ministerio Nacional de Educación. (2023). Indicadores. <https://tinyurl.com/4u3yztuk>
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2023). Mecanismos de participación ciudadana. <https://tinyurl.com/mt8m3vnj>
- Registro Único Empresarial y Social. (2023). Consulta de Veedurías. Recuperado de <https://www.rues.org.co/Veedurias>
- Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and measurement. *studies in comparative development*, 30 (3) 32-56. <https://doi.org/10.1007/BF02686198>
- Treisman, D. (2002). Defining and measuring decentralization: a global perspective. Working paper university of california. <https://tinyurl.com/2ua5xvm5>