Imprimir

1. ¿Qué tienen en común los países federales?
   ¿Qué tienen en común los Estados Unidos con Rusia o Alemania con Venezuela o Canadá con Argentina o Suiza con Brasil? Todos son parejas de países federales con sistemas políticos, grados de desarrollo y niveles de bienestar muy diferentes. Así que la forma unitaria o federal no predetermina las características ni los resultados económicos, la calidad de la democracia y los niveles de bienestar. La forma de organización espacial resulta de las luchas internas entre los principales grupos de poder asentados en diferentes territorios en los momentos germinales del Estado nación en cada país. La evolución posterior del balance entre los centros nacionales del poder y las élites y contra élites territoriales se mueve al vaivén de las disputas políticas dentro de los cambios en los modelos de desarrollo, que pueden alterar las relaciones entre centro y periferias.

2. De la Patria Boba al centralismo, al federalismo y de vuelta al centralismo
   Se llamó “Patria Boba” al periodo entre 1810 y 1816 en el que diferentes élites regionales se embarcaron en una guerra civil para definir si Colombia sería un país federal o unitario. ¿Era mejor que cada elite local impartiera seguridad, fijara las reglas de propiedad, impuestos y comercio más adecuada a sus intereses específicos y se autogobernara como mejor le pareciera? O, ¿había que crear un Estado unitario lo más fuerte posible para reconstruir un país en ruinas y defenderse de los intentos de reconquista imperial de españoles, ingleses y franceses? Se enfrentaron, de un lado, las Provincias Unidas de la Nueva Granada, comandada por Camilo Torres Tenorio y, del otro, el Estado de Cundinamarca, comandado por Antonio Nariño (Ocampo, 1998).

   El calificativo de boba no alude a la importancia del dilema, sino al hecho de que nos enfrascáramos en una guerra civil, incluso antes de asegurar la independencia del imperio español. La división y la ruina que causó la contienda facilitaron al “pacificador” Pablo Morillo la reconquista y el fusilamiento de los líderes de la primera gesta libertadora, tales como al sabio Caldas, Policarpa Salavarrieta, José María Carbonell y Antonia Santos. Luego, la unificación del mando político y militar en Simón Bolívar centralizó los recursos y la fuerza suficientes para derrotar y expulsar a los españoles. Sin embargo, las gigantescas distancias

en una topografía particularmente agreste, la precaria red de caminos, la inexistencia de un mercado nacional y la sobrevivencia de mercados locales y regionales con sus élites particulares impusieron un pacto federal entre poderes territoriales incapaces de someterse los unos a los otros. Desde la Confederación Granadina hasta los Estados Unidos de Colombia, la Colombia federal duró entre 1858 y 1886, periodo al final del cual Núñez derrotó los proyectos políticos autonomistas de las élites regionales mediante una "regeneración" que instauró un centralismo presidencial durante un siglo (Safford y Palacios, 2002).

3. Los contenidos sociales y políticos de las reformas de 1986 – 1991
   Entre 1986 y 1991 se promulgó un paquete de reformas de descentralización política, fiscal y administrativa de gran calado. Cuatro grandes fuerzas se disputaron los sentidos de la inflexión sobre el centralismo (Restrepo, 2014). Las élites políticas territoriales lideraron una demanda de mayor participación en las rentas nacionales, competencias propias, capacidad de dirigir políticamente a sus pobladores y autonomía para desplegar estrategias de crecimiento y acumulación regional, desatadas de tanto control y negociación nacional. Los movimientos cívicos populares exigieron descentralización del modelo de desarrollo, es decir, carreteras, créditos e inversiones para sus territorios, así como la universalización de las coberturas de política social y la socialización del poder político y administrativo, mediante la participación directa en el poder representativo local y en las empresas estatales. Varios movimientos guerrilleros en diálogos de paz, en particular las FARC y el M-19, estaban interesados en dejar las armas y emprender el camino de la confrontación política legal. El acceso a gobiernos locales con alcaldes electos, competencias de política social y una cantidad apreciable de recursos transferidos por mandato legal constituían una buena estrategia para ganar legitimidad y copar el Estado de abajo hacia arriba. Los ideólogos neoliberales idearon una descentralización que construyera la arquitectura institucional de la administración pública más cercana a las leyes del mercado y como instrumento del ajuste neoliberal al Estado. Girar menos recursos que el costo de las competencias descentralizadas debía conducir a la venta de las empresas públicas municipales para tapar el hueco fiscal, hacer inevitable el alza de las tarifas de los servicios públicos para reducir los subsidios de los bienes meritorios, y a disminuir los costos de la burocracia mediante la desregulación laboral y la subcontratación que precariza al trabajador.

4. Un balance apretado

   Las reformas a la Constitución y las leyes que las desarrollaron resultaron del cruce entre estas cuatro fuerzas fundamentales. Las élites del Pentágono de Oro[1] y los operadores políticos territoriales aseguraron el manejo de un cuantioso presupuesto, la incidencia en el nombramiento de una burocracia creciente, la repartición de contratos a empresas afines y el control sobre la mediación entre la nación y los pobladores locales. Los movimientos sociales y democráticos lograron el aumento de los recursos públicos para la financiación de la política social por la vía de la descentralización. Más aún, concejales y alcaldes, representantes y gobernadores alternativos, de movimientos sociales y políticos regionales irrumpieron en la vida política local disputando el monopolio a los partidos tradicionales y a las élites territoriales. Primero, el expresidente de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia, Lucho Garzón (2004 – 2008), y luego el exmilitante del grupo guerrillero M-19, Gustavo Petro (2012 – 2015), fueron acaldes de la capital de la república. Los mandatarios alternativos se insertaron en alcaldías y gobernaciones en muchos lugares del país. De esta manera, el poder local sirvió de escuela de aprendizaje y de formación de líderes para el manejo del Estado por una izquierda civilista.

   Los movimientos guerrilleros que pactaron la paz y dejaron las armas entraron a la vida política a través de la experiencia local (M-19, EPL, una fracción del ELN). El neoliberalismo logró avanzar en la privatización de empresas, la desregulación laboral y el alza de la presión fiscal sobre los consumidores. Una descentralización neoliberal hacia el mercado aseguró a través del Sistema General de Participaciones (SGP) el giro de 87 pesos de cada 100 a los intermediarios financieros de la salud: las EPS. En educación no pudieron destruir los sindicatos de maestros, ni tampoco reemplazar en masa las escuelas públicas por las privadas, por lo que disminuyeron drásticamente el porcentaje de recursos de las transferencias pactado en la Carta Política de 1991. Primero el gobierno del conservador Andrés Pastrana (1998 – 2002) y luego en el primer gobierno de Álvaro Uribe (2002 – 2006) redujeron las transferencias del 46,5% de los Ingresos Corrientes de la Nación al 26% en el año 2025. En agua, la prioridad del gasto se orientó a contratar las empresas prestadoras en grandes y medianas aglomeraciones en las que vive la población con capacidad de pago. Una multiplicidad de programas nacionales y sectoriales para poblaciones y territorios específicos

complementan una financiación dispersa e insuficiente para el sector del agua potable y el saneamiento básico, con franca discriminación de los poblados de mayor pobreza multidimensional.

5. La búsqueda de una escala política autónoma territorial
   En la campaña a la Presidencia de la república en 1982 todos los candidatos de los partidos tradicionales y sus disidencias se comprometieron con el impulso a un proceso de descentralización, no así el candidato de izquierda, cuya plataforma, según Cataño, no lo incluía (Cataño, 2004). El gran líder conservador Álvaro Gómez Hurtado animaba desde antes la idea de la elección directa de los alcaldes (Gómez Hurtado, 1986). La defensa del mundo tradicional encontraba en la vida local un bastión que permitiera expresar las identidades pueblerinas donde el partido asentaba un reservorio estable. Los liberales y en particular el candidato disidente del Nuevo Liberalismo, Luis Carlos Galán, hizo de la reivindicación de las provincias y la descentralización base de su programa de renovación democrática (Galán Sarmiento, 1990). Los movimientos cívicos y las guerrillas apoyaban también reformas hacia una arquitectura institucional descentralizada (Giraldo, 1987). Mientras los movimientos cívicos se alzaban como expresión sociopolítica de los territorios marginados, las guerrillas querían abrir las compuertas de la legalidad copando los espacios locales (Comisión de Paz y FARC-EP, 1984).

   El conservador Belisario Betancur ganó la contienda electoral para el periodo 1982–1986. Bajo el liderazgo de su ministro de Gobierno, el liberal Jaime Castro, se reformó la Constitución para establecer la elección popular de alcaldes, la transferencia de hasta el 50% del impuesto al valor agregado (IVA) y la cesión de un paquete de políticas sociales hacia los gobiernos locales. Posteriormente, la Asamblea Constituyente de 1991 amplió la elección popular a los gobernadores y otorgó una mayoría de edad a las antiguas Intendencias y Comisarías, convirtiendo los antiguos Territorios Nacionales, administrados desde la nación, en departamentos plenos. Además, la Carta Política no solo reconoció a los pueblos indígenas, sino que proclamó a Colombia como Estado multiétnico y pluricultural. Las entidades territoriales indígenas, las Provincias por asociación entre municipios contiguos y las regiones por asociación entre departamentos vecinos se aceptaron como entidades

territoriales con derecho a elegir mandatarios, recibir transferencias, tener tributos propios y autonomía administrativa. Una Ley Orgánica Territorial debía establecer las condiciones para la conformación de las nuevas entidades político-administrativas, pero el Congreso de la República, conformado por representantes políticos de municipios y departamentos, no ha permitido que dichas formas asociativas y étnicas les disputen recursos, competencias y al electorado.

Sin embargo, durante el mandato del presidente Andrés Pastrana (1998 – 2002) el fenómeno político regional se animó desde diferentes fronteras sociales y políticas. Por una parte, los gobernadores del norte plantearon varias veces durante los noventa la creación de la Región Caribe, propuesta con particular simpatía en las élites de Antioquia. También, varios movimientos políticos regionales originados en los movimientos sociales se asociaron para demandar la creación de otras regiones en varias partes del país, en particular en el Cauca. El ímpetu regionalista se extendió por el Eje Cafetero, el Pacífico, la Amazonía y la Orinoquía. Particularmente, se destacó el intento de conformar la Región Sur Colombiana compuesta por seis departamentos (Huila, Tolima, Caquetá, Putumayo, Nariño y Cauca). Esta iniciativa alcanzó a formular las bases de una Constitución y un plan de desarrollo regional propio. El carácter político de la asociatividad territorial no logró materializarse y se contuvo dentro de los márgenes de una asociación entre departamentos para la planeación administrativa: Las regiones Administrativas y de Planificación (RAP), creadas en 1991.

Los dos gobiernos de Álvaro Uribe (2002 – 2006 y 2006 – 2010) abortaron el ímpetu regionalista de las principales élites territoriales y la voluntad de ejercer una autonomía política estratégica en asuntos de orden público, desarrollo económico y manejo de la administración estatal. La apertura a la regionalización política abría la posibilidad de que movimientos alternativos, indígenas y comunidades negras disputaran el poder territorial. La guerra de contención contra las guerrillas y los movimientos sociales se legitimó por la necesaria unidad de mando para desmontar el diálogo nacional con las FARC en la zona de distensión del Caguán, proceso que empezó el presidente Pastrana al final de su periodo. Además, Uribe prohibió los diálogos regionales de muchos gobernadores y alcaldes con frentes guerrilleros en varias zonas del país.

El ímpetu regionalista volvió a aparecer con fuerza en el año 2010 mediante una Consulta Popular que logró 2,5 millones de votos a favor de la conformación de la Región Autónoma del Caribe. La Consulta involucró 8 departamentos: Atlántico, Magdalena, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Sucre y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. La iniciativa tuvo dos vertientes claras (Iriarte, 2010). Por una parte, la asociación de gobernadores del Caribe liderada desde Barranquilla por el gobernador del Atlántico, Eduardo Verano, promotor de la consulta; y por otra, una red de movimientos sociales, claramente liderada por varias organizaciones de mujeres, ambientalistas, de derechos humanos y defensoras de los procesos de paz. Estas dos vertientes, la de las élites y la de los movimientos populares, convergían en la demanda de una expresión política de la región, pero rivalizaban en sus métodos, propósitos y liderazgo.

6. El gobierno de Gustavo Petro y la reacción de las élites territoriales
   En la contienda electoral del 2022 el tema de la descentralización volvió a ser común a todas las campañas políticas. Una vez Gustavo Petro ganó la Presidencia de la República, los gobernadores, liderados por los departamentos de Antioquia, Atlántico, Cundinamarca y Meta, se pronunciaron a favor de obtener una mayor participación en el presupuesto nacional, así como más competencias y autonomía para decidir sobre lo uno y lo otro. La celebración de los 160 años de la Constitución federal de los Estados Unidos de Colombia en Rionegro (Antioquia) en mayo del 2023 fue el escenario en el que se expresó el consenso de los operadores políticos territoriales hacia una mayor autonomía fiscal, administrativa y estratégica. Sin embargo, también afloró un disenso sobre la profundidad de la autonomía y la escala territorial a construir. Unos gobernadores demandaron más descentralización de recursos, competencias y capacidad propia de decisión hacia los departamentos, con el propósito de superar el carácter municipalista de la descentralización emprendida hasta entonces. Otros, propusieron la escala regional por asociación entre departamentos, con el fin de emprender grandes inversiones en infraestructura y desarrollo para la integración económica regional. Finalmente, algunos defendieron un Estado federal, al que debiera conducir naturalmente una profundización de la descentralización con autonomía, pero expresaron dudas sobre la base departamental o regional de un hipotético federalismo.

La propuesta más audaz de las élites territoriales, una vez más liderada por el departamento de Antioquia y secundada por el departamento del Atlántico, fue propuesta infructuosamente en 2025. Mediante un referendo constitucional de iniciativa popular se validaría adjudicar a los departamentos y al Distrito Capital los impuestos de renta a las personas y las empresas, así como el impuesto al patrimonio que se recauda en estos. La reforma constitucional propuesta hubiera generado una desfinanciación del Sistema General de Participaciones cercana a la mitad. Además, en la repartición de la bolsa constituida, los ganadores eran francamente aquellos pertenecientes a los departamentos del Pentágono de Oro, Bogotá incluida. Por lo tanto, a las enormes inequidades territoriales existentes se les sumaba un mecanismo que las profundizaría aún más. La propuesta de las élites de las regiones más ricas implicaba una drástica disminución de la financiación del Estado social de derecho como responsabilidad de la nación, a la vez que transfería a la escala departamental buena parte de la financiación y regulación de las políticas sociales básicas. Los nuevos recursos debían ser la base para la realización de una vieja aspiración, manifestada desde 1991: que las élites territoriales contaran con recursos autónomos para financiar sus propias estrategias de desarrollo.

7. El largo camino de los pueblos étnicos y rurales
   En la medida en que el Congreso de la República negó sistemáticamente desde 1991 la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que regulara la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas -ETI-, los indígenas acudieron al artículo 56 transitorio de la Constitución. Este habilita al poder ejecutivo a avanzar en los desarrollos legales, administrativos y políticos del reconocimiento de los pueblos indígenas, esperando que el poder legislativo regule definitivamente la materia. La toma de la carretera Panamericana, las marchas sobre Cali y las mingas hacia Bogotá han presionado al poder ejecutivo para desarrollar las implicaciones del reconocimiento de la autonomía indígena sobre sus territorios. Las altas cortes han avanzado la jurisprudencia sobre el pluralismo normativo, institucional, político y cultural que implica el Estado multiétnico y pluricultural, contra la resistencia del poder legislativo y la parsimonia del ejecutivo. El periodo presidencial de Gustavo Petro (2022 – 2026) fue la ocasión para avanzar de manera significativa en esta senda mediante un paquete de decretos que reconocieron las entidades territoriales

indígenas de carácter especial. Competencias en salud y educación con sus recursos correspondientes fueron habilitadas para ser negociadas con los gobiernos autónomamente conformados por los pueblos indígenas. Negociación “de gobierno a gobierno” en el decir de los lideres de la Mesa Permanente de Concertación compuesta por las cinco principales organizaciones que representan a los 117 pueblos indígenas existentes.

Los pueblos negros, afrodescendientes, palenqueros y raizales no obtuvieron el mismo reconocimiento que los indígenas en la Carta Política de 1991. Sin embargo, el impulso multiétnico les permitió obtener en 1993 el reconocimiento de territorios colectivos administrados por sus Consejos Comunitarios, y avances posteriores en otras materias. Pocos advierten que el 34% del área continental pertenece a los territorios colectivos étnicos. De casi 40 millones de hectáreas, 34 millones están tituladas a los resguardos indígenas y 5,7 millones a la población negra y afrodescendiente. Claro está que una cosa es el derecho formal a la titularidad colectiva de los territorios, otra bien diferente la apropiación real y los recursos necesarios para un goce efectivo del ordenamiento territorial étnico. Colonos, así como frentes guerrilleros, paramilitares y varios grupos armados se disputan el control territorial de vastas zonas étnicas y en particular la inmensa riqueza natural en ellos, tales como el oro, el agua, los recursos forestales y grandes plantaciones, además de que estos territorios se usan para los cultivos de coca.

La población campesina completa el panorama de los ordenamientos territoriales populares a través de las Zonas de Reserva Campesina creadas en 1994. A pesar de la estigmatización y férrea oposición de los partidos de la derecha y de los poseedores de tierras se habían conformado siete hasta la llegada del gobierno de Gustavo Petro, durante el cual se constituyeron veinte más.

8. De la Misión de Descentralización …
   El gobierno de Gustavo Petro heredó una Misión de Descentralización discutida en el gobierno de Santos y conformada en el de Duque. Sucesión que nos advierte del interés del centro, la derecha y la izquierda en modificar las relaciones intergubernamentales; claro está, no de la misma manera ni para los mismos fines. Cuatro objetivos centrales guiaron las

recomendaciones de reforma a la descentralización por la Misión bajo el gobierno del Cambio (Misión de Descentralización, 2024): a- La equidad y el cierre de brechas territoriales en desarrollo económico, bienestar social y capacidades de las entidades territoriales. b- La inclusión en la nación de las comunidades de los territorios perdedores del centralismo económico y en las capacidades institucionales, tales como las etnias, los campesinos y los pueblerinos. c- La autonomía de las comunidades territoriales, es decir de los gobiernos, comunidades y pueblos, para decidir sobre sus asuntos propios, a partir de sus vocaciones, potencialidades y características culturales, ambientales, sociales y territoriales. d- La profundización del gobierno abierto y participativo para la construcción pública de los asuntos colectivos.

Advirtió la Misión que el logro de tales propósitos requería cuatro inflexiones en las instituciones y maneras de hacer política pública: a- La articulación supramunicipal y supra departamental de presupuestos y competencias, que supere la fragmentación de estos por niveles de gobierno. b- La ejecución de presupuestos por programas y objetivos de política que sustituya la fragmentación de la administración pública y del gasto por sectores específicos que no se articulan. c- La descentralización de las oportunidades de desarrollo económico que debería complementar aquella de la descentralización de la política social. d- Por último, la adopción de propósitos prioritarios, tales como: atender la crisis climática, incentivar el cambio en el patrón energético y promover un modelo de desarrollo empático con la naturaleza.

En el marco de estos objetivos y tránsitos institucionales se propusieron las siguientes reformas: Nuevas Categorías de Entidades Territoriales, reforma al Sistema General de Participaciones y al Sistema General de Regalías, un Fondo de Convergencia Económica Territorial, una nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial relacionada con una Nueva Arquitectura Institucional Intergubernamental, una Regla Fiscal Territorial, propuestas hacia la construcción del Estado Abierto y profundización de mecanismos de Participación Ciudadana. Además, los representantes de los pueblos indígenas avanzaron de manera considerable en la justificación histórica y jurídica de las Entidades Territoriales Indígenas. Cabe advertir que las propuestas concretas de reforma fueron sistemática y

apasionadamente debatidas entre el equipo técnico de la Misión, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerior de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio del Interior y el Departamento Administrativo de la Función Pública, con representantes de los gremios territoriales de gobernadores y alcaldes, así como de los pueblos indígenas, expertos nacionales y la cooperación internacional. De tal manera, la Misión recogió décadas de análisis críticos y propuestas sobre la materia, bajo una orientación general hacia la construcción de una arquitectura institucional descentralizada de carácter progresista.

9. … a la reforma constitucional del Sistema General de Participaciones
   En diciembre del 2024 se reformó la Constitución Política en cuanto a la financiación del Sistema General de Participaciones, elevándola hasta el 39,5% de los Ingresos Corrientes de la Nación, a partir del porcentaje vigente cuando se adoptara la Ley Orgánica de Competencias que desarrollara los artículos modificados, presumiblemente un 29,5% en el año 2027. La reforma estableció como principal objetivo del Sistema General de Participaciones – y en línea directa con las recomendaciones de la Misión de Descentralización-, el cierre de brechas territoriales en asuntos sectoriales, institucionales y económicos. Los sectores de política priorizados fueron la salud, la educación, el agua apta para el consumo humano y el saneamiento básico. Además, estableció como criterios de asignación de recursos los siguientes: la pobreza, la densidad étnica, la prevalencia ambiental y la población rural dispersa, además de lo municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PEDT) y las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), así como los municipios de menor categoría y población.

   Atendiendo a la pluralidad de las geografías económicas, sociales y ambientales tan diversas, la reforma constitucional obliga a una recategorización de las entidades territoriales, con el fin de que tanto las transferencias como las competencias asignadas atiendan las vocaciones, potencialidades y características sociales, económicas, ambientales y culturales de los territorios. Esta idea, quizás la más novedosa de la reforma constitucional, también provino de la Misión de Descentralización. La uniformización centralista de las políticas atropella la autonomía de las comunidades territoriales y es la razón por la cual el Estado es incapaz de construir políticas ajustadas a realidades territoriales distintas.

Varias ausencias tuvo la reforma constitucional. Los beneficiarios del sistema son los distritos, municipios, departamentos y los territorios indígenas. Por lo tanto, quedan expresamente desconocidos como beneficiarios directos del sistema las asociaciones territoriales de todo tipo: áreas metropolitanas, provincias, asociaciones de municipios y regiones. Estas pueden ser un ámbito de ejecución de proyectos y de planeación a voluntad de los alcaldes y gobernadores. El desconocimiento del fenómeno territorial recorta los impactos positivos de la reforma constitucional. Ni la planeación alrededor del agua, ni las cadenas productivas, ni los determinantes de la salud, ni los sistemas de conocimiento socio ambientales, ni la pobreza multidimensional pueden enfrentarse eficazmente desde exclusivas políticas sectoriales municipales y departamentales. El desarrollo y los determinantes de la calidad de vida son territoriales (Otero-Bahamón, 2021), por lo que demandan otras geografías que superen la arquitectura fragmentada y focalizada actual de los presupuestos, las transferencias y la distribución de competencias intergubernamentales.

Algo similar ocurre con las organizaciones sociales y comunitarias, las cuales no son beneficiarias directas del Sistema General de Participaciones, pero a voluntad de los mandatarios locales pueden ser contratadas para ejecutar proyectos específicos. El desconocimiento expreso de las comunidades como beneficiarias directas del sistema impide reconocerles la enorme contribución en la construcción de acueductos comunitarios, en la construcción y dotación de escuelas, puestos de salud, centros culturales y otras dotaciones básicas, en particular en zonas rurales. Las comunidades construyen, dotan y mantienen dotaciones básicas de los bienes meritorios que la reforma constitucional no reconoce.

10. … a la Ley Orgánica de Competencias
    La propuesta de ley orgánica fue radicada en diciembre de 2025 y no llegó a estar en la agenda de la Comisión Primera del Senado, encargada de las reformas constitucionales. Renovado el Congreso en marzo del 2026 se volvió a radicar la ley en julio, con algunas modificaciones solicitadas por los sectores de salud, educación y agua. Una vez Abelardo de la Espriella ganó las elecciones a la Presidencia en junio, su futuro ministro del Interior, Rodrigo Lara Restrepo, anunció su pronto retiro para reemplazarla por otra ley pactada con los gremios territoriales.

La propuesta de ley radicada dos veces durante el gobierno del Cambio se ajustó al desarrollo de la reforma constitucional. Privilegió el desarrollo de las relaciones entre la nación, los departamentos y los municipios en los sectores de salud, educación y agua y saneamiento básico, en la medida en que fueron señalados de prioritaria financiación por la reforma constitucional del 2024. Formuló un Consejo Superior de Autonomía y Descentralización encargado de hacer el seguimiento a la reforma durante los doce años de su pleno desarrollo. En este periodo debieran acompasarse las transferencias de recursos y competencias. El Consejo se propuso como caldera de concertación entre la nación, las entidades territoriales, el movimiento indígena, representantes de la sociedad civil y las universidades para proponer la transferencia gradual de competencias de la nación a los gobiernos territoriales. Además, el Consejo discutiría en detalle las nuevas categorías de entidades territoriales, así como los programas de fortalecimiento de capacidades institucionales de las entidades territoriales, en particular de las más precarias. La existencia del Consejo obliga a pactar gradualmente la implementación plena de la reforma constitucional en la sucesión de tres gobiernos nacionales y territoriales.

La propuesta de ley orgánica de competencias propone la obligatoriedad de formular planes de cierre de brechas a los tres niveles de gobierno y una participación de diversos sectores de las comunidades territoriales en dichos planes, el seguimiento, la evaluación y el control a los recursos, los programas y las políticas descentralizadas.

11. El anuncio de retiro de la Ley Orgánica de Competencias
    El ya revocado ministro del Interior de Abelardo de la Espriella, Rodrigo Lara, adujo tempranamente cuatro razones para retirar la “muy mala propuesta de ley” presentada durante el gobierno de Gustavo Petro. La primera queja es que no era una propuesta “técnica”. Funcionarios, especializados en los temas territoriales y en el Sistema General de Participaciones, pertenecientes a cinco ministerios (Hacienda, Interior, Salud, Educación y Vivienda), además, varias dependencias del Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Misión de Descentralización y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), discutieron párrafo a párrafo todo el articulado propuesto durante casi doce meses. La segunda razón del ministro Lara es que la ley no fue concertada. Más de 3.000 proposiciones

fueron recibidas, discutidas y respondidas; además de haber realizado decenas de reuniones para recibir directamente inquietudes y propuestas. El tercer argumento es que la ley carecía de gradualidad. Afirmación imposible de constatar porque el aumento de los recursos solo puede ejecutarse obligatoriamente en doceavos anuales. Además, la transferencia gradual de recursos, ordenada por la Constitución y desarrollada por la ley, debe ir acompasada con una redistribución de competencias entre los niveles de gobierno, de modo que cada responsabilidad asignada cuente con su respectiva fuente de financiación.

El último pretexto es que la ley carecía de una consideración sobre las capacidades diferenciales de las entidades territoriales, la mayoría de las cuales son muy precarias. Cuatro consideraciones desmienten esta afirmación. La propuesta de ley radicada prevé Nuevas Categorías de Entidades Territoriales mediante la combinación de indicadores de capacidades y de atributos específicos; en virtud de lo cual se afecta la gradualidad de la cesión de recursos y competencias. En segundo lugar, hay una discriminación positiva de recursos para los territorios con menores capacidades y mayor cantidad de población relativa en estado de pobreza. En tercer lugar, se estimula la asociación entre entidades para el cumplimiento de sus funciones y, en cuarto y último lugar, la ley prevé una cooperación técnica especializada por categorías de municipios y departamentos.

Las razones del exministro Lara son entonces pretextos sin ningún sustento. Esto no significa que la ley presentada no tenga aspectos discutibles y mejorables; en particular ha sido criticado el poco desarrollo de la autonomía de las entidades territoriales en la propuesta.

12. Las piezas de la descentralización en el gobierno de Abelardo
El Gobierno no ha presentado una propuesta de ley sustituta. Sin embargo, las piezas de una estrategia general sobre las relaciones entre el centro y las periferias se han venido desplegando.

a. Primero, Abelardo de la Espriella anunció que gobernaría desde y para las regiones en contra del centralismo bogotano, se posesionó en la ciudad de Cali, luego declaró a Barranquilla sede alterna del gobierno nacional, visitó a Medellín y varias ciudades afectadas

por el terremoto, y realizó más de cuarenta viajes “a provincia” en los primeros treinta días de gobierno.

b. Segundo, y en contradicción con la intención de profundizar la descentralización, presentó un Presupuesto General de la Nación (PGN) que disminuye las partidas de inversión de 28 de los 32 departamentos.

c. En tercer lugar, el 13 de octubre intentó retirar la Ley Orgánica de Competencias, radicada por el gobierno de Gustavo Petro con las firmas de la numerosa bancada del Pacto Histórico, sin presentar una ley sustituta. Los miembros de los partidos Salvación Nacional y el Centro Democrático fueron derrotados por el Pacto Histórico, los Verdes y los partidos Liberal y Conservador, los cuales impidieron la retirada del proyecto de ley.

Ambas iniciativas tienen la clara intención de disminuir las partidas para inversión y política social descentralizadas, sometidas a leyes generales de cobertura nacional. A cambio, el Gobierno crea mecanismos de manejo centralizado y discrecional para temas y territorios selectos mediante las siguientes medidas:

d. Crea el Fondo Milagro con cuantiosos recursos públicos y gerencia privada, al tiempo que la primera dama de la nación recauda recursos del sector privado, aportados en un 81% por el grupo de la familia Gilinski.

e. Prioriza 16 departamentos y 496 municipios para las inversiones de reconstrucción tras el sismo. Sin embargo, el terremoto afectó a 6 departamentos, y no a 16. Por lo tanto, la inclusión de un número mayor de entidades territoriales como beneficiarias potenciales de las políticas de reconstrucción busca claramente ampliar los territorios, los presupuestos y las políticas que podrán agenciarse mediante instrumentos de emergencia, los cuales escapan a las regulaciones ordinarias.

f. Autoriza, por una sola vez y de manera excepcional, a las entidades territoriales afectadas por el sismo a retirar recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) para cubrir su nómina pensional, con el fin de liberar recursos propios para atender

la emergencia. Además, les permite destinar durante 2026 los excedentes del sector salud acumulados en el FONPET a la recuperación y reconstrucción de la red pública de salud, tras la afectación de 404 centros de salud en 185 entidades territoriales.

g. Anuncia una ley de experimentación que seleccionaría cinco entidades territoriales, las de mayores capacidades, para transferirles recursos y competencias. Tras un periodo por definir, el Congreso decidiría si generaliza la experiencia a otras entidades, si la modifica o si la revierte. Los temas escogidos serían formación para el trabajo, infraestructura educativa, vías terciarias y conectividad, desarrollo rural, primera infancia, empleo, turismo y asuntos fronterizos. La salida del ministro del Interior, Rodrigo Lara, deja esta iniciativa en la incertidumbre. Sin embargo, advertimos la intención de reemplazar una ley general, que desarrolla el principio de cierre de brechas sectoriales, económicas e institucionales y que hace obligatoria la participación de las comunidades territoriales en los planes de cierre de brechas, por un instrumento parcial, focalizado en las entidades más desarrolladas y sin un propósito explícito de equidad territorial.

h. Incrementa en cerca del 43% el presupuesto en manos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Presupuesto General de la Nación, entre 2026 y 2027, la mayor partida de crecimiento en pesos nominales. Sobre estos montos, el Congreso aprueba en general los programas y sub programas y concede margen al ministerio para definir los proyectos específicos. La inversión a cargo del MHCP se concentra en la cofinanciación de sistemas de transporte masivo y férreo, con un claro predominio de la región Bogotá–Cundinamarca (metro, Regiotram, TransMilenio), y en menor medida de las demás grandes áreas metropolitanas.

i. Anticipa la formulación de macroproyectos en 12 nodos regionales en el Plan Nacional de Desarrollo (PND); los proyectos y los nodos están por definir.

j. Intenta gobernar mediante decretos presidenciales en múltiples temas, reduciendo al mínimo la actividad y las negociaciones con los congresistas y sus partidos. En los primeros 30 días de gobierno expidió más del doble de decretos que Petro en el mismo periodo,

concentrándose en el cambio de directivos de las entidades estatales.

k. Solicita, a través del Centro Democrático, facultades extraordinarias para reformar toda la administración pública en seis meses, con el fin de reducir el gasto general del Estado. La autorización cobija 23 sectores administrativos (18 ministerios y 5 departamentos administrativos) y habilita al presidente para crear, fusionar, escindir, transformar, suprimir, disolver o liquidar entidades. También, para modificar su naturaleza jurídica, sus objetivos y funciones, así como para reasignar competencias, plantas de personal y recursos.

l. Emprende un recambio de las elites departamentales: de "los de "siempre" por "los nunca". Se apoya en una poderosa elite familiar costeña, los Char, que lo acompañó desde la campaña presidencial, y castiga a otras élites territoriales en Santander, Antioquia, Valle del Cauca, San Andrés y otros departamentos.

m. Amenaza a los mandatarios territoriales que contradigan la política de seguridad y de enfrentamiento contra grupos armados de cualquier índole, y prohíbe adelantar cualquier diálogo territorial de paz y seguridad.

La estrategia se va aclarando. Consiste en una centralización del poder estratégico y discrecional en la presidencia de la República en temas económico y presupuestales, sobre el diseño y manejo de la administración pública, y sobre la conformación de los poderes políticos regionales. Debilita los contrapesos; en particular, hasta ahora, el Congreso, los partidos políticos y la autonomía relativa de los mandatarios territoriales. En concordancia con esta centralización personalizada del poder, centralizó en Presidencia la autorización de las entrevistas a sus ministros y directores de entidades como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), a la vez que intimida a la prensa y amenaza con intervenir las universidades y reprimir las protestas sociales.

Bibliografía

Cataño, G. (2004). Gerardo Molina y el Estado providente. *Revista de Economía Institucional*, *6*(11), 135-155.

Comisión de Paz y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo. (1984, 28 de marzo). *Acuerdos de La Uribe*. https://es.wikisource.org/wiki/Acuerdos_de_la_Uribe

Galán Sarmiento, L. C. (1990). *Los municipios dueños de su destino* (M. L. de González, Comp. y Ed.). Corporación Promotora de las Comunidades Municipales de Colombia (PROCOMUN).

Giraldo Moreno, J. (1987). La reivindicación urbana. *Controversia*. (CINEP)

Gómez Hurtado, Á. (1986). Mensaje del Dr. Álvaro Gómez Hurtado, candidato presidencial. En *Descentralización administrativa y autonomía regional: Seminario PREAP-Medellín, septiembre 4, 5 y 6 de 1985* (pp. 12-16). Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Iriarte, P. (2010, 23 de febrero). *La otra historia del voto Caribe*. Razón Pública. https://razonpublica.com/la-otra-historia-del-voto-caribe/

Misión de Descentralización. (2024). *Informe final*. Departamento Nacional de Planeación; PNUD.

Ocampo López., J. (1998). La Patria Boba. Panamericana Editorial Ltda.

Otero-Bahamón, S. (2021). ¿Qué es lo subnacional de la desigualdad subnacional? Una mirada interseccional a la desigualdad en Latinoamérica. *Revista de Ciencia Política*, *41*(1), 103-133.

Restrepo, D.I. (2014). *Procesos de descentralización en Bolivia y Colombia, 1980 – 2005. Una apuesta de economía política espacial comparada.* (Tesis doctoral). Universidad Nacional de Colombia

Safford, F., y Palacios, M. (2002). *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida. Su historia*. Grupo Editorial Norma.

---

[1] El Pentágono de Oro está conformado por: Bogotá y su área metropolitana en Cundinamarca, Medellín y el Valle de Aburrá en Antioquia, Cali y Yumbo en el Valle del Cauca, Barranquilla y Soledad en el Atlántico, Bucaramanga y sus municipios vecinos en Santander. En estas entidades territoriales se concentra el poder económico, social, político, institucional y cultural de las élites.

Darío Indalecio Restrepo

Foto tomada de: Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano