Imprimir

I. Autonomía territorial y cierre de brechas

No hay relación univoca entre autonomía y cierre de brechas. La autonomía puede aumentar las brechas de manera grave, como lo hubiera hecho el referendo por la autonomía fiscal liderado por el gobernador de Antioquia, recién hundido en el congreso. Los departamentos más ricos pretendían quedarse con los impuestos de renta recaudados en su jurisdicción, 50% de los cuales lo aportan los Grandes Contribuyentes desde las grandes ciudades y del resto el Distrito Capital, Antioquia y Valle del Cauca recaudan el 74.16%.

Otra pretensión perjudicial para la equidad es el reclamo de los operadores políticos departamentales que exigen disponer libremente, sin destinación específica, de mayores recursos de los sistema generales de Participaciones y Regalías, además de porcentajes crecientes del Presupuesto General de la Nación. *El cheque en blanco*, no tiene garantía alguna de ser destinado al cierre de brechas en los departamentos, en la medida en que en todos existe un centralismo que concentra el poder económico, intermedia a su favor las inversiones nacionales y monopoliza el poder político en las gobernaciones y las asambleas (ver anexos).

Por otra parte, el cierre de brechas puede contrariar totalmente la autonomía y asfixiarla, si la ley fija el destino de los recursos, convirtiendo a los mandatarios en mandaderos administradores de decisiones que expolian la democracia representativa y vacían toda incidencia de las comunidades locales. El centralismo uniformizante, impositivo y organizado por sectores inconexos sin estrategia territorial es característica del Estado colombiano. De esta manera, las élites mantienen uno de los países más inequitativos del mundo a través de un sistema centralista que reproduce las brechas territoriales y niega la autonomía de las comunidades para incidir en su destino. Por lo tanto, el principal reto es construir una práctica autonómica para cerrar las brechas territoriales y extender el Estado social de derecho en todo el territorio, de seis maneras.

1. Nuevas Categorías de entidades territoriales

El reconocimiento diferencial de los territorios se basa hoy prioritariamente en la cantidad de población y la capacidad fiscal, lo que refuerza una concentración de recursos donde existe más desarrollo y capacidades. Siendo Colombia un país desigual y megadiverso, el ejercicio de la autonomía requiere reconocer nuevas categorías de entidades territoriales a partir de sus capacidades y atributos estructurales. Por una parte, las capacidades diferentes permiten una discriminación positiva hacia las entidades que más lo necesitan con el fin de que logren los medios para asumir sus asuntos propios. Las capacidades fiscales y administrativas, las densidades poblacionales y las distancias a los mercado nos acercan a un sistema de distribución que promueva la equidad de oportunidades. *Los atributos* completan el análisis en la medida en que reconocen vocaciones y potencialidades económicas y ambientales, así como características de la población y sus especificidades culturales, de tal manera que cada entidad tenga las competencias, fuentes de financiación, esquemas administrativos y capacidades que permita el desarrollo a partir de sus especificidades. Las nuevas categorías son la condición de una descentralización asimétrica que desarrolle la *autonomía diferencial,* es decir particularidades en derechos y deberes en el sistema de financiación, las políticas sectoriales, las regulaciones administrativas y las formas de gobierno.

2. El cierre de brechas sectoriales, institucionales y económicas

El Acto Legislativo que reformó la Constitución reconoce las geografías de las inequidades al hablar de brechas territoriales, sobre las cuales ordena actuar en tres dimensiones: *sectoriales, institucionales y económicas*. En las brechas sectoriales obliga a priorizar el gasto en educación, salud y agua apta para el consumo humano y saneamiento básico. Ningún país ha desarrollado su economía y su Estado de derecho sin atender estos tres sectores prioritarios de alto impacto sobre la calidad de vida y la productividad económica y social[1]. Como consecuencia de las reformas a las transferencias en los gobiernos de Pastrana (2001) y Uribe (2007) se dejaron de girar entre el 2002 y en 2024 cerca de 500 billones de pesos. Educación tiene hoy un faltante de 122 billones, salud de 112 y agua de 126 para cerrar sus brechas respectivas de logros en coberturas y calidad. En educación los recursos adicionales se destinarían a financiar todos los componentes de la canasta educativa y no solo la nómina. En salud la política pública, la formalización laboral y los centros de atención

primaria de carácter preventivo. En agua y saneamiento la extensión de las conexiones, calidad y continuidad de los servicios prioritariamente en la geografía rural, para lo cual reconocerá e integrará dentro del sistema a los acueductos comunitarios. La destinación de recursos a estos sectores contribuirá al cierre de brechas en servicios y derechos en los territorios.

Las brechas institucionales serán atendidas de tres maneras: como criterio de distribución de recursos y mediante la cooperación técnica que prioriza aquellos municipios con menores capacidades, y mediante estímulos a la asociatividad para la prestación de servicios. Las transferencias para cerrar las brechas económicas otorgan a los departamento la formulación de planes de desarrollo para las subregiones más atrasadas.

3. La Asociatividad

La ley desarrolla la asociatividad para promover las capacidades y la autonomía. Los municipios y departamentos no pueden resolver por sí solos asuntos esenciales para su desarrollo y bienestar tales como la planeación alrededor del agua, el ordenamiento territorial, las cadenas productivas y la prestación de servicios. La asociatividad debe promoverse, protegerse y privilegiarse porque construye la capacidad de ejercer la autonomía a través de la construcción de instituciones, programas y políticas que atiendan la geografía económica, ambiental y social, por lo que la ley desarrolla incentivos para tal fin.

4. Participación ciudadana, comunitaria y de pueblos

La Constitución reitera y obliga el reconocimiento del gobierno abierto y de las prácticas de participación ciudadana, comunitaria y de pueblos, así como el control social, la rendición de cuentas, la transparencia y los cabildos abiertos. La participación social es el *culmen de la autonomía*. Es decir que las comunidades territoriales, los habitantes, (sus autoridades e instituciones públicas, privadas y comunitarias), puedan autónomamente ejercer los intereses y asuntos que les son propios. Particular mención merece el reconocimiento, desde la reforma constitucional de 1991 y múltiples decretos leyes posteriores, del derecho de los

pueblos indígenas a gobernarse por autoridades propias conformadas según sus reglas, así como a asumir competencias y recibir los recursos correspondientes.

5. Propósito general para municipios, transferencias para departamentos y territorios indígenas

La constitución mandata cerrar las brechas para que todas las comunidades tengan las *capacidades estructurales* de ejercer plenamente la autonomía y, a la vez, busca fortalecer la autonomía como *ejercicio activo*. El derecho a la autonomía no está condicionado a las capacidades sino que es una titularidad que mediante mecanismos de subsidiaridad, cooperación técnica, fortalecimiento institucional y prevalencia distributiva el Estado se obliga garantizar. Las transferencias directas a los municipios y departamentos y el reconocimiento de los derechos de los territorios indígenas materializan esta intención. El Propósito General para municipios es una partida específica del SGP que debe volverse de *libre destinación* total dentro de las veinte competencias descentralizadas. De tal suerte, la confrontación política local versaría sobre las preferencias sobre el destino de esa transferencia, ejercicio hoy imposibilitado porque cerca al 94% está predeterminado. Además, dicha libertad de asignación local es condición para que la participación ciudadana y comunitaria pueda incidir sobre las prioridades de los planes de desarrollo y la administración de las partidas transferidas.

Las transferencias para el desarrollo económico a escala departamental incentivan mecanismos públicos altamente representativos de las fuerzas vivas con el fin de pactar planes de desarrollo de mediano y largo plazo con enfoque de cierre de brechas económicas. Y, el reconocimiento de los territorios indígenas, materializa el derecho de los pueblos a gobernarse y administrar sus asuntos de acuerdo a sus usos y costumbres. En todos los casos, la autonomía no es absoluta, es decir no es soberanía, puesto que está sometida a la Constitución y la leyes, así como subordinada a ser un instrumento para el cierre de brechas territoriales en capacidades políticas, económicas y técnicas, objetivo que a la vez es condición para el pleno desarrollo de la autonomía.

6. Complementos inevitables para el cierre de brechas territoriales

El SGP es una de varias fuentes que concurren en la financiación del desarrollo territorial, además está el SGR que debe reformarse para que se destine exclusivamente a la formación bruta de capital a escala supra municipal mediante esquemas asociativos y planes de desarrollo de mediano plazo que logren impactos duraderos en las sub regiones más desconectadas de los circuitos de producción e intercambio. Las vigencias futuras están mayoritariamente destinadas al pentágono de oro a favor de la conectividad de sus núcleos de desarrollo, desatendiendo por completo una estrategia de ensanchar el mercado nacional por la vía de los sistemas económicos territoriales y la dimensión supra departamental de proyectos estratégicos[2]. Una reforma tributaria territorial es complemento necesario para garantizar equidad social y territorial en las cargas tributarias necesarias al financiamiento de la autonomía territorial, así como parte de un sistema de integración y compensación horizontal impositivo de carácter supra municipal.

Construir un país a partir del reconocimiento de la diversidad territorial, sus vocaciones, potencialidades y atributos, supone modificar la ley del presupuesto para crear un rubro netamente territorial, que financie planes de desarrollo territoriales sin partidas específicas sectoriales preasignadas. Solo así la participación ciudadana, comunitaria y de pueblos puede pactar las prioridades del desarrollo territorial e incidir en los presupuestos por programas. Además, el Departamento Nacional de Planeación requiere superar la lógica sectorial de acompañamiento a proyectos desde Bogotá. Es necesario reestructurarla para apoyar la elaboración de planes de desarrollo territoriales, adelgazar la tecnocracia de la calle 26 y consolidar equipos altamente calificados en las regiones que apoyen la planeación por objetivos territoriales con enfoque de cierre de brechas. Un país más equitativo supone el rediseño de la arquitectura institucional, presupuestal, fiscal, tributaria y administrativa con enfoque de cierre de brechas. Además, se requiere un reforma electoral territorial que garantice, por un lado, la representación de todos los departamentos en el Senado, hoy diez de ellos excluidos y, por el otro, supere la enorme concentración de la representación política municipal en las asambleas departamentales. La ley de competencias es el inicio de una tarea que al menos tomará una docena de años, lapso que estableció la reforma

constitucional para la plena implementación del nuevo SGP y sus consecuencias sobre las relaciones intergubernamentales.

Anexos

Tabla 1. Educación

	Cobertura bruta de educación (%)*		Puntaje prom. SABER PRO. Lectura Crítica	
Departamento	**Mínimo**	**Máximo**	**Mínimo**	**Máximo**
Antioquia	San José de La Montaña 62,25	La Estrella 132,68	Vigía del Fuerte 40,49	Envigado 59,66
Atlántico	Usiacurí 63,23	Puerto Colombia 157,17	Santa Lucía 43,12	Barranquilla 54,38
Tolima	Murillo 69,17	Melgar 142,25	Coyaima 43,09	Herveo 55,68
Caldas	Filadelfia 72,34	Norcasia 113,83	San José 45,72	Manizales 56
Guajira	Dibulla 70,53	Uribia 133,23	Uribia 41,64	Urumita 52
Chocó	Nuquí 50,83	El Carmen de Atrato 152,23	Juradó 35,5	San José del Palmar 53.38

	Puntaje prom. SABER PRO. Matemáticas		Tránsito inmediato a Educación Superior (%)	
Departamento	**Mínimo**	**Máximo**	**Mínimo**	**Máximo**
Antioquia	Murindó 34,78	Envigado 57,7	Angostura 4,2	Alejandría 62,86
Atlántico	Piojó 40,53	Barranquilla 51,39	Manatí 16,8	Puerto Colombia 61,68
Tolima	Coyaima 40,46	Herveo 55,49	Falan 20,31	Espinal 63,83
Caldas	San José 42,38	Manizales 54,49	Aranzazu 11,9	Villamaría 50,67
Guajira	Uribia 37,91	Urumita 54,94	Uribia 11,52	Fonseca 60,61
Chocó	Juradó 29,82	San José del Palmar 51,71	Alto Baudó 8,3	Quibdó 66

Fuente: Terridata DNP (2024)
*** Puede ser superior debido a que se usa la proyección de población**

Tabla 2. Salud (2021)

	Mortalidad infantil 5 años por cada 1.000 nacidos vivos		Mortalidad materna a 42 días por cada 100.000 nacidos vivos		Tasa de Vacunación (%)	
Departamento	**Peor**	**Mejor**	**Peor**	**Mejor**	**Mínimo**	**Máximo**
Antioquia	Armenia 71,43	Amalfi 3,25	Guatapé 1162,79	Medellín 26	Uramita 43	Venecia 126
Atlántico	Campo de La Cruz 44,45	Santo Tomás 7,77	Luruaco 437	Barranquilla 43,38	Tubará 45,34	Barranquilla 102.6
Tolima	Venadillo 38,76	Honda 4,13	Planadas 447,09	Ibagué 86,75	Murillo 53,03	Natagaima 110,06
Caldas	Neira 28,41	Riosucio 4,33	Aranzazu 1626,02	Caldas 88,96	Villamaría 35,25	Norcasia 86,79
Guajira	La Jagua del Pilar 57,69	Fonseca 13,56	Distracción 411,52	Barrancas 122,85	La Jagua del Pilar 56,16	Riohacha 107,95
Chocó	Bajo Baudó 47,62	El Litoral del San Juan 3,66	Medio Atrato 1162,79	Quibdó 94,22	El Litoral del San Juan 42	El Carmen de Atrato 146

Fuente: Terridata DNP (2021)

Tabla 3. Vivienda (2018)

	Cobertura acueducto (%)		Cobertura alcantarillado (%)		Cobertura red banda ancha (%)	
Departamento	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Antioquia	Murindó 3,64	Sabaneta 99,75	Vigía del Fuerte 1,65	Sabaneta 99,58	Murindó 1,33	Sabaneta 57,99
Atlántico	Piojó 76	Barranquilla 98,97	Piojó 0,82	Barranquilla 97,84	Santa Lucía 0,01	Puerto Colombia 101,19
Tolima	Coyaima 35,53	Ibagué 96,36	Coyaima 19,09	Ibagué 94,09	Anzoátegui 0,07	Ibagué 19,14
Caldas	Risaralda 59,7	Manizales 96,29	San José 32,24	Manizales 93,98	San José 1,05	Manizales 20,81
Guajira	Uribia 2,53	Villanueva 91,5	Uribia 2,88	Villanueva 87,46	El Molino 0,08	Fonseca 8,99
Chocó	Istmina 1,57	Bahía Solano 82,15	Medio Baudó 2,47	El Carmen de Atrato 55,79	Medio Atrato 0,04	Quibdó 13,12

Fuente: Terridata DNP con base en Censo Nacional - DANE (2018)

Tabla 4. Indicadores Económicos

	Índice Desempeño Fiscal		Valor Agregado Municipal de la capital y AM respecto el departamento (%)	
Departamento	Mínimo	Máximo		
Antioquia	San Andrés de Cuerquia 34,33	San Jerónimo 76,72	Medellín y AM	64
Atlántico	Candelaria 33,48	Barranquilla 75,24	Barranquilla y AM	80,6
Tolima	Villarica 38,49	Melgar 66,97	Ibagué	39,8
Caldas	Palestina 50,76	Samaná 63,90	Manizales y AM	48,7
Guajira	Maicao 30,82	Hatonuevo 76,33	Riohacha	17,9
Chocó	Lloró 32,75	Sipí 74,18	Quibdó	31,2

Fuente: IDF - DNP (2025) y Valor Agregado Municipal - DANE (2025)

---

[1] . Piketty, Thomas. (2021). *Una breve historia de la igualdad.* Ediciones ARIEL

[2] Restrepo, Darío I. y Peña, Camilo A. (2021). “Hacia el cambio estructural territorial de la economía colombiana”. Cambio de rumbo. Hacia una Colombia incluyente, equitativa y sustentable. Darío I Restrepo y Jairo Orlando Villabona, editores. Universidad Nacional de Colombia

Darío I Restrepo, Exdirector de la Misión de descentralización, miembro de la Dirección Técnica encargada de redactar la propuesta de ley de competencias

Sergio León Álvarez, Miembro de la Misión de descentralización

Foto tomada de: DNP