

CONEXIÓN N°11

ISSN 3028-4171



TERRITORIO VIVO: DONDE NATURALEZA Y CIUDAD CONVERGEN

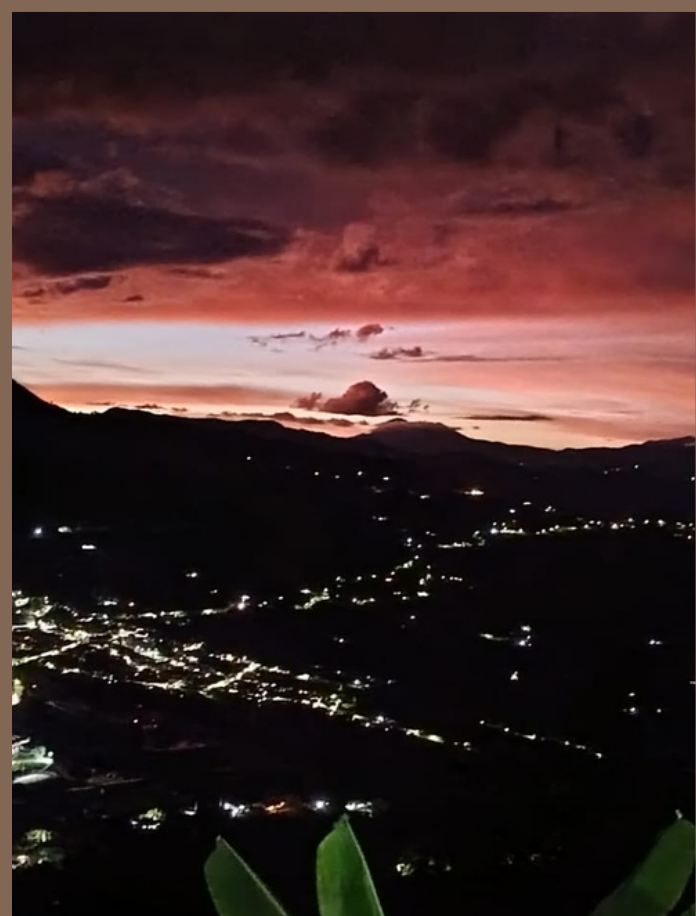
Las montañas abrazan el paisaje mientras la vegetación se funde con la vida urbana en la distancia. La fotografía muestra que un territorio es un testimonio de la conexión entre el entorno natural y el desarrollo humano, un espacio donde la biodiversidad y la modernidad conviven en equilibrio.

Por: María De Los Ángeles Moreno Cunacue

ANOCHECER TITIRIBISEÑO

Titiribí, tierra de gente minera y remanso de paz del suroeste antioqueño, nos deleita con un hermoso atardecer, donde la luz y la oscuridad se tocan por un momento y nos permite conectar con lo divino, esto es una prueba de que no importa lo que suceda en nuestros días, terminan de una manera hermosa.

Por: Juan Camilo Calle Deossa



Escuela Superior de Administración Pública

CONEXIÓN/Escuela Superior de Administración Pública Territorial Antioquia / Medellín: Biblioteca
Cdim Territorial Antioquia- 2025-I. Núm.11, 8op.
Incluye Referencias bibliográficas

Edición: Junio - 2025

Directora Territorial Antioquia:	Carolina Arango Salazar
Coordinador Académico:	Luis Jaime Muñoz Agudelo
Dirección de publicación:	Liceth Nayive Martínez
Cdim- Biblioteca:	Liceth Nayive Martínez Martínez
Edición y corrección de estilo:	Maria Teresa Galeano Rendón
	Liceth Nayive Martínez Martínez
Imagen portada:	María De Los Ángeles Moreno Cunacue
	Juan Camilo Calle Deossa

Biblioteca-Cdim Territorial Antioquia
Calle 57 # 45-83
Escuela Superior de Administración Pública
Contacto: licemart@esap.edu.co



www.esap.edu.co

La responsabilidad por las opiniones expresadas y citaciones en los textos compete exclusivamente a sus autores y no compromete de ningún modo a la ESAP.

CONEXIÓN
ANTIOQUIA

Autores:

Descentralización y Arquitectura Institucional

Edwin Norbey Posada Castaño

Andrés Franco Duque

Adriadne Lorayne Mendoza Yepes

Yeisamari Bonilla Aguilar

Yelissa Fernanda Mora Mena

Ivinia Carmiña Domínguez Otero

Participación Ciudadana y Democracia Territorial

Daniel Orozco Córdoba

Leni Arani López Henao

Ceidy Valoyes Zea

Gleyci Yojanna Vargas Reyes

Transformación del Estado y Experiencia Política

Sergio Eduardo Pineda Pineda

Reflexión

Nataly Alexandra Quintero Montoya

CONTENIDO

Arquitectura institucional: de la descentralización de 1991 a la misión 2023

Edwin Norbey Posada Castaño
Andrés Franco Duque

6

Destinación del sistema general de regalías en chocó 2023-2024: análisis desde la informe misión descentralización

Adriadne Lorayne Mendoza Yepes
Yeisamari Bonilla Aguilar

18

Fuentes de financiación del sector educativo de Quibdó (2020-2023) en el marco del Informe Final de la Misión de Descentralización

Yelissa Fernanda Mora Mena
Ivinia Carmiña Domínguez Otero

31

Participación ciudadana en la gobernanza democrática territorial: análisis del Estado social de derecho

Daniel Orozco Córdoba
Leni Arani López Henao

50

El papel de los pueblos indígenas en la construcción democrática de los territorios. Administración Municipal de Leticia - Amazonas

Ceidy Valoyes Zea
Gleyci Yojanna Vargas Reyes

60

Del estado de la dominación al estado de la experiencia

Sergio Eduardo Pineda Pineda

71

Reflexión

El Acuerdo de Paz en Colombia: ¿Éxito o fracaso?

Nataly Alexandra Quintero Montoya

76

La descentralización: un imperativo estratégico para la gobernanza territorial

Por: *Carolina Arango Salazar*

Es un honor para mí presentarles este nuevo número de nuestra Revista Conexión, un espacio dedicado a la reflexión y el análisis de los temas más relevantes para la administración pública en nuestra región y en Colombia. En esta ocasión, la mayoría de nuestros artículos giran en torno a un eje central y fundamental para el desarrollo de nuestro país: la descentralización administrativa.

La descentralización es mucho más que un concepto técnico; es una herramienta poderosa que busca acercar las decisiones al ciudadano, fortalecer la autonomía de los territorios y, en última instancia, promover un desarrollo más equitativo y sostenible. En Colombia, hemos avanzado significativamente en este camino desde la Constitución de 1991, dotando a las entidades territoriales de mayores responsabilidades y recursos. Sin embargo, el desafío de consolidar una verdadera autonomía y capacidad de gestión sigue siendo una tarea constante.

Porque, en su esencia, la descentralización es más que una política pública; es un imperativo estratégico para la optimización de la gobernanza. Es el mecanismo a través del cual el Estado se acerca a la ciudadanía, respondiendo de manera más efectiva a las particularidades y necesidades de cada territorio. Sin embargo, su éxito no reside únicamente en la transferencia de competencias y recursos. Implica una compleja interacción de capacidades institucionales,

liderazgo político y, crucialmente, la configuración de procesos que empoderen a las comunidades. El fortalecimiento de las capacidades locales, la consolidación de la participación ciudadana efectiva y la formación constante de los servidores públicos son pilares fundamentales para la construcción de una administración pública robusta y un tejido social activo. La descentralización es, en esencia, un proceso de aprendizaje colectivo y adaptación continua.

Los diversos artículos que encontrarán en esta publicación exploran las múltiples facetas de este proceso. Abordarán desde la indispensable armonización normativa entre los diferentes órdenes de gobierno que rigen la descentralización, pasando por los desafíos en la asignación y ejecución de recursos fiscales a nivel territorial, hasta los retos y oportunidades que enfrentan nuestros municipios y departamentos en la implementación de políticas públicas. También se sumergirán en el análisis de la participación ciudadana como motor de la gobernanza local y en las innovaciones que se gestan desde lo territorial para resolver problemáticas específicas.

En la ESAP, estamos convencidos de que la formación y la investigación son pilares fundamentales para acompañar y fortalecer este proceso. Nuestra misión es dotar a los servidores públicos y a la ciudadanía en general de las herramientas conceptuales y prácticas necesarias para comprender, gestionar y

¹ Directora ESAP Territorial Antioquia. Mujer, líder, profesional, madre y esposa. Psicóloga de la Universidad de San Buenaventura-Medellín, Magíster en Educación de la Universidad Católica de Oriente, Administradora Pública de la Escuela Superior de Administración Pública-Territorial Antioquia-CETAP Jardín. 20 años de experiencia profesional en el sector educativo y en el sector salud, en el ámbito público. Educadora, funcionaria pública y líder comunal por convicción y vocación de servicio. Contacto: carolina.arangos@esap.edu.co

optimizar la descentralización en sus diversas expresiones. Creemos firmemente que una descentralización efectiva es la base para construir territorios más resilientes, con mayor capacidad de respuesta a las necesidades de sus comunidades y con un futuro más prometedor.

Agradezco profundamente a cada uno de los autores por sus valiosas contribuciones de alto valor académico y práctico, que sin duda

enriquecerán el debate y la comprensión sobre este tema tan trascendental. Los invito a sumergirse en la lectura de esta revista, a reflexionar sobre sus contenidos y a unirse a la ESAP en el propósito ineludible de seguir fortaleciendo la capacidad del Estado colombiano desde sus territorios, construyendo así, una administración pública más eficiente, transparente y cercana a los ciudadanos.



Arquitectura institucional: de la descentralización de 1991 a la misión 2023

Por: ²Edwin Norbey Posada Castaño
Andrés Franco Duque

Resumen:

La descentralización en Colombia ha experimentado transformaciones significativas, no solo como mecanismo administrativo, también como estrategia para mejorar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos. Aunque la Constitución de 1991 fortaleció la autonomía subnacional, persisten desafíos estructurales que limitan la consolidación de un modelo descentralizado robusto. Este artículo analiza las propuestas de la Misión de Descentralización 2023, enfocadas en una reformulación de las categorías territoriales con base en criterios fiscales, demográficos, económicos y ambientales, y en el rediseño de la arquitectura institucional del Estado. Se plantea la necesidad de avanzar hacia una presupuestación por programas, fortalecer la gestión pública local, profesionalizar el talento humano y mejorar los sistemas de información para la toma de decisiones. Finalmente, se subraya la importancia de equilibrar autonomía con responsabilidad y control, a fin de evitar

prácticas clientelistas y promover una descentralización más equitativa y eficiente.

Palabras clave: Descentralización, Autonomía Territorial, Gobernanza, Competencias, Recursos, Equidad, Transparencia, Ordenamiento Territorial, Participación.

Introducción

Durante el desarrollo del siglo XX, los modelos de gestión estatal han ejercitado evoluciones fundamentales, en particular, a raíz de la crítica al Estado burocrático y la exploración de mayor eficiencia en la administración pública. En este marco, la descentralización se ha afianzado como una herramienta principal para redistribuir el poder, perfeccionar el abastecimiento de servicios y suscitar la participación ciudadana. Más allá de una breve reorganización administrativa, este proceso ha logrado relevancia en muchos contextos, al punto de volverse un eje transversal de las transformaciones estatales contemporáneas.

Ahora bien, en Colombia la descentralización ha estado caracterizada por un vaivén de políticas que, por momentos, han apuntalado la autonomía territorial y, en otros, han aventajado un esquema centralista. Con la Constitución de 1991, se instauró un marco normativo que privilegia la descentralización como principio rector del ordenamiento territorial, dando paso a una estructuración encarnada de las competencias entre los diferentes niveles de gobierno. No obstante, con el lapso del tiempo, se han reconocido múltiples retos que han limitado la eficacia de este modelo, tales como la disparidad en la capacidad fiscal de los municipios y departamentos, la sumisión de las

² **Edwin Norbey Posada Castaño:** Abogado, Especialista en Derecho Administrativo y en Derecho Probatorio Penal. - Candidato a Magister en Administración Pública de la ESAP. Contacto: edwin.posada@esap.edu.co

Andrés Franco Duque: Sociólogo. - Candidato a Magister en Administración Pública de la ESAP. Contacto: andres.duque@esap.edu.co

transferencias nacionales y los aprietos en la articulación intergubernamental.

En este argumento, la Misión de Descentralización 2023 ha presentado una serie de propuestas para las reformas encaminadas a redelinear la categorización territorial, explorando la distribución de competencias y corregir la asignación de recursos. A diferencia de acercamientos previos, este artículo con base en la Misión 2023, incorpora una perspectiva que no solo reconoce las diferencias entre las entidades territoriales, sino que también esboza elementos para corregir las asimetrías existentes. Por consiguiente, el actual texto desarrolla un análisis preciso de los fundamentos conceptuales de la descentralización, sus expresiones en el país y las propuestas nacientes para rejuvenecer la autonomía territorial.

La Descentralización

En el marco de la crítica al Estado burocrático de mediados del siglo XX y en el contexto de un movimiento reformista administrativo e intelectual, especialmente en los países occidentales, surge la denominada Nueva Gestión Pública (NGP). Este enfoque integra diversas corrientes de pensamiento orientadas a promover "un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos y a introducir mayor competencia en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de la acción gubernativa" (Cejudo, 2011). Bajo esta perspectiva, la NGP buscó reducir el tamaño del Estado central y dar participación al sector privado en la solución de problemas públicos. En este contexto, la descentralización emergió como una estrategia clave para mejorar la eficiencia en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, optimizar la provisión de infraestructura y servicios locales, democratizar la sociedad, reducir las brechas de desigualdad y fomentar

la participación ciudadana. Estas aspiraciones han tenido un impacto significativo en América Latina y Colombia.

Desde esta perspectiva, la descentralización se define como el "proceso de transferencia de poder político, fiscal y administrativo desde el nivel central a los niveles subnacionales del gobierno" (Montecinos, 2005, p. 74). Esta transferencia busca mejorar la eficiencia estatal desde la óptica de la Nueva Gestión Pública y profundizar la democracia y la gobernanza local (Velázquez, 2021). Para esta autora, la descentralización implica cuatro elementos fundamentales: (1) es un proceso dinámico y sistémico, no un evento aislado; (2) supone la transferencia de competencias en distintas áreas y sectores; (3) involucra la transferencia de poder económico, administrativo y político; y (4) se produce entre el nivel central y los niveles subnacionales del gobierno. La existencia de mayor o menor descentralización ha dependido de los momentos históricos y de las corrientes de pensamiento dominantes, lo que ha generado un "movimiento pendular desde y hacia un mayor centralismo por un extremo y una mayor descentralización en el otro" (Velázquez, 2021, p. 260).

Tipos de descentralización

Dada la naturaleza del poder, los procesos de descentralización pueden clasificarse en tres tipos: política, fiscal y administrativa.

Descentralización política

Se refiere a la desconcentración de la capacidad de elección y decisión en términos políticos hacia los niveles subnacionales. Su objeto esencial es robustecer la democracia representativa y participativa en la gestión local, extendiendo los espacios de intervención ciudadana y de toma de decisiones

(Departamento Nacional de Planeación, 2002). Esta particularidad explora acercar los habitantes a la administración pública y a las autoridades territoriales (Procuraduría General de la Nación, 2011). También, desde las teorías del poder, se medita que la descentralización neutraliza la concentración enorme de poder en un ente central, lo que puede provenir en disposiciones totalitarias. Sin embargo, además se reconoce el riesgo de que los puntos de decisión local sean cooptados por jefes e hidalgos electorales.

Descentralización fiscal

La descentralización fiscal se fundamentó en la concesión de facultades e instrumentos a los poderes subnacionales para originar sus propios ingresos y la facultad en su administración (Velázquez, 2021). Esta dinámica implica que los impuestos recaudados en una entidad subnacional sean utilizados directamente para la provisión de bienes y servicios locales (Montecinos, 2005). En América Latina, la descentralización fiscal ha sido impulsada por las ideas de Musgrave, quien, a través del federalismo fiscal, plantea que la asignación de recursos puede delegarse a los niveles subnacionales para mejorar la eficacia en la formulación y aplicación de políticas públicas. No obstante, el diseño de modelos de transferencia de recursos desde el nivel central hacia los niveles subnacionales con destinación específica puede restringir la autonomía local, afectando la "libertad financiera al momento de tomar decisiones, ya que el nivel central podría usar el presupuesto como una excusa para interferir en las decisiones subnacionales" (Velázquez, 2021, p. 261).

Descentralización administrativa

Consiste en la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del gobierno central hacia los gobiernos

subnacionales para la provisión de servicios públicos y la realización de obras. Su propósito es mejorar la eficiencia organizativa en el cumplimiento de los fines estatales (Departamento Nacional de Planeación, 2002). Esta modalidad puede manifestarse de las siguientes maneras:

Desconcentración: implica la delegación de funciones y recursos dentro de una misma entidad pública, conservando la unidad de mando e identidad legal.

Delegación: transfiere funciones a unidades con autonomía jurídica y patrimonial, aunque manteniendo un vínculo con la organización original.

Arquitectura institucional

Según el Departamento Nacional de Planeación (2024), la arquitectura institucional se define como "la organización espacial del Estado, desde el presupuesto y las transferencias, los sectores de política y las competencias descentralizadas, hasta los sistemas de información y las burocracias, que son determinantes en los resultados de la acción pública" (p. 30). La transición de un modelo centralista a uno descentralizado requiere la construcción colectiva de capacidades locales, el desarrollo institucional y la implementación de políticas públicas adaptadas a las realidades regionales (Procuraduría General de la Nación, 2011, p. 12). De este modo, la arquitectura institucional debe ajustarse a las capacidades de cada nivel subnacional para garantizar la eficacia en la descentralización y su evolución conforme se fortalezcan las competencias locales.

Categorización territorial, competencias y arquitectura institucional desde la Constitución de 1991 a la Misión 2023

La Constitución Política de Colombia establece que el país es un Estado social de derecho, organizado bajo un modelo unitario con descentralización y autonomía territorial (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 1). En este contexto, las entidades territoriales comprenden departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, con la posibilidad de conformar regiones y provincias según la normativa vigente (art. 286). A partir de esta clasificación, el propósito de descentralización se cimienta en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los cuales avalan la división eficiente de competencias y recursos (art. 288).

Al germinar la Constitución de 1991, muchas normas han reglado la estructura y funcionalidad de los entes territoriales. Como la Ley 136 de 1994, consecutivamente reformada por la Ley 617 de 2000, instaura la categorización de los municipios en situación de su población e ingresos corrientes de libre destinación. Así, se precisan siete categorías, desde especial hasta sexta, asintiendo una organización administrativa conforme con sus capacidades fiscales y demográficas (Congreso de Colombia, 1994, art. 6; 2000, art. 6). En relación, la Ley 617 de 2000 especifica los departamentos en cinco niveles, categoría especial y categorías de la primera a la cuarta, trazando criterios concretos para su gestión y autonomía (Congreso de Colombia, 2000).

De forma adicional, el ordenamiento territorial ha avanzado hacia el afianzamiento de elementos de organización y articulación regional. En esa línea, la Ley 1962 de 2019 constituye el modo para cambiar una Región Administrativa y de Planificación (RAP) en una Región Entidad Territorial (RET), robusteciendo la capacidad de gestión y la

articulación entre niveles de gobierno (Congreso de Colombia, 2019).

Por otro lado, las competencias establecidas a municipios y departamentos han sido regladas en diferentes normativas. La Ley 1551 de 2012 concreta las funciones municipales, encauzándose en la prestación de servicios públicos, el progreso local y la planificación territorial, variando entre competencias obligatorias y voluntarias (Congreso de Colombia, 2012). A nivel departamental, la Ley 2200 de 2022 refresca su organización y funcionamiento, con la intención de amplificar su capacidad de planificación y coordinación regional (Congreso de Colombia, 2022).

Adicionalmente, el financiamiento de las entidades territoriales se modula mediante el Sistema General de Participaciones (SGP), codificado por la Ley 715 de 2001. Dicho procedimiento implanta la distribución de recursos nacionales reservados a sectores estratégicos como salud, educación y saneamiento básico, apuntalando la sostenibilidad fiscal de los municipios y departamentos (Congreso de Colombia, 2001, art. 6, 43, 47).

En lo referente a la arquitectura institucional, el modelo de administración territorial en Colombia se ampara en elementos de control interno y gestión pública eficiente. En este talente, el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), instituido en el Decreto 1083 de 2015 y complementado por el Decreto 1499 de 2017, precisa lineamientos para la administración de recursos y el acatamiento de objetivos institucionales (Congreso de Colombia, 2015, 2017). De la misma manera, la Ley 1712 de 2014 avala el acceso a la información pública, motivando la transparencia en la gestión gubernamental, mientras que la Ley 2052 de 2020 ordena la sistematización de trámites administrativos como táctica para optimar la eficiencia estatal (Congreso de Colombia, 2014, 2020).

El proceso de descentralización en Colombia ha ejercitado un progreso normativo característico desde la publicación de la Constitución de 1991. La distribución de categorías territoriales, la adjudicación de competencias y el afianzamiento de la arquitectura institucional han conseguido vigorizar la autonomía territorial. De esta manera, el modelo normativo actual ha determinado pautas concretas para la administración eficiente de los municipios y departamentos, facilitando la planificación

estratégica, la vigilancia administrativa y la transparencia en la tarea pública.

Categorías de municipios en Colombia en la actualidad

La siguiente tabla muestra la clasificación de los municipios en Colombia según la Ley 136 de 1994, modificada por la ley 617 de 2000 y posteriormente modificada por la ley 1551 de 2015, basándose en criterios de población e ingresos corrientes de libre destinación.

Tabla 1. Categorías de municipios en Colombia en la actualidad

Categoría	Población	Ingresos Corrientes de Libre Destinación (SMLMV)	Referencia
Categoría Especial	≥ 500.001 habitantes	> 400.000 SMLMV	Ley 136 de 1994, art. 6
Primera Categoría	100.001 – 500.000 habitantes	100.001 – 400.000 SMLMV	Ley 136 de 1994, art. 6
Segunda Categoría	50.001 – 100.000 habitantes	50.001 – 100.000 SMLMV	Ley 136 de 1994, art. 6
Tercera Categoría	30.001 – 50.000 habitantes	30.001 – 50.000 SMLMV	Ley 136 de 1994, art. 6
Cuarta Categoría	20.001 – 30.000 habitantes	25.001 – 30.000 SMLMV	Ley 136 de 1994, art. 6
Quinta Categoría	10.001 – 20.000 habitantes	15.001 – 25.000 SMLMV	Ley 136 de 1994, art. 6
Sexta Categoría	≤ 10.000 habitantes	≤ 15.000 SMLMV	Ley 136 de 1994, art. 6

Fuente: Adaptado con información de la Ley 136 de 1994, artículo 6.

La siguiente tabla muestra la clasificación de los departamentos en Colombia según la Ley 617 de 2000, basándose en criterios de población e ingresos corrientes de libre destinación.

Tabla 2. Categorías de departamentos en Colombia en la actualidad

Categoría	Población	Ingresos Corrientes de Libre Destinación (SMLMV)	Referencia
Categoría Especial	> 2.000.000 habitantes	> 600.000 SMLMV	Ley 617 de 2000, art. 1
Primera Categoría	700.001 – 2.000.000 habitantes	170.001 – 600.000 SMLMV	Ley 617 de 2000, art. 1
Segunda Categoría	390.001 – 700.000 habitantes	122.001 – 170.000 SMLMV	Ley 617 de 2000, art. 1
Tercera Categoría	100.001 – 390.000 habitantes	60.001 – 122.000 SMLMV	Ley 617 de 2000, art. 1
Cuarta Categoría	≤ 100.000 habitantes	≤ 60.000 SMLMV	Ley 617 de 2000, art. 1

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 617 de 2000, artículo 1

Propuestas según el informe de la Misión de Descentralización 2023 - Nuevas categorías de entidades territoriales

Se aborda la necesidad de replantear la categorización de las entidades territoriales en Colombia, argumentando que la actual clasificación, establecida en la Ley 617 de 2000, no responde plenamente a la diversidad del país y se ha extendido más allá de su propósito original, que era el control del gasto público territorial (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2024).

Se precisa que el 92% (noventa y dos por ciento) de las entidades territoriales están encasilladas en los niveles 5 y 6, lo que envuelve en una homogeneización que no tiene en cuenta las diversidades esenciales en términos poblacionales, económicos y ambientales. Esta categorización, si bien ha sido útil para indudables fines administrativos y fiscales, no irradia la complejidad territorial del país y ha

sido manejada en aspectos que van más allá del control del gasto (DNP, 2024).

Se propone que es ineludible un prototipo de categorización que registre la diversidad territorial y que valga como base para una división más equitativa de competencias, programas y recursos. Se expone un diseño basado en la mezcla de tres geografías: Geografía poblacional: Tiene en cuenta la cantidad y distribución de la población. Geografía económica: Evalúa las actividades productivas y el nivel de desarrollo económico. Geografía ambiental: Incluye las condiciones ecológicas y el impacto de las actividades humanas en el medio (DNP, 2024). Esta propuesta busca generar grupos territoriales más homogéneos internamente y más diferenciados entre sí, lo que permitiría diseñar estrategias de desarrollo más acordes con las necesidades específicas de cada región (DNP, 2024).

La nueva categorización permitiría: Reconocer vocaciones y potencialidades

específicas de cada territorio. Diseñar estrategias de cooperación técnica que fortalezcan capacidades locales. Aplicar políticas diferenciadas para reducir brechas económicas y sociales. Fomentar la inclusión de poblaciones según sus características particulares. Respetar y garantizar la autonomía territorial en la toma de decisiones (DNP, 2024).

La Misión de Descentralización plantea un enfoque territorial basado en la diversidad como una ventaja, no como un obstáculo. Esta visión se alinea con principios de equidad territorial, descentralización y desarrollo sostenible, en tanto reconoce que los territorios

tienen dinámicas propias que requieren soluciones diferenciadas (DNP, 2024).

Una nueva categorización es pertinente, ya que permite superar la rigidez del modelo actual y responder de manera más efectiva a las realidades de cada entidad territorial. Sin embargo, su implementación requeriría: Un marco normativo actualizado, que establezca nuevos criterios de categorización. Un modelo de asignación de recursos flexible, basado en necesidades reales y no solo en criterios fiscales. Mecanismos de participación territorial, que involucren a los actores locales en la definición de sus propias categorías (DNP, 2024).

Tabla 3. Resultados del ejercicio de la propuesta de categorías de municipios

Categoría	Municipios	
	#	%
Bogotá	1	0,1%
Ciudades grandes: Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena y Medellín	5	0,5%
Nodos territoriales	57	5,2%
Intermedios	294	26,7%
Centros urbanos	202	18,3%
Vocación primaria	263	23,9%
Prevalencia ambiental	190	17,2%
Densidad étnica	30	8,2%
Total	1.102	100,0%

Fuente: Elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en criterios adoptados.

1. Bogotá (1 municipio, 0,1%): Se clasifica aparte debido a su condición de capital y su centralidad en términos administrativos, económicos y poblacionales.
2. Ciudades grandes (5 municipios, 0,5%) Incluye Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena y Medellín, que se destacan como polos de desarrollo y concentran un alto nivel de actividad económica.
3. Nodos territoriales (57 municipios, 5,2%): Son municipios con una alta capacidad de articulación territorial. Funcionan como centros de servicio y comercio que organizan el territorio y facilitan la integración de áreas más rurales.
4. Municipios intermedios (294 municipios, 26,7%): Son municipios con características mixtas en términos de ruralidad y urbanización, con

- dependencia fiscal moderada y acceso a servicios.
5. Centros urbanos (202 municipios, 18,3%): Tienen un menor nivel de ruralidad y mayor desarrollo en infraestructura y actividad económica, aunque siguen dependiendo de transferencias nacionales.
 6. Vocación primaria (263 municipios, 23,9%): Son municipios altamente rurales con baja diversificación económica, una economía basada en actividades primarias como la agricultura, y una fuerte dependencia de las transferencias del Estado.
 7. Prevalencia ambiental (190 municipios, 17,2%): Se caracterizan por la presencia de grandes áreas protegidas (66%), lo que restringe su potencial de desarrollo económico tradicional. Tienen alta ruralidad y altos niveles de dependencia fiscal.
 8. Densidad étnica (90 municipios, 8,2%): Agrupa municipios con población étnica predominante (74,4%), generalmente en regiones de difícil acceso, con altos niveles de pobreza y baja infraestructura.

Tabla 4. Resultados del ejercicio de las propuestas de categorías de departamentos

Categoría	Departamentos	
	#	%
Nodos Regionales	8	25,0%
Intermedios	10	31,3%
Vocación primaria y ambiental	8	25,0%
Prevalencia étnica	6	18,8%
Total	32	100,0%

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en criterios adoptados

1. Nodos regionales (8 departamentos - 25%): Son aquellos con una función de articulación estratégica en la región, probablemente con mayor desarrollo económico y capacidad de coordinación interdepartamental.
2. Intermedios (10 departamentos - 31,3%): Representan la categoría más numerosa y pueden ser considerados como departamentos en transición, con niveles de desarrollo medio.
3. Vocación primaria y ambiental (8 departamentos - 25%): Se trata de territorios con una fuerte dependencia de actividades agropecuarias, ambientales o extractivas.
4. Prevalencia étnica (6 departamentos - 18,8%): Incluyen aquellos donde las comunidades, indígenas y afrodescendientes tienen una presencia significativa.

Las competencias de las entidades territoriales en la ley orgánica de ordenamiento territorial

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) constituye un pilar esencial dentro del marco jurídico colombiano, dado que facilita la consolidación de un proceso de ordenamiento territorial basado en principios y directrices fundamentales para la interacción entre los distintos niveles de gobierno. Su

carácter orgánico le confiere un rango de norma superior, lo que avala que su aplicación y alcance no logren ser limitados por ordenaciones de menor jerarquía (DNP, 2024).

Una de las facetas centrales de la LOOT es el fomento y garantía de la autonomía de las entidades territoriales. En esta estructura, se instituye que estas pueden desplegar mecanismos de asociación con otras entidades de igual nivel o con otras administraciones, desplegar capacidad legal para precisar sus propios cánones dentro del cerco constitucional y acoger regímenes de administración y gobierno que reconozcan sus necesidades y particularidades específicas (DNP, 2024).

El principio de autonomía se fortalece mediante el criterio de subsidiariedad, lo que enlaza que el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía debe arrogarse directamente la prestación de servicios y el ejercicio de funciones, siempre que tenga la capacidad suficiente para ello. Así, la LOOT registra que la descentralización no puede ser homogénea, sino que debe consentir las vocaciones, capacidades y particularidades de cada territorio (DNP, 2024).

Entre los cánones más destacadas de la LOOT se localiza su enfoque en la descentralización asimétrica positiva, comprendida como un modelo de gestión en el que las competencias no se sitúan de manera uniforme, sino en función de la capacidad de gestión de cada territorio. Para ello, se han determinado tres elementos necesarios: Subsidiariedad: cada entidad territorial se adjudica competencias dentro de las demarcaciones de su capacidad administrativa y financiera. Devolución de competencias: se admitiría que los territorios regresen al nivel nacional los compromisos que no pueden gestionar apropiadamente. Habilitación: se brinda la posibilidad de que las entidades territoriales exijan obtener nuevas

competencias delegadas desde el orden nacional (DNP, 2024). Estos componentes avivan un esquema de descentralización flexible, examinando que no todos los territorios tienen las mismas capacidades administrativas, fiscales y técnicas.

Para garantizar que se apliquen los principios determinados en la LOOT y favorecer un debate permanente sobre las relaciones intergubernamentales, se ha planteado la instauración de dos instancias: Comisión Octava Permanente: responsable de examinar y discutir en el Congreso de la República los contenidos relacionados con el ordenamiento territorial, principalmente aquellos afines con la financiación, competencias y gobernanza de los territorios. Conferencia Nacional de Concertación: delineada como un lugar de diálogo entre el Gobierno Nacional, las federaciones territoriales y las comunidades con compromisos de administración territorial. Su tarea primordial sería apreciar el estado de la descentralización y manifestar propuestas de progreso dirigidas al Congreso y al Ejecutivo (DNP, 2024). Las dos instancias inquieran robustecer el diálogo intergubernamental e impedir la imposición exclusiva de políticas centralistas, suscitando así una orientación participativa en la toma de decisiones sobre el ordenamiento territorial (DNP, 2024).

La LOOT, al instaurar principios de autonomía y descentralización asimétrica, tiene un impacto característico en la gobernanza territorial, al beneficiar: Una mayor capacidad de gestión local, dado que las entidades territoriales pueden arrogarse competencias de acuerdo con sus capacidades. Una participación más activa en la confesión de políticas públicas territoriales, a través de los espacios como la Conferencia Nacional de Concertación. Una redefinición del papel del Estado en el ordenamiento territorial, produciendo un

modelo más blando y conveniente a la pluralidad regional del país (DNP, 2024).

La propuesta de arquitectura institucional

La misión de descentralización 2023, exhibe una invitación de transformación de la arquitectura institucional del Estado, cuya intención se centra en mejorar la gestión del presupuesto, las transferencias y la asignación de competencias a nivel territorial. Seguidamente, se desarrolla un examen de sus primordiales ideas y sus alcances (DNP, 2024).

De manera primigenia, sobresale la configuración organizativa del Estado en el territorio que impacta claramente en los resultados de la acción pública. En ese orden, la descentralización, la asignación de recursos y la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno forman elementos determinantes en la efectividad de las políticas públicas (DNP, 2024).

Ahora bien, si el estándar organizativo resulta inadecuado, las políticas pueden ver enredada su eficacia debido a problemas en la ejecución, insuficiencia de recursos o superposición de funciones entre entidades. Frente a esta problemática, se propone una reforma de la arquitectura institucional del Estado fundada en principios de equidad, inclusión y autonomía territorial. En este cerco, se esboza la necesidad de cambiar el sistema de presupuestación mediante los consiguientes ejes:

Presupuestación por programas y objetivos: este enfoque consentiría una usanza más eficiente de los recursos, al prevalecer los resultados y el impacto de las políticas sobre el gasto burocrático tradicional.

Fortalecimiento de la administración territorial: se recalca la necesidad de delinear procedimientos de información

territorial que viabilicen la distribución diferenciada de competencias y el cálculo puntual de sus costos. Un sistema de esta naturaleza consentiría que los presupuestos y las responsabilidades gubernamentales se acomoden al contexto específico de cada territorio, en oposición a un enfoque homogéneo que, en muchos casos, se vuelve en ineficiencia (DNP, 2024).

Asimismo, el contenido plantea un sistema diferenciado de competencias, respaldado en categorías de entidades territoriales. En definitiva, cada tipo de territorio (grandes ciudades, municipios intermedios, rurales, entre otros) absorbería asignaciones de recursos y responsabilidades conforme con sus particularidades y capacidades.

Este tipo de diferenciación favorecería a una distribución más efectiva de los recursos públicos, impidiendo que municipios con insuficiente capacidad administrativa tengan funciones que no logran tramitar eficientemente. Para que esta metamorfosis sea factible, se necesita una reconfiguración en la formación del talento humano en la administración pública, realizando lo siguiente:

- Carrera administrativa fortalecida: con el fin de mantener la estabilidad, profesionalización y meritocracia en la gestión pública.
- Sistemas de conocimiento e intervención adaptados al territorio: esto presume el desarrollo de políticas fundadas en evidencia y el uso de datos territoriales confiables (DNP, 2024).

De no tener una burocracia apropiadamente capacitada y un sistema de información eficiente, cualquier transformación institucional tiene el riesgo de hundirse.

Definitivamente, el texto concluye que la reforma debe examinar la diversidad territorial y establecer la asignación de recursos en

función de estas diferencias. La propuesta de "bolsas territoriales de gasto" apunta a la implementación de herramientas específicas para financiar las políticas de acuerdo con las características de cada territorio. En lo particular, se subrayan los siguientes aspectos:

- El desarrollo de un enfoque territorializado y diferenciado en la administración pública.
- El robustecimiento de la planificación mediante presupuestos encaminados a programas y objetivos.
- La proposición de una evolución estructural de la burocracia y los sistemas de información.

En suma, el texto plantea una visión ambiciosa y necesaria de reforma para mejorar la gestión territorial del Estado. No obstante, su triunfo estribará sobre la capacidad de implementación y de la voluntad política para desplegar un sistema diferenciado de competencias y recursos, apoyado en datos reales (DNP, 2024).

Actualmente, el 94 % de las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) tienen una destinación específica, lo que restringe la capacidad de decisión de los gobiernos locales y las comunidades sobre la utilización de los recursos. En este contexto, aumentar la proporción de partidas con autonomía permitiría a los municipios priorizar sus necesidades conforme a sus planes de desarrollo y particularidades territoriales. Sin embargo, para que esta medida sea efectiva, resulta imprescindible implementar mecanismos de control y transparencia que prevengan malos manejos o desvíos de recursos. Además, la reforma plantea una redistribución más equitativa de las transferencias, dado que los criterios actuales de asignación, fundamentados principalmente en la población y el desarrollo económico, generan desventajas para municipios pequeños,

rurales y con riqueza ambiental o presencia étnica. De hecho, cerca del 92 % de los municipios en Colombia pertenecen a las categorías 5 y 6, las cuales agrupan a los territorios más pequeños y con menor capacidad fiscal, lo que hace evidente la necesidad de ajustar el modelo de distribución para garantizar que estas entidades reciban un mayor porcentaje de los recursos disponibles (DNP, 2024).

Conclusión

A la luz de lo expuesto, la descentralización en Colombia no puede entenderse como un fenómeno estático, sino más bien como un proceso en constante transformación, condicionado por múltiples variables políticas, económicas y administrativas. A una gran distancia de ser una herramienta de desconcentración del poder, esta maniobra ha indagado, entre otras cosas, fortalecer la autonomía territorial y optimizar la eficiencia en la gestión pública. No obstante, su concreción ha estado marcada por resistencias que, en oportunidades, han llevado a un regreso a esquemas centralistas, lo que demuestra la necesidad de arreglos más profundos en la arquitectura institucional del Estado.

De modo similar, la categorización territorial y la distribución de recursos han librado un papel concluyente en la configuración del modelo descentralizado. Mientras que la normativa actual ha pretendido instituir criterios objetivos para organizar el territorio, en la práctica se han creado inequidades que afligen el desarrollo de las regiones menos beneficiadas. Es bajo esta inferencia que la Misión de Descentralización 2023, ha planteado una reformulación de los esquemas acostumbrados, proponiendo una nueva categorización que, además de suponer la capacidad fiscal de cada entidad, tome en cuenta factores demográficos, económicos y

ambientales para avalar una planificación más equitativa y efectiva.

Más allá de lo anterior, el triunfo de estas reformas no obedecerá exclusivamente a los cambios normativos, sino también de la capacidad de los gobiernos territoriales para obtener mayores responsabilidades sin comprometer la calidad de la gestión pública. También, resulta preciso fortalecer los elementos de control y transparencia, de manera que la autonomía territorial no resulte en prácticas clientelistas o en una desintegración institucional que entorpezca la

implementación de políticas públicas integrales.

Desde este aspecto, el robustecimiento de la descentralización en Colombia demanda no solo arreglos normativos y administrativos, sino también un cambio de orientación en la relación entre el nivel central y las entidades territoriales. En el orden en que se logre posicionar un equilibrio entre autonomía y responsabilidad, el país logrará prosperar hacia un tipo de descentralización más robusta, eficiente y en línea con las realidades locales.

Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia de 1991.
- Bardhan, P. (2002). Decentralization of governance and development. *Journal of Economic Perspectives*, 16(4), 185-205.
- Cejudo, G. M. (2011). La nueva gestión pública: una introducción al concepto y la práctica. En G. M. Cejudo (Ed.), *Nueva gestión pública* (pp. 17-46). Siglo Veintiuno Editores.
- Ley 136 de 1994. (02 de junio de 1994). Congreso de Colombia.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=329>
- Ley 617 de 2000. (06 de octubre de 2000). Congreso de Colombia.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3771>
- Ley 715 de 2001. (21 de diciembre de 2001). Congreso de Colombia.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4452>
- Ley 1551 de 2012. (06 de julio de 2012). Congreso de Colombia.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48267>
- Ley 1712 de 2014. (06 de marzo de 2014). Congreso de Colombia.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>
- Ley 1962 de 2019. (28 de junio de 2019). Congreso de Colombia.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=96110>
- Ley 2052 de 2020. (25 de agosto de 2020). Congreso de Colombia.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=140250>
- Ley 2200 de 2022. (08 de febrero de 2022). Congreso de Colombia.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=177869>
- Departamento Nacional de Planeación. (2002). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: Balance de una década.
- Departamento Nacional de Planeación. (2024). Informe final: Misión de descentralización. Bogotá, Colombia: DNP.
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista EURE*, 31(93), 77-88.
- Procuraduría General de la Nación. (2011). Descentralización y entidades territoriales. Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Decreto 1083 de 2015. (26 de mayo de 2015). Presidencia de Colombia.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62866>
- Decreto 1499 de 2017. (11 de septiembre de 2017). Presidencia de Colombia.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83433>
- Velázquez, F. (2021). La descentralización como estrategia de desarrollo. *Revista de la Academia*, 259, 259-274.

Destinación del sistema general de regalías en Chocó 2023-2024: análisis de descentralización

Por: ³ Adriadne Lorayne Mendoza Yepes
Yeisamari Bonilla Aguilar

Resumen

En el artículo se analiza la asignación de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) en el departamento del Chocó durante el período 2023-2024, tomando como refe-

rencia el Informe de Misión de Descentralización. El estudio examina los sectores priorizados, los montos invertidos y los proyectos financiados, evaluando la eficacia y eficiencia en la administración de estos fondos.

Finalmente, en el texto se consideran las recomendaciones del informe para mejorar la descentralización y fortalecer la autonomía territorial del Chocó en la gestión de regalías.

Palabras clave: Sistema General de Regalías, Chocó, descentralización, asignación de recursos, autonomía territorial

Introducción

El Sistema General de Regalías, en adelante SGR, es una fuente clave de financiamiento para el desarrollo territorial en Colombia. Su distribución busca ser equitativa y eficiente, asegurando que los proyectos aprobados atiendan necesidades prioritarias en las comunidades. Sin embargo, en departamentos como el Chocó, la ejecución de estos recursos ha enfrentado múltiples desafíos, incluyendo baja planeación, deficiencias en la gestión pública y problemas administrativos. Este artículo analiza la asignación de regalías en Chocó durante el período 2023-2024 y su impacto en la descentralización territorial, con base en el Informe de la Misión de Descentralización, con el objetivo de identificar cuáles han sido esos sectores priorizados, los montos invertidos y los proyectos financiados.

Asimismo, se evalúa la eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos del SGR en el departamento del Chocó, identificando los mecanismos de planeación, ejecución y control, así como los principales desafíos administrativos y financieros.

Teniendo delimitado este escenario, se trae a colación el Informe de Misión de Descentralización, con la finalidad de identificar su pertinencia para mejorar la descentralización y fortalecer la autonomía territorial del Chocó, analizando brevemente las 5 competencias que trae el informe para que la descentralización sea efectiva, todo esto, dentro del período comprendido entre 2023 - 2024.

³ **Adriadne Lorayne Mendoza Yepes:** Contadora Pública, Especialista en Gerencia del Talento Humano. - Candidata a Magister en Administración Pública de la ESAP. Contacto: adriadne.mendoza@esap.edu.co

Yeisamari Bonilla Aguilar: Abogada, Especialista en Derecho Administrativo y Constitucional. - Candidata a Magister en Administración Pública de la ESAP. Contacto: yeisamari.bonilla@esap.edu.co

Departamento Chocó

El departamento del Chocó, hace parte de los 32 departamentos que conforma el país. Su característica principal es su riqueza natural, ya que se encuentra entre las riberas del océano Pacífico, lo que le otorga abundantes recursos marítimos, pesqueros y turísticos. Sin embargo, a pesar de su biodiversidad y potencial económico, ninguno de sus municipios cuenta con la totalidad de los servicios básicos del Estado, como acueducto, alcantarillado, acceso a internet o gas domiciliario.

Además de estas limitaciones en infraestructura, el Chocó ha sido históricamente afectado por el conflicto armado, dado que en su territorio convergen diversos grupos armados ilegales. Esto ha generado un impacto significativo en la población, especialmente en comunidades indígenas y afrocolombianas, que han sido víctimas de múltiples hechos de violencia. Paradójicamente, una de sus mayores riquezas es su diversidad étnica y cultural, la cual podría ser un motor de desarrollo si se implementaran políticas adecuadas. Ante esta situación, el Sistema General de Regalías se convierte en una fuente clave de financiamiento para proyectos que pueden mejorar la calidad de vida en la región.

Desde el punto de vista político-administrativo, el Chocó está conformado por 31 municipios, incluyendo el reciente anexo de Belén de Bajirá, del cual aún no se dispone información consolidada sobre su tipología

territorial. El Departamento se subdivide en cuatro subregiones: San Juan, Atrato, Baudó y Darién.

Con base en la clasificación del Departamento Nacional de Planeación (DNP), ningún municipio del Chocó se encuentra en las categorías más altas de desarrollo, es decir, no pertenecen a las tipologías de ciudades grandes, centros de aglomeración o sistemas de ciudades (tipologías 1 y 2). Esto significa que ningún municipio posee plena capacidad y autonomía administrativa para gestionar sus recursos, lo que dificulta la consolidación de un modelo de desarrollo sostenible.

Aunque la descentralización fiscal ha otorgado mayor autonomía a los territorios, en el caso del Chocó, la asignación de regalías sigue siendo insuficiente para cubrir sus necesidades básicas. Esto plantea interrogantes sobre la efectividad del modelo de descentralización en la región.

Tipologías establecidas por el DNP

- **Tipología 3:** Incluye Quibdó, Atrato y Medio Baudó, con una capacidad fiscal y administrativa intermedia.
- **Tipología 4:** Comprende 24 municipios con capacidad intermedia-baja en términos fiscales y administrativos.
- **Tipología 5:** Agrupa los tres municipios restantes, los cuales presentan los niveles más bajos de capacidad fiscal y administrativa y son los de mayor ruralidad.

Tabla 1. Resultados de tipologías

Tipología	Núm. Municipios y distritos	Índice de capacidades ponderado (promedio)
3	3	0,4602
4	24	0,3401
5	3	0,1044
Total general	30	0,3285

Fuente: Adaptado del (Departamento Nacional de Planeación, 2024).

En este contexto de vulnerabilidad socioeconómica, los municipios del Chocó dependen en gran medida de los recursos transferidos por la Nación. Aquí es donde el Sistema General de Regalías juega un papel fundamental, permitiendo financiar proyectos que pueden mejorar las condiciones de vida en la región.

Debido a su limitada capacidad fiscal y administrativa, dependen en gran medida de los recursos transferidos por la Nación, principalmente del Sistema General de Participaciones (SGP). Sin embargo, estos ingresos no son suficientes para cubrir todos los gastos de funcionamiento de las entidades de orden territorial y al mismo tiempo las necesidades básicas de sus habitantes, lo que vislumbra una baja capacidad de recaudo y que se carece de una visión de modelo de desarrollo en el Departamento.

Ante esta realidad, como alternativa, las entidades territoriales se apoyan para obtener más financiamiento en el Sistema General de Regalías (SGR), cuyo objetivo es garantizar una distribución equitativa de los recursos y que su uso sea eficiente, es decir, que de verdad trate de resolver las necesidades y mejorar la calidad de vida de los territorios.

Regalías en Colombia: marco normativo y gestión pública

El Sistema General de Regalías (SGR), se relaciona con la explotación de recursos naturales no renovables, los cuales representan desde el factor financiero y de recursos económicos una fuente significativa de ingresos en el país. Por ello, el SGR fue diseñado con el propósito de garantizar una distribución justa y eficiente de estos ingresos entre los territorios beneficiarios.

Fundamentos constitucionales y legales

Constitución Política

Los artículos 360 y 361 de la Constitución Política de Colombia fueron modificados por el Acto Legislativo 05 de 2011, con el objetivo de regular el uso y distribución de los recursos provenientes de regalías. Posteriormente, el Acto Legislativo 04 de 2017 adicionó disposiciones al artículo 361, estableciendo criterios específicos para la asignación de estos fondos (Constitución Política, 1991).

Uno de los principales mandatos del artículo 360 fue la creación de una ley específica que regulara las condiciones del Sistema General de Regalías, lo que dio lugar a la expedición de la ley 1530 de 2012.

Esta Ley estableció el marco legal para la organización y funcionamiento del Sistema General de Regalías (SGR). Su propósito principal fue definir la distribución de los ingresos generados por la explotación de recursos no renovables, así como los mecanismos de administración, ejecución y control de estos fondos.

La ley también creó los órganos responsables de la gestión del SGR, entre ellos:

- La Comisión Rectora del SGR, encargada de la formulación de políticas.
- El Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, responsables de la ejecución y control financiero.

Además, la ley estableció un régimen presupuestal para el SGR, incluyendo el Plan de Recursos y la creación del Banco de Programas y Proyectos de Inversión, con el objetivo de promover transparencia y eficiencia en el uso de estos recursos (Ley 1530 de 2012, Diario Oficial N°48.433).

Ley 2056 de 2020

Esta ley derogó la anterior y amplió significativamente el marco normativo del SGR. Mientras que la ley 1530 contaba con 160 artículos, la ley 2056 de 2020 la reemplazó con 211 artículos, incorporando nuevas disposiciones que no estaban contempladas en la legislación anterior (Ley 2056 de 2020, Diario Oficial N°51.453).

Una de las novedades de esta ley es la inclusión de principios constitucionales de participación ciudadana, los cuales se desarrollan en el Capítulo VII, titulado "Participación Ciudadana, Transparencia y Disposiciones Comunes de las Asignaciones del SGR".

Según Gómez Patiño (2021, p. 4), esta normativa busca garantizar que la asignación de recursos cumpla con requisitos técnicos y administrativos claros. Por eso, la ley establece un procedimiento que contiene una solicitud y aprobación de esos recursos, lo que lleva inmerso una planificación minuciosa por parte de las entidades de orden territorial para poder acceder a estos fondos.

Adjudicación de los recursos durante el período 2023-2024: un análisis sobre su eficacia y eficiencia

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), señala que la asignación de los recursos del Sistema General de regalías (SGR), debe hacerse de conformidad con la legislación vigente, con el fin de que la distribución sea equitativa con relación a las asignaciones, beneficiarios y concepto de gasto. El propósito de la normatividad es que el uso y destinación de esos recursos sea transparente. (DNP, 2023, p. 3).

En este sentido, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), elabora el Plan de Recursos del SGR, en el cual se proyectan las fuentes de financiamiento con miras a 10 años atendiendo al ingreso del sistema, el cual debe desarrollarse en el mismo año en que se proyecta el presupuesto bienal del SGR, cuya tarea de distribución con base en la información emitida corresponde al DNP.

Para llevar a cabo esta distribución, el DNP se basa en información certificada, como:

- Proyecciones de ingresos del SGR.
- Estimaciones de población por departamento, municipio y distrito para un período de 10 años.
- Datos sobre la tasa de desempleo en el orden nacional y departamental.

Distribución de los ingresos del SGR

Los ingresos corrientes del SGR se dividen de la siguiente manera:

- **92.5%** para inversión.
- **4.5%** para ahorro.
- **3%** para la administración del sistema.

Según el Manual para la Distribución de los Recursos del SGR (DNP, 2023, p. 6), estos fondos se asignan así:

- **25%** para inversiones directas.
- **15%** para inversión local.
- **34%** para inversión regional.
- **10%** para ciencia, tecnología e innovación (CTel).
- **7%** para proyectos relacionados con la paz.
- **1%** para temas ambientales.
- **0.5%** para los municipios del Río Grande de la Magdalena y el Canal del Dique.

El manual también detalla los procedimientos para calcular la distribución de recursos destinados a la inversión local en municipios con mayor pobreza, proyectos con enfoque étnico, desarrollo ambiental sostenible y otros sectores estratégicos.

Factores de incertidumbre en la distribución de regalías

A diferencia de lo establecido en el manual del DNP, la Misión de Descentralización advierte que el monto de las regalías es impredecible, ya que depende de los precios internacionales de los recursos naturales no renovables. Además, estos ingresos son transitorios, dado que los recursos naturales eventualmente se agotan, lo que obliga a replantear el modelo energético del país (Misión de Descentralización, 2024, p. 32). Esta volatilidad afecta, igualmente, la estabilidad financiera de las entidades

territoriales y dificulta la planificación a largo plazo.

Asimismo, el DNP señala en la Gráfica 13 del manual que la distribución por asignación o concepto de los ingresos más altos se organiza de la siguiente forma:

- **45%** destinado a los departamentos y al Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE).
- **20%** en asignaciones directas para entidades territoriales donde se explotan o transportan recursos naturales no renovables (RNNR).
- **10%** para municipios con altos índices de pobreza.
- **20%** para proyectos ambientales.
- **5%** para emprendimiento y generación de empleo, según criterios adoptados por la Comisión Rectora del SGR (DNP, 2023, p. 24).

Análisis histórico de la ejecución de regalías en Chocó

Según Murillo, la débil institucionalidad del departamento del Chocó entre los años **2012** y **2020** impidió que las entidades territoriales alcanzaran los objetivos planeados. Esto se relaciona con la suspensión de varios mandatarios locales, lo que generó traumatismos administrativos y afectó la ejecución de las obras.

Además, durante este período, los recursos se destinaron mínimamente a proyectos en sectores clave como inclusión social. Particularmente en 2018 y 2019, la inversión en el sector salud fue nula en los municipios del departamento. Murillo (2023, p. 40) critica que, en los últimos años, la mayoría de los recursos se hayan invertido en sectores con baja incidencia en los indicadores socioeconómicos, como transporte, deporte y recreación.

No obstante, en el bienio 2023-2024, los dos proyectos aprobados y financiados siguen la misma tendencia, enfocándose en los sectores de transporte y recreación:

- Mejoramiento de la movilidad mediante la pavimentación en concreto rígido y sendero peatonal en las vías urbanas del municipio de Tadó, Chocó.
- Construcción de un parque recreo-deportivo en la Urbanización Villas del Remolino, etapa II, en Tadó.

Ambos proyectos aún están en ejecución, situación que evidencia, entre otros, deficiencias en la planeación y administración de proyectos, además de la falta de capacidades técnicas en las entidades territoriales. Según la Misión de Descentralización (2024), la modernización institucional y la descentralización asimétrica podrían ser soluciones para mejorar esta situación.

Ejecución de recursos y nivel de descentralización

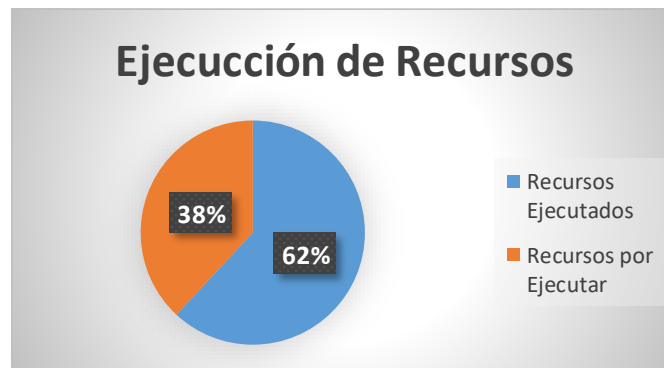
El Sistema General de Regalías (SGR) es un modelo descentralizado, en el cual actualmente el 59,2% de los recursos son

gestionados directamente por las entidades territoriales. En cuanto al Chocó, y según la Tabla 30 del informe de la Misión de Descentralización (2024, p. 125), el departamento recibió \$324.725 millones en regalías durante 2023-2024.

Sin embargo, de acuerdo con el Mapa de Inversiones del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el monto total asignado fue de \$358.439.370.268,22. De esta cifra, solo \$221.000 millones han sido ejecutados en 43 proyectos, lo que indica que más del 35% de los recursos aún no han sido utilizados. Lo que evidencia problemas administrativos y de planeación. Esto sugiere que, más allá de la asignación de recursos, es necesario fortalecer la capacidad institucional del Departamento para gestionar eficazmente los proyectos.

En comparación, departamentos con estructuras administrativas más robustas, como Antioquia o Cundinamarca, han logrado ejecuciones superiores al 85% en el mismo período (DNP, 2024, p. 45). Esto sugiere que la capacidad institucional es un factor clave en la eficiencia del uso de regalías.

Figura 1. Porcentaje de ejecución y recursos pendientes de ejecución del SGR – Elaboración propia con base en los datos del Mapa de Inversiones del SGR.



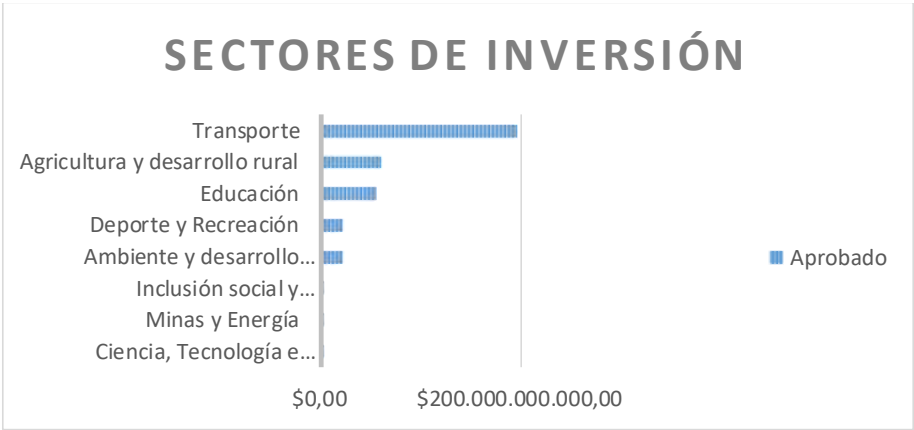
Fuente: Adaptado con los datos del mapa de inversiones del SGR.

Inversión de recursos del SGR en el Chocó y mecanismos de control

Durante el bienio 2021-2022, al departamento del Chocó se le asignaron \$280,4

mil millones en recursos del Sistema General de Regalías (SGR). Para el bienio 2023-2024, esta cifra aumentó en más de \$70 mil millones, manteniendo al sector del transporte como el que recibió la mayor asignación de recursos.

Figura 2. Sectores en los que se invirtieron los recursos del SGR



Fuente: Adaptado con la información del Mapa de Inversiones del DNP (2024)

En este período, la inversión en el departamento del Chocó se distribuyó entre diversos sectores, los cuales se detallan a continuación:

Tabla. 2 Sectores de Inversión vs. Porcentaje de Ejecución

Sector	Aprobado	Ejecutado	Porcentaje de Ejecución	Número de proyectos
Ciencia, Tecnología e Innovación	\$ 1.998.812.132,00	\$ 5.633.333,00	0,3	2
Minas y Energía	\$ 2.421.312.300,00	\$ 2.420.400.096,00	100	1
Inclusión social y Reconciliación	\$ 2.609.034.091,00	\$ 900.601.517,42	34,5	1
Ambiente y desarrollo sostenible	\$ 20.823.104.901,00	\$ 19.785.669.459,97	95	4
Deporte y Recreación	\$ 21.166.720.947,28	\$ 12.193.338.196,00	57,6	3
Educación	\$ 54.243.794.635,00	\$ 36.028.902.230,75	66,4	4
Agricultura y desarrollo rural	\$ 59.160.053.989,90	\$ 36.153.043.107,07	61,1	12
Transporte	\$ 196.016.537.272,04	\$ 114.437.196.234,82	58,4	16

Fuente: Adaptado con información del Mapa de Inversiones del DNP (2024).

Monitoreo y control del uso de los recursos del SGR

El Sistema General de Regalías cuenta con un mecanismo de seguimiento, evaluación y control, diseñado para garantizar el uso eficiente de los recursos, promoviendo la transparencia, la participación ciudadana y el buen gobierno. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) lidera este proceso del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control (SSEC), en conjunto con la Dirección de Vigilancia de Regalías, la cual tiene la facultad de reportar irregularidades a entidades como la Fiscalía, la Procuraduría y la Contraloría General de la República.

El monitoreo, seguimiento y control de los recursos del SGR incluye:

- Seguimiento al cumplimiento de compromisos en políticas, programas, planes y proyectos.
- Verificación de avances y resultados de la inversión de los recursos del SGR.
- Control del sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación del SGR, apoyado en el Manual de Seguimiento a las Inversiones del SGR (DNP, 2023).

Adicionalmente, cada proyecto financiado involucra a diversos actores como beneficiarios directos: veedurías ciudadanas, juntas de acción comunal, líderes sociales y comunidades étnicas. Estos grupos tienen la capacidad de inspeccionar visualmente las obras, convirtiéndose en auditores ciudadanos de su ejecución (DNP, 2023, p. 15).

Desafíos en la ejecución de los recursos en el Chocó

A pesar de los mecanismos de planeación y control establecidos en la normatividad del SGR, la gestión de los recursos

en el Chocó sigue enfrentando múltiples obstáculos que limitan su ejecución efectiva y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo. Actualmente, se presentan:

- Deficiencias en el sistema de información para el monitoreo de inversiones.
- Retrasos significativos en la ejecución de los recursos aprobados.

Estos problemas han generado un rezago en la aplicación efectiva de los fondos del SGR, afectando el desarrollo territorial y la implementación de proyectos estratégicos.

Proyectos pendientes de ejecución y problemas en la gestión de recursos

A la fecha, varios proyectos en el departamento del Chocó continúan sin ejecución, lo que evidencia desafíos en la gestión de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR). Algunos de estos proyectos incluyen:

1. Construcción de infraestructura productiva para el empaque y comercialización del plátano en pequeños productores de los municipios de Unguía y Acandí.
2. Fortalecimiento de la producción agrícola en los municipios de Istmina, Río Iro y Medio Baudó.
3. Desarrollo de capacidades de innovación y tecnología para asociaciones de pequeños y medianos productores frutícolas en los departamentos de Cauca, Chocó y Nariño, Valle del Cauca.
4. Investigación y desarrollo de ingredientes naturales innovadores con aplicación en la industria cosmética y alimenticia, a partir de productos forestales no maderables presentes en el Chocó.

5. Fortalecimiento de los laboratorios - Dotación de equipos para los laboratorios- del programa de Ingeniería Civil en la Universidad Tecnológica del Chocó, sede Quibdó.
6. Pavimentación del tramo 1 de la vía Lloró - La Vuelta, en el municipio de Lloró, Chocó.
7. Elaboración de estudios y diseños para la construcción de un puente vehicular sobre el río Iro entre Istmina y Condoto, y mejoramiento de los servicios aeroportuarios y de navegación aérea en el aeropuerto José Celestino Mutis (etapa 2), en Bahía Solano.

Irregularidades y riesgos en la gestión de los recursos

Los retrasos en la ejecución de estos proyectos han generado preocupaciones sobre transparencia y eficiencia en la administración de los recursos. Se han identificado obras inconclusas, pagos injustificados y falta de supervisión en las contrataciones, lo que afecta directamente la infraestructura y el acceso a servicios básicos en la región.

Uno de los problemas detectados es el alto porcentaje de contratos adjudicados de manera directa o bajo regímenes especiales, lo que incrementa los riesgos en la transparencia de la ejecución. Estas irregularidades han sido denunciadas por Alexander López, director del Departamento Nacional de Planeación (DNP), quien informó sobre posibles pérdidas de recursos en 2.396 proyectos, con un valor aproximado de \$15,7 billones.

Dentro de los proyectos denunciados, destaca el Centro de Desarrollo Tecnológico de la Madera en Quibdó – Chocó, ejecutado por la Universidad Tecnológica del Chocó. A pesar de que han transcurrido cuatro años desde el inicio de su ejecución, y de haberse desembolsado \$5,6 billones en recursos del SGR, el proyecto

permanece en estado abandonado, con solo 26,51% de avance físico y 25,41% de avance financiero (El País, 2025).

Lo anterior, pone en evidencia los bajos niveles de ejecución, que deja entrever que los problemas no tratan solo las fallas administrativas, sino que también se pueden relacionar con gestiones deficientes y deficiencias en el control de la destinación de los recursos públicos. Por lo tanto, es menester fortalecer los mecanismos como seguimiento, monitoreo y auditoría, para garantizar el uso efectivo de los recursos y por ende el desarrollo de la región.

Recomendaciones según el informe de la Misión de Descentralización

En este contexto, el Informe Final de la Misión de Descentralización (2024), es un documento primordial para evaluar y fortalecer la descentralización en el departamento del Chocó, impulsando una mayor autonomía. Se presenta como un documento clave para evaluar y fortalecer la descentralización en el Chocó, promoviendo una mayor autonomía territorial. Su propósito es examinar el modelo actual de descentralización, identificar avances y limitaciones, y proponer estrategias para su mejora. Para ello, el informe establece cinco objetivos fundamentales:

- Competencias entre niveles de gobierno.
- Fuentes y usos de los recursos para el desarrollo.
- Arquitectura institucional y modernización de la administración pública.
- Estado abierto y participación ciudadana territorial.
- Descentralización y Territorios Indígenas.

Estos objetivos son fundamentales a la hora de abordar los retos por los cuales

atraviesa el Departamento en materia de regalías, incentivando una mayor inclusión, equidad y garantía de derechos. De igual forma, el informe plantea unas reformas a los sistemas de gobernanza, financiamiento y competencias con el fin de corregir las desigualdades en la asignación de poder y oportunidades.

Ahora bien, para mejorar temas de autonomía, equidad y eficiencia en el Departamento, se debe implementar el concepto de descentralización asimétrica, a fin de adaptar esquemas de competencias y recursos a las necesidades específicas de la región (Departamento Nacional de Planeación, 2024).

Necesidad de modernización institucional y participación ciudadana

En el departamento del Chocó, se requiere con prontitud, una intervención en el esquema de su administración pública para modernizar su arquitectura institucional, pues en la actualidad las entidades no poseen armadura que garantice una gestión eficiente, toda vez que dependen de unidades administrativas con capacidad limitada para formular e implementar proyectos de desarrollo. Por lo tanto, robustecer estas capacidades es esencial para evitar irregularidad y garantizar adecuado uso de los recursos que sean asignados al departamento. En ese orden de ideas, el Estado abierto, juega un papel importante en la propiciación de espacios que den pie a la participación ciudadana. Es fundamental incentivar a la intervención activa de las comunidades en la gestión de proyectos con relación a los recursos de regalías, en el entendido de que esto permite mejor articulación entre el gobierno y la población, asegurando de esta forma que los recursos tengan una destinación adecuada y que realmente supla las necesidades de los habitantes.

No obstante, se vislumbra una falta de sentido de pertenencia por parte de algunos

actores locales, lo que ha generado que los intereses particulares estén por encima del bienestar social y colectivo. A pesar de la riqueza natural, la ubicación geográfica estratégica y la cultura del departamento, su desarrollo ha sido lento e irregular, evidenciando la necesidad inminente de una gestión más transparente, equitativa y eficiente para su progreso sostenido.

Conclusiones

La ausencia de autonomía fiscal y la débil capacidad técnica de los municipios han limitado el impacto del Sistema General de Regalías (SGR) en el desarrollo regional (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2024). Según lo expuesto en el foro Autonomía y Descentralización para el Desarrollo, la Democracia y Paz, de la Escuela Superior de Administración Pública, la inequidad territorial, como la que se manifiesta en las dificultades del Chocó, no es principalmente una consecuencia de la falta de recursos, sino del modelo de desarrollo y de los criterios de distribución de la riqueza y las políticas. (ESAP oficial, 2024)

Deficiencias en la ejecución presupuestal y transparencia en el uso de recursos. La baja ejecución de recursos durante el bienio 2023-2024, evidenciada en el 35% de recursos no ejecutados, refleja serios problemas en la planificación, seguimiento y control del SGR. Según informes del DNP (2023) y la Misión de Descentralización (2024), esta situación se ha visto agravada por irregularidades en los procesos de contratación, pagos injustificados y adjudicación directa de contratos sin mecanismos de control efectivos. Pueden incluirse algunos ejemplos concretos.

Impacto limitado en sectores estratégicos y distribución ineficiente de recursos. La asignación de regalías ha favorecido mayoritariamente al sector

transporte, mientras que sectores estratégicos como salud, educación, y ciencia, tecnología e innovación (CTel) han recibido menor inversión. Entre 2023 y 2024, la inversión de los rubros provenientes SGR en salud fue nula en el departamento del Chocó, como lo demuestra la información reportada por el DNP en su mapa de inversiones (2025), lo que evidencia la falta de un enfoque de desarrollo integral en la región (Murillo Ramírez, 2023).

Necesidad de modernización institucional y fortalecimiento de capacidades administrativas. La falta de una estructura administrativa sólida en el Chocó limita la capacidad de gestión eficiente de los recursos. En el período de 2020 – 2023, hubo mucho traumatismo con las demandas de nulidad de los alcaldes, razón por la cual constantemente había cambio de alcalde, lo que también generó retroceso en los procesos. La Misión de Descentralización (2024), recomienda una intervención urgente en la modernización de la administración pública, fortaleciendo la arquitectura institucional de los municipios para garantizar la formulación, ejecución y supervisión efectiva de proyectos financiados con regalías.

Débil participación ciudadana y falta de control social en la ejecución de proyectos. Si bien la normativa del SGR establece mecanismos de participación ciudadana y control social, en la práctica estos han sido insuficientes. Los actores sociales, como veedurías, juntas de acción comunal y comunidades étnicas, han tenido una participación marginal en la supervisión de los proyectos, lo que ha favorecido la opacidad en la gestión de los recursos (DNP, 2023, p. 15). Al consultar la información sobre las veedurías ciudadanas, se encontró que solo siete se encuentran debidamente registradas. De este total, se identificaron dos lugares de inscripción: la Cámara de Comercio y la Personería Municipal del municipio El Carmen

de Atrato. En la Cámara de Comercio de Chocó, se hallaron cinco (5) veedurías vigentes, mientras que tres (3) de ellas figuran con el estado “en liquidación”.

Por otro lado, en la Personería Municipal del municipio El Carmen de Atrato, se registraron dos veedurías, las cuales se encuentran vencidas.

La descentralización fiscal asimétrica como alternativa para mejorar la autonomía territorial. Según el departamento del Chocó, en el año 2022 obtuvo como resultado un 51.5% y en el año 2023 un 49.3%, es decir que tuvo una disminución del -4.2%, quedando así en la categoría de Riesgo tanto en la dimensión de resultados fiscales como en la dimensión de gestión financiera. (Departamento Nacional de Planeación, 2025). Dado el bajo nivel de desarrollo institucional en el Chocó, es fundamental diseñar modelos de descentralización asimétrica, que permitan adaptar la distribución de competencias y recursos según las necesidades y capacidades de cada territorio, teniendo en cuenta que se encuentra dentro del rango de Riesgo.

Hacia una nueva política de regalías: mayor control, eficiencia y equidad en la asignación de recursos. Es imperativo revisar y reformular la política de regalías en Colombia, garantizando que los recursos sean asignados de manera más equitativa y eficiente, con un sistema de seguimiento y evaluación más robusto.

Así mismo, esto incluye el fortalecimiento de la capacidad técnica de las entidades territoriales y la creación de mecanismos de rendición de cuentas más estrictos, que permitan reducir las pérdidas de recursos y mejorar su impacto en el desarrollo territorial (Congreso de la República, Ley 2056 de 2020).

La Misión de Descentralización 2023, propone fortalecer la capacidad institucional de

los territorios y mejorar la asignación de regalías mediante criterios más equitativos. En el caso del Chocó, esto implicaría: (1) modernizar la administración pública para garantizar una mayor eficiencia en la ejecución de los recursos, (2) establecer mecanismos de control más efectivos para evitar la corrupción, y (3) promover la descentralización asimétrica, ajustando la distribución de competencias según las capacidades de cada territorio.

Finalmente, para garantizar que los recursos del SGR beneficien realmente a las comunidades, es clave adoptar las recomendaciones de la Misión de Descentralización 2023. La modernización institucional, la descentralización asimétrica y una mayor transparencia en la asignación de regalías pueden mejorar significativamente la gestión de estos recursos en el departamento del Chocó.

Referencias

- Constitución Política de Colombia [Const]. (Colombia) http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Ley 1530 de 2012. (7 de mayo de 2012). Congreso de Colombia. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1530_2012.html
- Ley 2056 de 2020. (30 de septiembre de 2020). Congreso de Colombia. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2056_2020.html
- Departamento Administrativo de Planeación. (2025). *Mapa Inversiones*. https://mapainversiones.dnp.gov.co/Home/Resultados?CENTRO_NEGOCIO=2&LUGAR=27&EsExclusivo=1
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Manual para la distribución de los recursos del SGR entre asignaciones, beneficiarios y conceptos de gasto*. Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Manual para la distribución de los recursos del SGR entre asignaciones, beneficiarios y conceptos de gasto*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Manual de Seguimiento a las inversiones del SGR*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/SIG/M-SP-01%20Manual%20de%20Seguimiento%20a%20las%20Inversiones%20del%20SGR.Pu.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (Junio de 2024). Informe final misión de descentralización. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Tipologías de las Entidades Territoriales para el Reconocimiento de Capacidades. Resultados para la Vigencia 2024*. <https://www.dnp.gov.co/LaEntidad/subdireccion-general-descentralizacion-desarrollo-territorial/direccion-descentralizacion-fortalecimiento-fiscal/Documents/Chocó.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (05 de Marzo de 2025). *Resultados índice de Desempeño Fiscal territorial para la vigencia 2023*. <https://www.dnp.gov.co/LaEntidad/subdireccion-general-descentralizacion-desarrollo-territorial/direccion-descentralizacion-fortalecimiento-fiscal/Paginas/informacion-fiscal-y-financiera.aspx>
- El país. (05 de Marzo de 2025). Alexander López, director del DNP, denunció irregularidades por más de 15 billones de pesos en proyectos financiados con regalías. *El país*. <https://www.elpais.com.co/politica/alexander-lopez-director-del-dnp-denuncio-irregularidades-por-mas-de-15-billones-de-pesos-en-proyectos-financiados-con-regalias-0513.html>
- ESAP oficial. (Septiembre de 2024). *Foro Autonomía y descentralización para el desarrollo, la democracia y paz*. <https://www.youtube.com/watch?v=k6RjtJOiVcQ>
- Gomez Patiño, W. E. (2021). *Repositorio Universidad Militar Nueva Granada*. Analisis de cambio de la ley 2056 de 2020 con relación a la Ley 1530 de 2012 del Sistema General de Regalías, en el desarrollo de la infraestructura vial en la Ciudad de Bogotá: <https://repository.umng.edu.co/server/api/core/bitstreams/5ac20420-6fe7-47e2-ae5b-86cfo1e7ae12/content>
- Misión de Descentralización. (Junio de 2024). *Informe Misión de Descentralización*. Departamento Nacional de Planeación.
- Murillo Ramirez, N. M. (2023). *Impacto Socioeconómico de las Regalías en los Municipios del Departamento del Chocó para las vigencias 2012 a 2020*. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/20.500.14471/28495/MURILLO%20RAM%20C3%8DREZ%20NELSON%20MAURICIO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Murillo Ramirez, N. M. (2023). *Impacto Socioeconómico de las Regalías en los Municipios del Departamento del Chocó para las vigencias 2012 a 2020*.
<https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/20.500.14471/28495/MURILLO%20RAM%C3%8DREZ%20NELSON%20MAURICIO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Sistema General de Regalias (SGR). (2025). *Sobre el Sistema General de Regalías*.
https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-descentralizacion-desarrollo-territorial/direccion-descentralizacion-fortalecimiento-fiscal/Documents/Chocó.pdf



Fuentes de financiación del sector educativo de Quibdó en el marco de la misión de descentralización (2020-2023)

Por: ⁴Yelissa Fernanda Mora Mena
Ivinia Carmiña Domínguez Otero

Resumen

El período 2020-2023 representó un reto crítico para el sector educativo de Quibdó (Chocó), marcado por los efectos de la pandemia del COVID-19 y la alta dependencia del financiamiento nacional, especialmente del Sistema General de Participaciones (SGP). Este estudio analiza las fuentes de financiación educativa en el municipio, evaluando su distribución, ejecución y eficacia en el marco del Informe Final de la Misión de Descentralización (2024). Aunque el SGP permitió mantener el servicio educativo mediante el pago de docentes y algunas mejoras en infraestructura y calidad, se evidenció la limitada capacidad local de generación de recursos. La investigación destaca la necesidad de fortalecer la autonomía financiera del municipio, diversificar las fuentes de ingreso —incluyendo tributos locales, cooperación

internacional y alianzas público-privadas— y mejorar la capacidad de gestión para lograr una educación más equitativa y sostenible.

Palabras clave: Fuentes de financiación, Educación Pública, Descentralización y Autonomía.

Introducción

La descentralización del sector educativo en el municipio de Quibdó es un proceso fundamental basado en la Constitución Política de 1991, la cual reconoce a los municipios como entidades con autonomía administrativa y fiscal, responsables de garantizar la prestación óptima del servicio educativo (Artículos 287 y 356). En este marco, el Sistema General de Participaciones (SGP) se constituye como la principal fuente de financiación de la educación pública, asegurando cobertura, calidad y acceso a este derecho fundamental.

A pesar de este esquema de financiamiento, el sector educativo en Quibdó enfrenta múltiples desafíos. Entre ellos, destacan el bajo desempeño académico y la deserción estudiantil en los diferentes niveles de formación, lo que impacta negativamente en las oportunidades de desarrollo de la población. De acuerdo con TerriData (2024), Quibdó tiene una población de 144.610 habitantes, de los cuales el 46% son hombres (66.574) y el 54% mujeres (78.036). Sin embargo, estas cifras demográficas contrastan con la baja calidad educativa y las dificultades para garantizar la continuidad de los estudios.

Históricamente, el departamento del Chocó ha sido una de las regiones más afectadas por el conflicto armado en Colombia, con un periodo crítico entre 1996 y 2022. Este fenómeno ha

⁴ Yelissa Fernanda Mora Mena. Abogada, asistente administrativo y Candidata a Magister en Administración Pública de la ESAP. Contacto: yelissa.mora@esap.edu.co.

Ivinia Carmiña Domínguez Otero. Administradora pública y Candidata a Magister en Administración Pública de la ESAP. Contacto: ivinia.dominguez@esap.edu.co.

impactado gravemente a las comunidades indígenas y afrodescendientes, limitando su acceso a derechos fundamentales, incluida la educación (Yugarky, 2023). Como resultado, el desempeño académico en los niveles de primaria, secundaria y bachillerato se ha visto afectado, lo que ha profundizado las brechas de desigualdad y exclusión social en la región.

Desde una perspectiva fiscal, la ley 617 de 2000 establece la clasificación de los municipios según su capacidad económica. Quibdó es un municipio de cuarta categoría, lo que implica una alta dependencia de las transferencias del nivel nacional, en especial del SGP.

Durante el período 2020-2023, Quibdó ha dependido en gran medida de los recursos del SGP para el sostenimiento del sistema educativo. Sin embargo, esta dependencia impide que el municipio tenga una verdadera autonomía en la gestión de sus recursos y en la toma de decisiones estratégicas. Para mitigar esta situación, el Informe de la Misión de Descentralización del Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2024) plantea la necesidad de fortalecer la autonomía territorial, optimizar la gestión de los recursos y diversificar las fuentes de financiamiento.

El diagnóstico presentado en este informe destaca la importancia de mejorar la eficiencia del gasto público, planificar mejor la asignación de los recursos y explorar nuevas estrategias de financiación, tales como la cooperación internacional y la modernización del sistema tributario local. En este sentido, fortalecer la capacidad fiscal de Quibdó permitiría reducir su dependencia del gobierno central y mejorar la sostenibilidad del sector educativo.

Finalmente, el panorama actual evidencia la necesidad urgente de reforzar las políticas públicas en educación, implementar estrategias de cobertura y calidad, y garantizar el acceso equitativo a la educación en Quibdó. Estas acciones contribuirán a mejorar la

permanencia estudiantil, fortalecer el desarrollo integral de la población y generar condiciones más favorables para el progreso social y económico de la región.

Fuentes de financiación del sector educativo de Quibdó en el marco de la misión de descentralización (2020-2023)

Categorización de las fuentes de financiación

De acuerdo con el Informe de la Misión de Descentralización (DNP, 2024), las fuentes de financiación del sector educativo en Quibdó se agrupan en tres grandes categorías:

A. Recursos de Transferencias Nacionales

- Sistema General de Participaciones (SGP): Principal fuente de financiación de la educación en Quibdó, utilizada para el pago de docentes, infraestructura y calidad educativa.
- Sistema General de Regalías (SGR): Fondos destinados a la mejora de la infraestructura educativa.

B. Ingresos Propios del Municipio

- Recaudo de impuestos territoriales: Incluye el impuesto predial, industria y comercio y otras rentas locales.
- Recursos provenientes de loterías, licores y otros ingresos tributarios y no tributarios.
- Contribuciones del sector privado con alianzas público-privadas.

C. Cooperación Internacional y Financiamiento Externo

- Fondos de organismos multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Programas de cooperación internacional, dirigidos a fortalecer la educación en comunidades vulnerables.
- Aportes de fundaciones y ONG especializadas en educación.

Estas fuentes de financiación han sido fundamentales para la sostenibilidad del sistema educativo en Quibdó. Sin embargo, la fuerte dependencia del SGP evidencia la necesidad de diversificar los ingresos locales, fortalecer la autonomía financiera del municipio y mejorar la eficiencia en la ejecución de los recursos.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2024), sostiene que la principal fuente de financiación del sector educativo en Quibdó proviene del Sistema General de Participaciones (SGP). Con este mecanismo el Gobierno Nacional transfiere recursos a los municipios para financiar sectores clave como educación, salud y saneamiento básico. Según lo establecido en el Artículo 4° de la ley 617 de 2000, los municipios de cuarta categoría, como Quibdó, no pueden destinar más del 80% de sus ingresos corrientes de libre destinación a gastos de funcionamiento. Esta restricción limita la autonomía del municipio, generando una fuerte dependencia de los recursos transferidos por el Estado.

El Plan de Desarrollo del Chocó (2020-2023) destaca la importancia del SGP como el mayor financiador del sistema educativo en Quibdó. Este recurso es esencial para garantizar el buen funcionamiento de las instituciones educativas, la contratación de docentes y el desarrollo de programas orientados a mejorar la calidad educativa.

Tabla 1. Distribución del SGP – en Quibdó

Distribución del Sistema General de Partición en la educación	Prestación de Servicio
	Calidad
	Calidad (Gratuidad)
	Calidad (Matricula)

Fuente: Adaptado de la Subdirección de Distribución de Recursos Territoriales SDRT – DPIP (2023). SICODIS

Sin embargo, el Plan de Desarrollo del Chocó (2024-2027) señala que, durante el período 2020-2023, la alta dependencia del SGP limitó la autonomía del municipio en la toma de decisiones sobre su sistema educativo. Por ello, el DNP (2024) enfatiza la necesidad de que el municipio fortalezca su modelo de descentralización, promoviendo un esquema que le permita distribuir mejor sus competencias, aumentar el recaudo de ingresos propios y mejorar su capacidad institucional.

Fuentes adicionales de financiación: Sistema General de Regalías (SGR)

Además del SGP, el Sistema General de Regalías (SGR) constituye una fuente de financiación clave para la educación en Quibdó. Según el DNP (2024), estos recursos están destinados principalmente a la ejecución de proyectos de infraestructura educativa, con el fin de mejorar las condiciones de los establecimientos escolares.

Durante el período 2020-2023, Quibdó recibió recursos del SGR, en cumplimiento de lo dispuesto en la ley 1942 de 2018 y la ley 2072 de 2020. Estas normativas regulan la distribución y el uso de los recursos de regalías en los niveles territoriales.

El Plan de Desarrollo del Chocó (2024-2027) señala que, en el marco del SGR, se aprobaron y ejecutaron proyectos educativos en municipios como Darién, Pacífico Norte, Baudó, San Juan y Atrato. Sin embargo, el acceso a estos recursos es limitado y está condicionado a la presentación y aprobación de proyectos específicos, lo que representa un desafío para la sostenibilidad financiera del sector educativo en Quibdó.

Ingresos propios y otras fuentes de financiación

Además de las transferencias nacionales, Quibdó cuenta con ingresos propios provenientes de la recaudación de impuestos locales, aunque estos recursos representan solo una fracción del financiamiento total del sector educativo. Entre los tributos más relevantes se encuentran:

- Impuesto predial.
- Impuesto de industria y comercio.
- Estampilla Procultura, cuyos fondos se destinan parcialmente a programas educativos.

El Plan de Desarrollo del Chocó (2020-2023) menciona que, aunque los impuestos territoriales son una fuente de financiación, su capacidad recaudatoria es insuficiente para cubrir las necesidades del sector educativo. Por esta razón, es fundamental fortalecer la recaudación fiscal y mejorar los mecanismos de tributación local.

Asimismo, existen otras fuentes de financiación no tributarias, como:

- Tasas, contribuciones y multas.
- Recursos provenientes de loterías, licores y otras rentas locales.
- Alianzas público-privadas (APP), que pueden generar ingresos adicionales para mejorar la calidad educativa.

Hacia un modelo financiero sostenible

El fortalecimiento de la autonomía financiera de Quibdó es fundamental para reducir la dependencia del SGP y garantizar un sistema educativo sostenible. Para ello, es necesario:

- Diversificar las fuentes de financiación, promoviendo un mayor recaudo de impuestos propios y explorando mecanismos innovadores de financiamiento.
- Fortalecer la capacidad institucional del municipio para la gestión y ejecución eficiente de los recursos.
- Impulsar la cooperación internacional y las alianzas público-privadas como estrategias complementarias de financiamiento

Finalmente, si bien el SGP y el SGR han sido las principales fuentes de financiación del sector educativo en Quibdó durante el período 2020-2023, la fuerte dependencia de estos recursos limita la autonomía del municipio.

Para lograr un modelo educativo sostenible, es fundamental consolidar una administración eficiente, con fuentes de financiamiento diversificadas, que permitan mejorar la calidad educativa y ampliar las oportunidades para la población, permitiéndole al municipio de Quibdó tener calidad educativa, equitativa y con mayores oportunidades para su población.

Distribución y ejecución de los recursos destinados al sector educativo en Quibdó (2020-2023)

Forma de Distribución del Sistema General de Participaciones (SGP)

Tabla 2. Sistema General de Participaciones Quibdó- Chocó en 2020

Quibdó- Chocó 2020 Sistema General de Participaciones	
Concepto	Total
Educación	\$ 121.581.987.187
Prestación Servicios	\$ 113.543.228.811
Calidad	\$ 8.038.758.376
Calidad (Gratuidad)	\$ 3.389.742.702
Calidad (Matrícula)	\$ 4.649.015.674

Fuente: Adaptado de subdirección de Distribución de Recursos Territoriales SDRT - DPIP (2020). SICODIS

El Sistema General de Participaciones (SGP) ha sido la principal fuente de financiación del sector educativo en Quibdó durante el período 2020-2023. En este periodo, los recursos asignados al sector educativo representaron, en promedio, más del 60% del presupuesto total del municipio, lo que refleja el alto grado de dependencia de estos fondos para garantizar el funcionamiento del sistema educativo.

En el año 2020, se destinaron \$121.581.987.187 COP al sector educativo, lo que representó el 64,7% del presupuesto total.

Estos recursos se distribuyeron principalmente en:

- Pago de nómina y servicios administrativos, incluyendo docentes y personal de apoyo.
- Mantenimiento de la infraestructura educativa.
- Gastos operativos del sistema escolar.

La mayor parte de estos recursos se utilizó para garantizar la continuidad del

servicio educativo, pero la inversión en infraestructura y calidad educativa fue limitada.

Tabla 3. Sistema General de Participaciones Quibdó- Chocó en 2021

Quibdó- Chocó 2021 Sistema General de participaciones	
Concepto	Total
Educación	\$ 128.422.156.069
Prestación Servicios	\$ 119.372.653.107
Calidad	\$ 9.049.502.962
Calidad (Gratuidad).	\$ 2.617.643.122
Calidad (Matrícula).	\$ 6.431.859.840

Fuente: Adaptado de subdirección de Distribución de Recursos Territoriales SDRT – DPIP (2021). SICODIS

Para el año 2021, la asignación aumentó a \$128.422.156.069 COP, equivalente al 63,8% del presupuesto total. El enfoque de distribución se mantuvo, priorizando el pago de salarios para docentes y administrativos. Sin embargo, la inversión en infraestructura, materiales pedagógicos y capacitación docente fue insuficiente, lo que limitó el impacto real de estos recursos en la calidad del aprendizaje.

Durante este año, se destinaron \$9.049.502.962 COP a calidad educativa, de los cuales:

- \$2.617.643.122 COP se dirigieron a gratuidad educativa, con el objetivo de eliminar barreras económicas para estudiantes de escasos recursos.
- \$6.431.859.840 COP se asignaron a matrícula, buscando garantizar la permanencia de los estudiantes en el sistema escolar.

A pesar de estos esfuerzos, la distribución presupuestaria reveló una desproporción significativa, ya que la mayor parte de los recursos siguió destinándose a gastos de operación, sin una inversión suficiente en programas que mejoraran el desempeño académico y la infraestructura escolar.

Tabla 4. Sistema General de Participaciones
Quibdó- Chocó en 2022

Quibdó- Chocó 2022 Sistema General de participaciones	
Concepto	Total
Educación	\$ 132.541.300.642
Prestación Servicios	\$ 124.328.740.516
Calidad	\$ 8.212.560.126
Calidad (Gratuidad).	\$ 2.376.468.287
Calidad (Matrícula).	\$ 5.836.091.839

Fuente: Adaptado de subdirección de Distribución de Recursos Territoriales SDRT – DPIP (2022). SICODIS

En 2022, la asignación del SGP para educación en Quibdó ascendió a \$132.541.300.642 COP, representando nuevamente el 63,8% del presupuesto total. Aunque este aumento permitió mantener la estabilidad del sistema educativo, persistió un desequilibrio entre cobertura y calidad educativa.

Factores como la baja inversión en infraestructura, formación docente y tecnología, limitaron el desarrollo del sector. En este contexto, se identificó la necesidad de redistribuir de manera más equitativa los recursos, priorizando estrategias innovadoras de enseñanza y aprendizaje para reducir las brechas educativas.

Tabla 5. Sistema General de Participaciones
Quibdó- Chocó en 2023

Quibdó- Chocó 2023 Sistema General de participaciones	
Concepto	Total
Educación	\$ 145.750.771.048
Prestación Servicios	\$ 137.858.859.788
Calidad	\$ 7.891.911.260
Calidad (Gratuidad).	\$ 2.328.990.428
Calidad (Matrícula).	\$ 5.562.920.832

Fuente: Adaptado de subdirección de Distribución de Recursos Territoriales SDRT – DPIP (2023). Tomado de: SICODIS

En 2023, la asignación presupuestaria alcanzó los \$145.750.771.048 COP, consolidándose como la mayor inversión del período. Este monto representó el 64,6% del total del SGP, reafirmando la dependencia del municipio de estos recursos. Sin embargo, el análisis de su distribución interna reflejó un patrón recurrente:

- La mayor parte del presupuesto continuó destinada al pago de nómina y gastos operativos.
- La inversión en calidad educativa siguió siendo reducida, destinándose \$7.891.911.260 COP, de los cuales:
 - \$2.328.990.428 COP se invirtieron en gratuidad educativa.
 - \$5.562.920.832 COP se asignaron a matrícula, garantizando cobertura y permanencia estudiantil.

Si bien el incremento del presupuesto en 2023 fue un avance positivo, persistió el reto de rediseñar la distribución de los recursos educativos, con un enfoque más equitativo y orientado a la mejora de la calidad del aprendizaje.

• Retos y Consideraciones

El análisis de la ejecución presupuestaria en el período 2020-2023 revela que, si bien los recursos del SGP han permitido garantizar la continuidad del sistema educativo en Quibdó, persisten desafíos estructurales que afectan su impacto real en la calidad de la educación.

- Alta dependencia del SGP: la financiación del sector educativo en Quibdó depende en gran medida de las transferencias nacionales, lo que limita la autonomía del municipio para desarrollar estrategias propias de mejora educativa.

- Desbalance en la distribución de recursos: la mayor parte del presupuesto se destina al pago de nómina y gastos operativos, mientras que la inversión en calidad educativa, infraestructura y formación docente sigue siendo insuficiente.
- Falta de estrategias de redistribución: es necesario reorientar la asignación de los recursos, promoviendo una mayor inversión en programas de formación docente, infraestructura y acceso a tecnologías para mejorar la calidad educativa.
- Desigualdad en el acceso a oportunidades educativas: si bien los esfuerzos en gratuidad y matrícula han permitido mejorar la cobertura, la falta de inversión en calidad limita el impacto real de estos programas en la formación de los estudiantes.

Es así como el crecimiento del presupuesto educativo en Quibdó debe ir acompañado de estrategias que garanticen que los estudiantes no solo tengan acceso a la

educación, sino que reciban una formación de calidad que les brinde oportunidades reales de desarrollo.

En este sentido, la calidad educativa no debe quedar en segundo plano, pues garantizar una educación integral y con recursos adecuados es el verdadero camino hacia el desarrollo social y la transformación educativa en el Chocó.

Ejecución del Sistema General de Participaciones (SGP)

El análisis de la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) en Quibdó durante el período 2020-2023, evidencia un crecimiento en la asignación presupuestaria. Sin embargo, la distribución interna de estos recursos muestra una tendencia persistente hacia la priorización de gastos operativos y de nómina, en detrimento de la inversión en infraestructura y calidad educativa.

Ejecución del SGP en 2020-2021

Tabla 6. Ejecución 2020-2021- SGP

Concepto	2020	2021	Diferencia	Variación
1.1 – Educación	\$ 121.581.987.187	\$ 128.422.156.069	\$ 6.840.168.882	5,62%
1.1.1 - Prestación Servicios	\$ 113.543.228.811	\$ 119.372.653.107	\$ 5.829.424.296	5,13%
1.1.1.C1 - Población Atendida	\$ 93.299.282.673	\$ 92.845.867.639	-\$ 453.415.034	-0,49%
1.1.1.C2 - Cancelaciones PSM	\$ 0	\$ 0	\$ 0	
1.1.1.C3 - Complemento a Población Atendida	\$ 19.462.915.818	\$ 25.689.545.636	\$ 6.226.629.818	31,99%
1.1.1.C4 – Conectividad	\$ 781.030.320	\$ 837.239.832	\$ 56.209.512	7,19%
1.1.1.C5 – PAE	\$ 0	\$ 0	\$ 0	
1.1.1.C6 - Costo derivado del mejoramiento de la calidad	\$ 0	\$ 0	\$ 0	
1.1.2 – Calidad	\$ 8.038.758.376	\$ 9.049.502.962	\$ 1.010.744.586	12,57%
1.1.2.1 - Calidad (Gratuidad)	\$ 3.389.742.702	\$ 2.617.643.122	-\$ 772.099.580	-22,78%
1.1.2.2 - Calidad (Matrícula)	\$ 4.649.015.674	\$ 6.431.859.840	\$ 1.782.844.166	38,34%

Fuente: Adaptado de Grupo GFT – DIFP. SICODIS

Entre 2020 y 2021, el presupuesto educativo aumentó en \$6.840.168.822 COP, lo que representa una variación positiva del 5.62%. Aunque este incremento refleja un mayor compromiso financiero con la educación, el análisis detallado de su distribución evidencia problemas estructurales persistentes, especialmente en lo relacionado con la calidad educativa.

Durante 2021, el 93% del presupuesto fue destinado a la prestación de servicios, incluyendo:

- Pago de nómina de docentes y personal administrativo.
- Mantenimiento de la infraestructura escolar.
- Operación general del sistema educativo.

Esta partida recibió \$119.372.653.107 COP, lo que significó un aumento del 5.13% respecto a 2020. Si bien este crecimiento permitió garantizar la estabilidad laboral de los docentes, se mantuvo un modelo de financiamiento que prioriza el funcionamiento del sistema, sin generar transformaciones significativas en la calidad del aprendizaje.

Adicionalmente, se observó un incremento del 31.99% en el complemento a la población atendida, lo que sugiere un aumento en los costos asociados a la educación, posiblemente debido a una mayor demanda de servicios o ajustes administrativos. Sin embargo, este crecimiento contrasta con una leve variación del -0.49% en los recursos destinados directamente a los beneficiarios, lo que indica que, aunque el financiamiento aumentó, la cantidad de estudiantes beneficiados no creció proporcionalmente.

Débil inversión en calidad educativa

A pesar del crecimiento general del presupuesto educativo en 2021, la inversión en calidad educativa continuó siendo insuficiente.

Este rubro aumentó en 12.57%, alcanzando \$9.049.502.962 COP. Sin embargo, su distribución interna evidenció un desbalance preocupante:

- La inversión en gratuidad educativa disminuyó en -22.78%, equivalente a \$772.099.580 COP menos, lo que redujo los fondos destinados a garantizar el acceso sin barreras económicas.
- El financiamiento para matrícula aumentó en 38.34%, reflejando un esfuerzo por ampliar la cobertura educativa y asegurar la permanencia de los estudiantes. Sin embargo, este aumento no necesariamente implicó mejoras en la calidad del aprendizaje, sino más bien una estrategia para evitar la deserción escolar.
- La inversión en conectividad creció en 7.19%, lo que representa un avance modesto, pero aún insuficiente para enfrentar los desafíos tecnológicos del sistema educativo en Quibdó. La falta de acceso a herramientas digitales sigue siendo una limitación importante en el territorio.

Si bien en 2021 hubo un aumento del 5.62% en la asignación de recursos, la tendencia a destinar la mayor parte del presupuesto al pago de nómina y gastos operativos, dejando en segundo plano la inversión en calidad educativa, continuó siendo un problema estructural.

Para lograr un verdadero avance en la educación del municipio, no basta con incrementar el presupuesto, es necesario reformular su distribución asegurando que cada peso invertido no solo mantenga el sistema en funcionamiento, sino que lo haga más eficiente y orientado a la transformación educativa.

*Ejecución del SGP en 2022-2023***Tabla 7.** Ejecución 2022-2023- SGP

Concepto	2022	2023	Diferencia	Variación
1.1 – Educación	\$ 132.541.300.642	\$ 145.750.771.048	\$ 13.209.470.406	9,96%
1.1.1 - Prestación Servicios	\$ 124.328.740.516	\$ 137.858.859.788	\$ 13.530.119.272	10,88%
1.1.1.C1 - Población Atendida	\$ 91.486.311.742	\$ 106.522.418.704	\$ 15.036.106.962	16,43%
1.1.1.C2 - Cancelaciones PSM	\$ 0	\$ 0	\$ 0	
1.1.1.C3 - Complemento a Población Atendida	\$ 32.012.070.830	\$ 30.443.504.543	-\$ 1.568.566.287	-4,90%
1.1.1.C4 – Conectividad	\$ 830.357.944	\$ 892.936.541	\$ 62.578.597	7,53%
1.1.1.C5 – PAE	\$ 0	\$ 0	\$ 0	
1.1.1.C6 - Costo derivado del mejoramiento de la calidad	\$ 0	\$ 0	\$ 0	
1.1.2 – Calidad	\$ 8.212.560.126	\$ 7.891.911.260	-\$ 320.648.866	-3,91%
1.1.2.1 - Calidad (Gratuidad)	\$ 2.376.468.287	\$ 2.328.990.428	-\$ 47.477.859	-2,00%
1.1.2.2 - Calidad (Matrícula)	\$ 5.836.091.839	\$ 5.562.920.832	-\$ 273.171.007	-4,69%

Fuente: Adaptado de Grupo GFT – DIFP. SICODIS

Durante el período 2022-2023, el presupuesto del SGP para educación en Quibdó experimentó un incremento significativo. La asignación total en 2023 alcanzó los \$145.750.771.048 COP, reflejando un crecimiento del 9.96% respecto a los \$132.541.300.642 COP ejecutados en 2022.

Sin embargo, a pesar del aumento presupuestario, la distribución interna de los recursos siguió evidenciando problemas estructurales, especialmente en lo referente a la calidad educativa y la equidad en la asignación de fondos.

En 2023, el 94.6% de los recursos educativos fueron destinados a prestación de servicios, con una asignación de \$137.858.859.788 COP, lo que representó un incremento del 10.88% en comparación con el año anterior.

Esta tendencia reafirma que el presupuesto se orientó principalmente a:

- Pago de nómina docente y personal administrativo.
- Mantenimiento de instituciones educativas.
- Costos operativos del sistema.

Aunque estos recursos garantizaron la estabilidad laboral y la operatividad del sistema educativo, la inversión en calidad educativa disminuyó en un 3.91%, pasando de \$8.212.560.126 COP en 2022 a \$7.891.911.260 COP en 2023.

Este recorte es preocupante, ya que sugiere una menor asignación de recursos para el aprendizaje, la capacitación docente y el fortalecimiento de la infraestructura escolar. Se identificaron las siguientes reducciones:

- La gratuidad educativa disminuyó en un 2.00%, con una reducción de \$47.477.859 COP, afectando el acceso de los estudiantes de bajos recursos.
- Los recursos destinados a matrícula disminuyeron en un 4.69%, con una reducción de \$273.171.007 COP, lo que

podría afectar la permanencia estudiantil.

El análisis de la ejecución presupuestal 2022-2023 muestra que, aunque el presupuesto educativo creció en un 9.96%, los recortes en calidad educativa, gratuidad y matrícula reflejan una tendencia preocupante en la distribución de los recursos.

Si bien es esencial garantizar la estabilidad laboral de los docentes y la operatividad del sistema educativo, el verdadero reto está en lograr un equilibrio entre cobertura y calidad, asegurando que la educación no solo brinde acceso, sino que realmente transforme las condiciones de vida de los estudiantes en Quibdó.

Consideraciones

El análisis de la ejecución del SGP en Quibdó durante el período 2020-2023 evidencia que, si bien ha habido un crecimiento en la asignación de recursos, persisten problemas estructurales en su distribución y uso.

- La mayor parte del presupuesto sigue destinándose a costos operativos y de

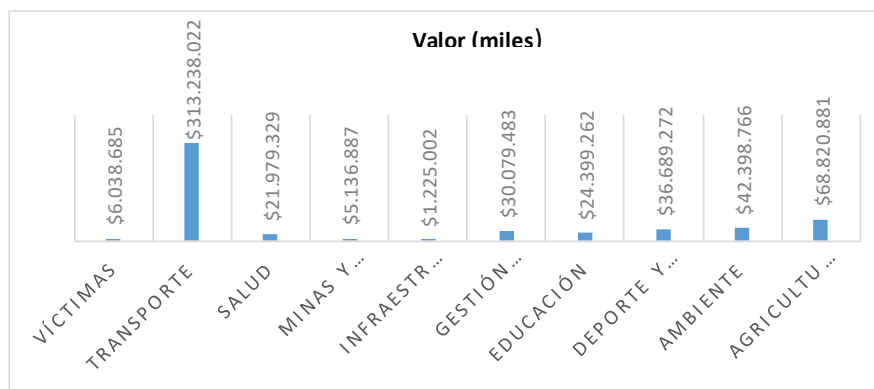
nómina, limitando la inversión en programas de formación docente, infraestructura y tecnología educativa.

- Las reducciones en calidad educativa, gratuidad y matrícula reflejan una gestión poco equitativa de los recursos, afectando a los estudiantes más vulnerables.
- Es necesario replantear el modelo de financiamiento y redistribuir los recursos de manera más equitativa, priorizando estrategias que permitan mejorar la calidad del aprendizaje.
- La educación en Quibdó requiere una política integral de financiación que combine sostenibilidad financiera con inversión en calidad educativa, garantizando oportunidades reales para los estudiantes.

Para lograr una educación transformadora y equitativa, no basta con incrementar el presupuesto, se requiere una planificación estratégica que permita optimizar la inversión y garantizar un verdadero impacto en el desarrollo del sistema educativo en el municipio.

Distribución del Sistema General de regalías (SGR) orden nacional

Gráfico 1. Distribución de regalías 2020-2023



Fuente: Adaptado del Plan de Desarrollo Departamental del Chocó (2020-2023)

El análisis de la distribución del Sistema General de Regalías (SGR) en el departamento del Chocó revela una priorización de la inversión en infraestructura vial, con menores asignaciones a sectores estratégicos como la educación y la salud.

Durante el período analizado, los recursos del SGR en Chocó se distribuyeron de la siguiente manera:

- Transporte: \$313.238.022 miles COP – Representa la mayor inversión, evidenciando una fuerte apuesta por el desarrollo de infraestructura vial.
- Sector agrícola y desarrollo rural: \$68.820.881 miles COP – Refleja el interés en fortalecer la actividad agropecuaria como eje productivo del departamento.
- Medio ambiente: \$42.398.766 miles COP – Responde a la necesidad de protección de los ecosistemas y sostenibilidad ambiental.
- Gestión del riesgo: \$30.079.483 miles COP – Se asignaron recursos significativos para mitigar desastres naturales y fortalecer la capacidad de respuesta ante emergencias.
- Deporte y recreación: \$36.689.272 miles COP – Recibe un monto mayor que el destinado a educación, lo que plantea interrogantes sobre las prioridades en el desarrollo social del departamento.
- Educación: \$24.399.262 miles COP – Aunque la ejecución de estos recursos alcanzó el 100%, el monto asignado es considerablemente menor en comparación con otros sectores, lo que sugiere una baja priorización del fortalecimiento del sistema educativo.
- Salud: \$21.979.329 miles COP – A pesar de ser un sector clave, su financiamiento desde el SGR es reducido, lo que podría afectar la cobertura y calidad de los servicios de salud en la región.

El hecho de que el sector educación reciba una asignación menor que el de deporte y recreación, indica la necesidad de revisar las políticas de distribución de las regalías, priorizando una inversión que permita mejorar la calidad educativa y reducir las brechas existentes en la formación de la población chocoana.

Además, la baja inversión en salud y educación pone en evidencia un desafío estructural en la asignación de los recursos, ya que estos sectores son fundamentales para el desarrollo social y económico del departamento.

Si bien la distribución del SGR ha permitido el financiamiento de proyectos en diversas áreas, la baja asignación a la educación y la salud plantea interrogantes sobre las prioridades de inversión en el Chocó. Para garantizar un desarrollo equitativo, es necesario que los recursos de regalías sean distribuidos con un enfoque más balanceado, asegurando que los sectores clave, como la educación, reciban una financiación acorde con sus necesidades y su impacto en el bienestar de la población.

Al tercer trimestre de 2023, la Gobernación del Chocó obtuvo un puntaje de 79.80, ubicándose en el sexto lugar en el ámbito nacional en este índice. Este resultado refleja una gestión destacada en la planificación, aprobación y ejecución de proyectos en comparación con otras entidades territoriales.

El desempeño del Chocó en este índice sugiere que el departamento ha mejorado su eficiencia en la inversión de los recursos provenientes de las regalías, optimizando los procesos de ejecución y garantizando una mayor efectividad en el uso de los fondos asignados.

Ejecución de los recursos en educación

De acuerdo con el Plan de Desarrollo del Chocó (2020-2023), al sector educativo se le asignaron \$24.399.262 miles COP provenientes del SGR, los cuales fueron ejecutados en su totalidad (100%). Estos recursos se destinaron a:

- Infraestructura educativa, incluyendo construcción y mejoramiento de instituciones.
- Servicios básicos en los planteles escolares, como agua potable, saneamiento e iluminación.
- Dotación de mobiliario y materiales educativos.

Este nivel de ejecución refleja un buen desempeño en la gestión de los recursos del SGR, especialmente en proyectos relacionados con el sector educativo. No obstante, si bien se logró cumplir con la ejecución presupuestaria, la asignación de recursos para la educación sigue siendo baja en comparación con otros sectores.

A pesar de estos avances, la financiación del sistema educativo desde el SGR sigue presentando desafíos estructurales:

- Baja designación de recursos: la educación recibió una proporción reducida de los fondos del SGR en comparación con sectores como transporte y deporte.
- Insuficiencia de recursos para suplir las necesidades del sector educativo: a pesar del cumplimiento en la ejecución, el monto asignado no cubre la totalidad de las necesidades en infraestructura, tecnología y formación docente.
- Dependencia de otras fuentes de financiación: dado el limitado aporte del SGR, el sector educativo en Quibdó sigue dependiendo principalmente del

Sistema General de Participaciones (SGP).

El desempeño de la Gobernación del Chocó en cuanto a la ejecución de los recursos del SGR, ha sido positivo con un alto nivel de cumplimiento y gestión eficiente de los proyectos. Sin embargo, la baja asignación de recursos al sector educativo sigue siendo una limitante para el desarrollo de una educación de calidad en la región.

Para fortalecer el impacto del SGR en la educación, es necesario:

- Aumentar la proporción de recursos destinados al sector educativo.
- Priorizar proyectos que mejoren la calidad del aprendizaje y la capacitación docente.
- Garantizar una planificación más equitativa de los fondos, evitando que sectores como educación y salud queden rezagados.

Solo mediante una redistribución más equitativa y estratégica de los recursos del SGR, se podrá lograr un impacto real en la educación de Quibdó y avanzar hacia un sistema más sostenible y equitativo.

Recaudo de recursos propios

El recaudo de impuestos tributarios y no tributarios desempeñó un papel esencial en la financiación del sector educativo en el departamento del Chocó durante el período 2020-2023. Estos recursos fueron distribuidos entre los diferentes municipios del departamento, aunque con variaciones en su administración.

Es importante destacar que Quibdó es un municipio certificado, lo que significa que administra directamente su sistema educativo, mientras que la Gobernación del Chocó gestiona la educación en los demás 29

municipios no certificados (Plan de Desarrollo del Chocó 2020-2023).

- *Distribución de la Inversión en Educación*

Durante el período 2020-2023, la inversión total en educación en el Chocó alcanzó los \$543.435.835.626 COP. Estos recursos estuvieron destinados a:

- Garantizar el acceso y la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo.
- Atender emergencias derivadas de desastres naturales.
- Brindar apoyo a víctimas del conflicto armado.

En términos de infraestructura educativa, Quibdó cuenta con 184 establecimientos educativos y 1.098 sedes, distribuidos en instituciones para población afrodescendiente, indígena y centros educativos rurales y urbanos.

En cuanto a la cobertura educativa, en 2019, la matrícula registrada en el departamento fue de 104.626 estudiantes, de los cuales una parte significativa correspondía a Quibdó. Sin embargo, no se presentan cifras actualizadas que permitan evaluar la evolución de la cobertura en los años posteriores.

- *Impuestos y Financiación*

Los impuestos territoriales fueron una fuente de financiación clave para el sector educativo en el Chocó. Sin embargo, el Plan de Desarrollo del Chocó (2020-2023) no especifica qué porcentaje exacto de estos impuestos fue destinado a la educación en Quibdó.

Algunos de los impuestos recaudados por el departamento incluyen:

- Impuesto de vehículos.
- Ingresos por loterías y licores.

Estos recursos fueron utilizados para financiar diversos sectores, incluyendo la educación, aunque sin un desglose detallado sobre su impacto en el financiamiento educativo en Quibdó.

Si se requiere un análisis más preciso sobre la asignación de los impuestos territoriales al sector educativo, sería necesario revisar los informes financieros del municipio o consultar directamente con la Secretaría de Educación de Quibdó.

- *Ejecución Presupuestaria*

Según los documentos oficiales revisados, los gastos de inversión en el departamento del Chocó nunca alcanzaron el 100% de ejecución durante el período 2020-2023.

Los datos del Plan de Desarrollo del Chocó (2020-2023) reflejan lo siguiente:

- En 2021, la ejecución en gastos de inversión fue del 79.81%.
- En 2023, la ejecución aumentó al 85.24%.

Estos porcentajes indican que, en general, los recursos asignados no fueron totalmente utilizados.

Además, el Plan de Desarrollo del Chocó (2024-2027) no proporciona documentos que certifiquen la ejecución total de los \$543.435.835.626 COP destinados a educación. Dado que la ejecución presupuestaria de los recursos propios del departamento estuvo por debajo del 100%, es altamente probable que el sector educativo también haya tenido fondos sin ejecutar durante el período 2020-2023.

Consideraciones

El análisis del recaudo de recursos propios y su ejecución en Quibdó y el Chocó durante 2020-2023, evidencia varios desafíos:

- Falta de transparencia en la asignación de impuestos territoriales para educación.
- Ejecución parcial de los recursos, lo que indica que no todo el presupuesto asignado al sector educativo fue efectivamente utilizado.
- Necesidad de fortalecer la administración financiera en Quibdó, asegurando que los recursos recaudados se destinen de manera eficiente y oportuna para mejorar la calidad educativa.

Para mejorar la gestión de los recursos propios en el sector educativo, es fundamental:

- Fortalecer la planificación y ejecución presupuestaria.
- Asegurar un seguimiento detallado del destino de los impuestos territoriales.
- Implementar estrategias para evitar la subejecución de los recursos y optimizar su impacto en la educación.

Evaluación de la eficacia del proceso de descentralización en la gestión de los recursos educativos en Quibdó (2020-2023)

La descentralización educativa en Quibdó permitió que la administración local tuviera control directo sobre la gestión de los recursos destinados al sector educativo. Sin embargo, a pesar de este modelo de autonomía, se presentaron múltiples desafíos en términos de cobertura, calidad y permanencia estudiantil.

Cobertura educativa y desafíos en la sostenibilidad

En 2019, la cobertura en educación primaria en el Departamento del Chocó se encontraba en un 78,5%, mientras que el promedio nacional alcanzaba el 90% (Observatorio de Gestión Educativa, 2024). Esta

diferencia reflejaba una brecha significativa en el acceso a la educación en la región.

Durante el período 2020-2021, la cobertura educativa en Quibdó experimentó una mejora, alcanzando un 84,6%, reduciendo así la diferencia con el promedio nacional. Sin embargo, en 2022, la cobertura descendió nuevamente a 82,3%, lo que sugiere dificultades para sostener los avances alcanzados (Observatorio de Gestión Educativa, 2024).

Este comportamiento indica que, si bien la descentralización facilitó ciertos avances en la expansión del acceso educativo, no logró consolidar una estructura estable que garantizara la sostenibilidad de estos progresos a largo plazo.

Entre los factores que limitaron la capacidad del sistema educativo para mantener un crecimiento constante en la cobertura, se destacan:

- Falta de infraestructura adecuada, especialmente en zonas rurales y comunidades indígenas.
- Deficiencias en la planificación educativa, afectando la distribución equitativa de recursos.
- Dificultades en la asignación y ejecución de los recursos, generando subejecución presupuestaria en algunos períodos.
- Brechas tecnológicas y falta de acceso a herramientas digitales, lo que afectó la educación en entornos con baja conectividad.

Estos desafíos ponen en evidencia la necesidad de fortalecer las políticas de descentralización, garantizando que el municipio cuente con recursos suficientes y una mejor planificación para consolidar la cobertura educativa a largo plazo.

Impacto de la pandemia y brechas en el sistema educativo

La pandemia de COVID-19 (2020-2023) representó un obstáculo significativo para el sistema educativo en Quibdó, agravando problemáticas preexistentes como la falta de acceso a tecnologías digitales y la baja conectividad en las zonas rurales. Estas limitaciones impidieron que muchos estudiantes pudieran continuar su formación de manera virtual, afectando la permanencia en las aulas y aumentando las tasas de reprobación y deserción escolar.

Incremento de la Tasa de Extraedad y Repitencia

Uno de los principales efectos de la pandemia fue el incremento en la tasa de extraedad, es decir, el porcentaje de estudiantes que cursaban grados escolares no acordes a su edad debido a repitencia, ingreso tardío o interrupciones prolongadas en su proceso educativo.

Esta situación no solo afectó la permanencia en el sistema escolar, sino que también contribuyó al aumento de la deserción (Observatorio de Gestión Educativa, 2024).

El índice de reprobación en educación secundaria experimentó un aumento significativo durante el período analizado:

- En 2019, la tasa de reprobación era del 8,4%.
- En 2020, alcanzó su punto más alto con un 10,1%, reflejando los efectos de la educación virtual y la falta de acceso a herramientas tecnológicas.
- En 2021 y 2022, se observaron ligeras reducciones, pero la repitencia aún se mantuvo en niveles elevados, con un 7,0% en 2020.

Estos datos evidencian que la crisis sanitaria acentuó las desigualdades existentes en el sistema educativo de Quibdó, generando una mayor fragmentación en la formación de los estudiantes.

Aumento de la deserción escolar

La deserción escolar también mostró un aumento considerable durante la pandemia, lo que sugiere que las estrategias de descentralización educativa no fueron suficientes para mitigar los efectos de la crisis sanitaria.

- En 2019, la tasa de deserción escolar era del 3,1%.
- En 2021, alcanzó su punto más alto con un 4,7%, coincidiendo con el impacto más severo de la pandemia en el sistema educativo.
- En 2022, se registró una leve reducción, situándose en 4,3%, aunque la cifra seguía siendo superior al promedio prepandemia.

Estos datos revelan que la descentralización, si bien otorgó mayor autonomía a la administración local, no fue capaz de responder de manera efectiva a las necesidades educativas durante la pandemia. La falta de infraestructura tecnológica, el acceso limitado a conectividad y la ausencia de estrategias claras para garantizar la continuidad de la educación virtual, contribuyeron a profundizar las brechas en el sistema educativo local.

Consideraciones

El impacto de la pandemia en la educación de Quibdó evidenció que, a pesar del modelo de descentralización, persisten deficiencias estructurales en la capacidad de respuesta del sistema educativo local. Para reducir las brechas generadas por la crisis sanitaria, es fundamental:

- Fortalecer la infraestructura tecnológica y garantizar acceso a herramientas digitales en comunidades vulnerables.
- Implementar estrategias de nivelación académica para reducir la tasa de extraedad y repitencia.
- Diseñar programas de apoyo para la permanencia estudiantil, asegurando que la descentralización no solo se enfoque en la administración de recursos, sino en la generación de soluciones efectivas frente a crisis futuras.

Solo con una gestión más equitativa y focalizada, el sistema educativo de Quibdó podrá superar las brechas acentuadas por la pandemia y avanzar hacia una educación más inclusiva y sostenible.

Rendimiento académico y limitaciones en la calidad educativa

Los resultados obtenidos en las Pruebas ICFES reflejan que el desempeño académico de los estudiantes en el Chocó se mantuvo muy por debajo del promedio nacional, evidenciando serias deficiencias en la calidad educativa.

Mientras que en el resto de Colombia los puntajes promedio en las Pruebas Saber 11 oscilaron entre 247,5 y 252,3 en el período 2018-2022, en el Chocó, estos valores fueron considerablemente inferiores, pasando de 191,4 en 2019 a 198,2 en 2022 (Observatorio de Gestión Educativa, 2024).

Este bajo rendimiento académico sugiere que, aunque la descentralización educativa otorgó mayor autonomía a Quibdó en la gestión de sus recursos, esto no se tradujo en una mejora sustancial en la calidad del aprendizaje.

Factores que limitan la calidad educativa

Diversos factores estructurales han impedido que la descentralización tenga un impacto positivo en la calidad educativa:

- Escasez de docentes capacitados: la falta de formación continua y actualización pedagógica ha afectado el desarrollo de estrategias didácticas innovadoras.
- Deficiencia en materiales pedagógicos y tecnológicos: la ausencia de herramientas adecuadas para el aprendizaje limita el desarrollo de competencias en los estudiantes.
- Poca implementación de metodologías innovadoras: la enseñanza sigue estando basada en modelos tradicionales que no responden a las necesidades del contexto actual.
- Desigualdad en la distribución de oportunidades educativas: se observa una concentración desproporcionada de estudiantes en los niveles básicos, con una baja tasa de continuidad en niveles superiores.

Brechas en la cobertura educativa

El Plan de Desarrollo del Chocó (2020-2023) señala que:

- El 49% de los estudiantes del departamento están concentrados en educación básica primaria, mientras que solo el 7% corresponde a educación preescolar y media. Esta distribución desigual refleja una fuerte inequidad en el acceso a oportunidades educativas.
- La tasa de cobertura en educación media fue del 64%, cifra significativamente inferior al 80,1% del promedio nacional.

Estos datos indican que el acceso a la educación en niveles superiores sigue siendo un reto estructural, lo que limita las oportunidades de los jóvenes para acceder a la educación superior y mejorar sus perspectivas de desarrollo.

Consideraciones

A pesar de los avances en la descentralización de la educación en Quibdó, los resultados en términos de calidad educativa siguen siendo deficientes. Para mejorar el rendimiento académico y cerrar las brechas en cobertura y acceso a la educación, es fundamental:

- Fortalecer la formación y capacitación docente, garantizando estrategias de enseñanza innovadoras y actualizadas.
- Incrementar la inversión en materiales pedagógicos y tecnológicos, asegurando que los estudiantes cuenten con herramientas adecuadas para su aprendizaje.
- Impulsar políticas de acceso equitativo a la educación media y superior, garantizando que más jóvenes puedan continuar con su formación académica.
- Implementar programas de refuerzo escolar y nivelación académica, dirigidos a mejorar los indicadores de desempeño en pruebas estandarizadas.

Solo con una planificación integral y un enfoque estratégico en la distribución de los recursos, será posible mejorar la calidad educativa en Quibdó y reducir la brecha existente con el resto del país.

Evaluación de la descentralización en Quibdó

La descentralización educativa en Quibdó permitió que el municipio gestionara directamente sus recursos, lo que facilitó ciertas mejoras en la cobertura educativa durante

algunos años. Sin embargo, la falta de estrategias sostenibles y la crisis generada por la pandemia evidenciaron deficiencias estructurales en la capacidad del sistema para mantener estos avances a largo plazo.

Avances y limitaciones del modelo descentralizado

Si bien la descentralización amplió temporalmente el acceso a la educación, persisten problemas críticos que limitan su efectividad:

- Crecimiento insuficiente en la calidad educativa: aunque se logró aumentar la cobertura en ciertos periodos, los indicadores de rendimiento académico siguieron siendo deficientes.
- Altas tasas de deserción y repitencia: la descentralización no logró mitigar los problemas de permanencia estudiantil, reflejados en el aumento de la deserción escolar y la alta tasa de extraedad.
- Persistencia de desigualdades educativas: no se observaron mejoras significativas en la reducción de las brechas educativas entre Quibdó y el resto del país.

Estrategias para fortalecer la descentralización educativa

Para que la descentralización en Quibdó cumpla su propósito y genere un impacto positivo en la educación, es necesario implementar acciones estratégicas que garanticen un uso más eficiente de los recursos y una mejora sostenida en los resultados educativos.

Algunas de las principales estrategias a considerar incluyen:

- Fortalecimiento de la planeación y ejecución presupuestaria: optimizar la distribución de los recursos educativos,

priorizando inversiones en calidad y equidad.

- Capacitación y formación docente: implementar programas de actualización pedagógica que permitan mejorar los métodos de enseñanza y fortalecer el aprendizaje de los estudiantes.
- Garantía de acceso equitativo a herramientas de aprendizaje: invertir en infraestructura educativa, conectividad y dotación de materiales tecnológicos para reducir las desigualdades en el acceso al conocimiento.
- Implementación de estrategias de retención escolar: diseñar políticas de apoyo para la permanencia estudiantil, con incentivos que reduzcan la deserción y promuevan la continuidad en los niveles educativos superiores.

Consideraciones

La descentralización educativa en Quibdó ha permitido avances en la gestión de los recursos, pero sigue enfrentando grandes desafíos en términos de calidad, equidad y sostenibilidad. Para consolidar un sistema educativo descentralizado, efectivo y eficiente, es fundamental que las autoridades locales optimicen la administración de los recursos, fortalezcan la formación docente y amplíen el acceso a oportunidades de aprendizaje, garantizando así una educación de calidad que contribuya al desarrollo integral de la región.

Reflexión final

El sector educativo en Quibdó cuenta con diversas fuentes de financiación dentro del marco de la descentralización. Sin embargo, durante el período 2020-2023, se evidenció una gran dependencia del Sistema General de Participaciones (SGP), el cual, aunque garantiza la prestación del servicio educativo, limita la autonomía financiera del municipio.

La descentralización es un elemento clave para el desarrollo de las competencias territoriales, ya que permite gestionar de manera eficiente los recursos destinados a la educación, fomentando la gobernanza y la sostenibilidad fiscal. No obstante, para que un municipio sea realmente autónomo, debe fortalecer su capacidad de gestión de ingresos propios, lo que le permitiría reducir la dependencia de transferencias nacionales y mejorar la sostenibilidad del sector educativo a largo plazo.

Los hallazgos de esta investigación evidencian que Quibdó aún enfrenta grandes desafíos en la consolidación de un sistema educativo descentralizado eficiente. Entre los aspectos más relevantes se destacan:

- Diversificación de las fuentes de financiación: es fundamental que el municipio fortalezca la recaudación de impuestos locales, para reducir la dependencia del SGP y el Sistema General de Regalías (SGR).
- Autonomía fiscal y administrativa: el Informe de la Misión de Descentralización, señala la necesidad de que los municipios tengan mayor capacidad de gestión y autonomía en la toma de decisiones financieras para mejorar la sostenibilidad del sistema educativo.
- Reducción de la dependencia de transferencias nacionales: si bien los sistemas intergubernamentales como el SGP y el SGR han sido fundamentales para financiar la educación en Quibdó, es necesario evitar una dependencia absoluta de estos recursos. La autodeterminación financiera es clave para cerrar las brechas del sistema educativo.
- Implementación de un modelo eficiente y autosostenible: el actual esquema de descentralización no ha logrado

consolidar un modelo eficiente de financiación, ya que el municipio sigue dependiendo en gran medida de los recursos del nivel central. Es necesario fortalecer la capacidad fiscal, la administración local y la planificación estratégica para garantizar una gestión sostenible de los recursos educativos.

Para que Quibdó logre un sistema educativo descentralizado eficiente y sostenible, es crucial que implemente una estrategia de recaudación más efectiva, basada en una mejor planificación y gestión de los ingresos propios.

Asimismo, es necesario optimizar la distribución del gasto público, reduciendo los costos operativos y aumentando la inversión en infraestructura, formación docente y calidad educativa. Solo así será posible garantizar una educación de mayor calidad, equitativa y sostenible, alineada con los principios de autonomía y descentralización.

En este sentido, el Informe Final de la Misión de Descentralización, enfatiza la necesidad de avanzar hacia un modelo de descentralización con mayor autonomía fiscal, en el cual los municipios no solo administren recursos transferidos, sino que generen y gestionen ingresos propios de manera eficiente. Esto es clave para garantizar que la descentralización no sea un mecanismo de dependencia, sino una estrategia de desarrollo territorial sostenible, donde los gobiernos locales tengan las herramientas necesarias para cerrar brechas estructurales en educación y mejorar la calidad de vida de la población.

La descentralización debe ser vista como una oportunidad para fortalecer el tejido institucional y la gobernanza local, asegurando que la educación en Quibdó no solo sea

accesible, sino también de alta calidad y sostenible en el tiempo.

Referencias

- Bowen, G. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative research journal*, 9(2), 27-40.
- Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 6. 7 de julio de 1991 (Colombia).
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2024). Informe Final de la Misión de Descentralización 2024. Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2025). El Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales [SICODIS]. Departamento Nacional de Planeación.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). Metodología de la investigación (6), pp. 102-256. México: McGraw-Hill.
- Observatorio de Gestión Educativa. (2024). Reporte de indicadores de educación en el Chocó. Observatorio Gestión Educativa. Fundación de Empresarios para la Educación.
- Gobernación, Q. (2020). Plan de Desarrollo Departamental del Chocó 2020-2023. Generando Confianza.
- Gobernación, Q. (2024). Plan de Desarrollo Departamental del Chocó 2024-2027. El Chocó hacia la ruta del progreso.
- Subdirección de Distribución de Recursos Territoriales SDRT – DPIP. (2023). SICODIS: Informe de Ejecución Presupuestal.
- Contaduría General de la Nación (2024). Categorización subsidiaria de municipios y departamentos para el año 2025. Contaduría General de la Nación.
- TerriData. (2024). Indicadores demográficos y socioeconómicos de Quibdó. Departamento Nacional de Planeación.
- Yurgaky, J. (2023). Víctimas del conflicto armado en el departamento del Chocó violación de derechos humanos 1966 a 2022. Pereira: Universidad Libre.

Participación ciudadana en la gobernanza democrática territorial: análisis del Estado Social de Derecho

Por: ⁵Daniel Orozco Córdoba
Leni Arani López Henao

Resumen:

El presente artículo académico analiza el alcance y desarrollo del concepto de participación ciudadana en el marco de la gobernanza democrática territorial. A partir de un enfoque cualitativo y un método lógico-deductivo, por medio del cual se establece que la participación ciudadana es un eje central en la formulación de políticas públicas y la administración pública territorial.

Palabras clave: participación ciudadana, gobernanza, gobernanza democrática, modelo de gestión y gobierno.

Introducción

Los pilares mediante los cuales la Constituyente de 1991 cimentó las bases de

nuestro Estado Social de Derecho, grosso modo, son los principios constitucionales, los cuales, en términos de Robert Alexy, se conciben como aquellos mandatos de optimización que dinamizan el contenido y alcance de las normas (Alexy, 2017), y en ese sentido, se toman como referente en la consolidación y formulación de políticas públicas. Esa concepción de Estado Social de Derecho supone, además, la concentración y focalización del ser humano en el núcleo de éste, lo que implica una cobertura y protección especial que el Estado debe promover y garantizar.

No obstante, la configuración de la Constituyente, no se limitó a percibir al ciudadano como un sujeto pasivo, sino que, por lo contrario, al ser el centro de actuación del Estado, éste interviene directamente con instrumentos que promueven la participación ciudadana y las instancias de participación que desde lo local trascienden a lo nacional.

En el caso colombiano, la ley estatutaria 1757 de 2015, reglamentó el derecho a la participación ciudadana, en desarrollo del artículo 103 de la Constitución Política de 1991, el cual dentro de sí trazó por objeto el de “promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político” (Congreso de la República, 2015).

De igual manera, estableció la obligatoriedad para que, dentro de la Rama Ejecutiva del Poder Público, desde el Gobierno Nacional hasta los Gobiernos Municipales los planes de desarrollo contemplen de manera

⁵ Daniel Orozco Córdoba. Abogado. Especialista en derecho administrativo. - Candidato a Magister en Administración Pública de la ESAP. Contacto: daniel.orozco@esap.edu.co

Leni Arani López Henao. Socióloga. Especialista en gerencia Social. Candidata a Magister en Administración Pública de la ESAP. Contacto: leni.lopez@esap.edu.co

irrestrita políticas que promuevan la participación, desde la toma de decisiones hasta las formas de organización ciudadana. (Congreso de la República, 2015). Empero, de manera creciente se vislumbra un empoderamiento de la sociedad que reclama una mayor incidencia dentro de la agenda pública, no desde el punto de vista de la coadministración, sino desde una vigilancia y control transversal que permita que de manera directa se materialice el interés de la sociedad y sus necesidades, que debe organizarse a modo de pirámide invertida, es decir, desde los entes territoriales hacia el Gobierno Central.

Es en este punto, donde cobra relevancia el concepto de Gobernanza Democrática Territorial, el cual dentro de su componente agrupa una serie de conceptos que por sí solos han tenido un desarrollo académico particular, pero que, en aras de priorizar y profundizar la participación ciudadana, no debe escindirse (Montecinos, et. al. 2019) y que en su documentación académica parte por reconocer que se trata de una comprensión sensible del poder de acción y organización que se predica de la sociedad a través del relacionamiento estratégico en aras de alcanzar el desarrollo humano de los territorios (Rosas, et. al, 2018).

Por lo anterior, la teleología del artículo se enmarca en analizar si: ¿la gobernanza democrática territorial como modelo de gestión de los gobiernos profundiza el desarrollo y un mayor alcance de la participación ciudadana en los territorios?

Por ello, el objetivo general del presente artículo es analizar el alcance y desarrollo del concepto de participación ciudadana a partir de la gobernanza democrática territorial. A su vez, reflexionar acerca del contenido teórico y normativo de la participación ciudadana en función del Estado Social de Derecho, establecer el margen de comprensión acerca del concepto de gobernanza democrática territorial y analizar si desde de la gobernanza

democrática territorial la participación ciudadana adquiere una profundización e importancia dentro de la administración pública.

El presente artículo de investigación (académico) se realiza bajo la rúbrica y concepción de una investigación (exploración – indagación, sondeo, averiguación) de orden cualitativo, la cual se enmarca dentro del método lógico-deductivo, con la técnica e instrumento de recolección de información de revisión documental y análisis de fuentes directas, como lo es el desarrollo normativo que dio origen a la participación ciudadana en el contexto colombiano e información secundaria recopilada en bases de datos de revistas indexadas y consulta en textos en formato físico y digital.

Finalmente, la información se presenta de manera consecuente con los objetivos trazados en el desarrollo de tres capítulos, presentando por último las conclusiones con base en los hallazgos encontrados a partir de los interrogantes que generaron dicho proceso.

La participación ciudadana en el marco del Estado social y democrático de derecho

El Estado Social y Democrático de Derecho, como eslabón y determinante de nuestra vida republicana, tuvo un proceso histórico como concepto enmarcado por el período de la posguerra en Alemania a partir de la institucionalización de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, por medio de la cual se dota al Estado de un rol interventor, no solo en la economía, sino también en la configuración de un modelo social, cultural y normativo en el que se centraliza al sujeto y se establece un robusto margen de protección de los derechos que llevan a un sistema equitativo, justo, plural, democrático y participativo, acorde con ello (Restrepo, 2018) expresa que para hacer efectivo lo anterior, deben enmarcarse acciones y mecanismos encaminados a su efectivización.

En ese estado de cosas, el proceso constituyente que se adelantó en nuestro país en 1991 recogió los principios estructurantes del Estado Social y estableció entre otras cosas que, la soberanía reside exclusivamente en el pueblo (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), se reconoció y estableció un catálogo de derechos, y las acciones constitucionales para demandar del Estado su protección, amparo y garantía.

Así mismo, la Constitución de 1991 cimentó las bases de una participación ciudadana amplia, efectiva e incidente dentro de la agenda pública y que trasciende las barreras de los mecanismos de participación ciudadana los cuales, si bien se encuentran enmarcados a la luz del artículo 103 constitucional, hay una configuración normativa que establece lo que se conocerá como el control social, el cual puede afirmarse que prioriza y extiende el marco de comprensión de la participación ciudadana y específicamente, aboga por ciudadanos activos que deben exigir y demandar el cumplimiento y protección de sus derechos, de poder incidir en la toma de decisiones y solicitar la rendición de cuentas en la ejecución de políticas públicas (Ordoñez Valencia & Trelles Vicuña, 2019)

Es así entonces como, la participación ciudadana conglomerada un conjunto de posibilidades dentro de las cuales la ciudadanía dentro de las dinámicas públicas tiene la potestad de incidir, deliberar, confrontar y controlar el ejercicio del Estado a partir de diferentes escenarios, a saber: veeduría ciudadana, consejos de participación, mecanismos de participación en sí mismos y aquellos desarrollos normativos contenidos dentro de la ley estatutaria 1757 de 2015 (Restrepo, 2018).

Dicha norma responde a los postulados de ser un Estado democrático y participativo que la Constituyente imprimió al Estado Social

de Derecho, los cuales en términos de la Corte Constitucional son:

- (i) el Pueblo es poder supremo o soberano y (...) es el origen del poder público y de él se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar, (ii) el Pueblo, a través de sus representantes o directamente, crea el derecho al que se subordinan los órganos del Estado, (...) (iv) el Pueblo interviene en el ejercicio y control del poder público, a través de sus representantes (Corte Constitucional, 2015)

Conforme con lo anterior, es dable afirmar que uno de los sustentos principales de nuestro Estado es la participación ciudadana, dado que mediante ésta se legitima el ejercicio y ejecución de las instituciones que estructuran el Estado. Empero, especial atención de acuerdo con el objeto de estudio merece el postulado (iv), dado que es allí donde la participación ciudadana adquiere una serie de matices y posibilidades que van desde la acción organizada hacia la manifestación individual, y ambas son potencialmente transformadoras (Sánchez, 2015)

De allí, que resulte imperioso realizar una revisión acerca de la participación ciudadana efectuando una revisión de la ley 1757 de 2015, la cual, sea dicho de paso, regula el trámite mediante el cual se desarrollan los mecanismos de participación ciudadana, los requisitos legales para su ejercicio, invocación y desarrollo (Congreso de la República, 2015).

De igual manera, incorpora un desarrollo, el cual, como se verá, responde a esa transformación del territorio, a partir de lo que es el control social, que en esta norma se contempla, se positiviza y en términos del legislador a la luz del artículo 60 significa: “El control social es el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e

instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados” (Congreso de la República, 2015).

Se colige entonces, que la apertura que desde la norma adquiere la participación de los ciudadanos es coherente con nuestro modelo de Estado y la profundización de la democracia más allá de la representativa (Plata, 2010), así mismo, se define el objeto de ese control social, el cual va dirigido principalmente a la ejecución de políticas públicas y la gestión de la administración pública, y se consagran las modalidades para adelantar ese control social (Congreso de la República, 2015), con las “veedurías ciudadanas, las Juntas de vigilancia, los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, las auditorías ciudadanas y las instancias de participación ciudadana” (Congreso de la República, 2015)

Los escenarios de participación enunciados, así como el objeto de control social, pasan por ser un derecho y un deber, y en términos conceptuales el deber constitucional, ha dicho la Corte Constitucional que, son aquellas “conductas o comportamientos de carácter público, exigibles por la ley a la persona o al ciudadano” (Corte Constitucional, 1994), y ello se compadece con la cláusula constitucional de participación y la centralización del sujeto dentro del núcleo del Estado, al cual le es exigible que dentro de los distintos niveles, desde lo municipal a lo nacional, se realice un control que garantice la efectivización de los fines del Estado.

Por último, un aspecto transversal que va dando prelación a esa participación ciudadana y que desde el punto de vista de la descentralización se acentúa y adquiere en cierto punto relación con la categoría que más adelante se desarrollará, de la Gobernanza Democrática Territorial, son las llamadas

alianzas para la prosperidad, las cuales en términos de la norma son:

Se podrán crear a nivel municipal Alianzas para la Prosperidad como instancias de diálogo entre la ciudadanía, especialmente las comunidades de áreas de influencia, la administración municipal, el Gobierno Nacional y las empresas que desarrollen proyectos con el fin de concertar y hacer seguimiento al manejo de dichos impactos (Congreso de la República, 2015)

Este instrumento, que dentro de la norma se concibe como un escenario autónomo, permite la configuración de acuerdos en aquellos proyectos, planes y programas de gran impacto para la comunidad, para que se amortigüen los efectos e impactos y los mismos sean concertados con la población, y que van allanando el camino de la conformación de un Estado abierto.

Gobernanza: Análisis del concepto a la luz de su integración con la democracia y los territorios

El abordaje del concepto de gobernanza dentro de la academia ha supuesto un escenario complejo marcado por la polisemia que ha representado, dado que se integra y complementa, a la vez que se confunde con las nociones de buen gobierno, gobierno y gobernabilidad (Whittingham, 2010), no obstante, de manera conciliada se ha entendido que hace parte de una forma de modernizar el Estado y la técnica de gobierno, de igual manera, hace parte de aquello que Foucault, en el texto “Nacimiento de la Biopolítica”, expone en torno al arte de gobernar, el cual supone el ejercicio de la práctica gubernamental que lleven en todo caso a la idea de hacer el mejor gobierno (Foucault, 2008) y que como se verá tiene sustento, a su vez, dentro de la noción de democracia, en el sentido de que está asociada

con el término de Gobierno, y esto, en términos de Touraine (2006) es la “capacidad del sistema político de elaborar y legitimar las demandas sociales (...) lo que supone combinar la diversidad de los intereses materiales y morales con la unidad de la sociedad” (p.246)

De lo anterior, se extrae que la homogeneidad que del uso de estos conceptos se realiza, tiene como centro de operación la respuesta a las necesidades que la sociedad demanda de las instituciones públicas y que necesariamente impacta la legitimación del gobierno, la confrontación de esa gobernabilidad y en últimas, el buen gobierno. (Porras, 2007).

Bajo esa óptica, entre las variables que coexisten en cuanto al concepto de gobernanza, hay una reflexión en torno a la visión de ésta que la sitúa como un paradigma para el estudio de políticas públicas, y como un “modelo de interacción entre el Estado y la sociedad” (Porras, 2007, p.170), ese marco permite entender que la subordinación de la sociedad al Estado va más allá de una influencia jerárquica escalonada, y se podría hablar de un Estado articulador o facilitador (Montoya-Domínguez & Rojas-Robles, 2016)

En línea con lo expresado, la idea de una gobernanza en relación con la democracia se encuadra en la participación e interacción de la sociedad y la comunidad en aquellas políticas públicas que estructura el Estado, empero deben ser el reflejo de la satisfacción de las condiciones de vida y existencia de la comunidad. Es en este punto donde cobra relevancia el concepto de Gobernanza Democrática, la cual, corresponde a la relevancia que adquieren las colectividades en la toma y participación de decisiones enfocado en políticas públicas, en procesos deliberativos formales que buscan y promueven la concertación a través de consensos, principalmente promueve la inclusión de

diversos actores sociales que se materializan en verdaderas respuestas a las necesidades sociales (Rodríguez, et. al. 2024)

En relación con lo anterior, la participación ciudadana en clave de gobernanza al ser analizada en términos de su interacción e impacto dentro de la Administración Pública, se entiende en el sentido de que autores como (Córdova & Ávila, 2017) han comprendido que la sociedad es el tercer actor, frente al cual el Estado debe, con un ejercicio de control y reglamentación, soportar y amparar la participación en el sentido de permitir que de manera directa incidan en aquellos procesos de mayor impacto y sensibilidad, es decir, de interés general, que generan sobre todo legitimidad y apropiación social.

De igual manera, en cuanto a la teleología que persigue la gobernanza dentro de su desarrollo dogmático, puede decirse que es el alcance de la justicia social, en donde y como se ha sostenido, predomina la visión antropocéntrica del Estado, esta visión puede entenderse a partir de lo planteado por Vilchez-Vargas (2023), el cual comprende que “con la gobernanza global se logra la justicia social, en donde el respeto íntegro del ser humano implique el reconocimiento de sus derechos y empoderamiento de capacidades, que son la fuente de las exigencias de justicia social” (p.4) y se comienza a vislumbrar cómo la Gobernanza Democrática adquiere un elemento transversal y es hablar de una ciudadanía tecnificada en términos de participación.

Así las cosas, se colige que la gobernanza, al convertirse en un esquema medular en el que intervienen las instituciones públicas con la sociedad, se dinamiza y encuentra unos puntos de control y de alto impacto, llamados territorios, en donde la influencia de la ciudadanía se convierte en una constante axiológica para los gobiernos locales,

dado que, el éxito de la implementación de políticas públicas depende del conocimiento profundo que a través de la participación de la comunidad se tiene del territorio. (Romero & Farinós, 2011)

Ese conocimiento del territorio, de manera ineludible profundiza la relación ciudadano-Estado, y conscientes de que si bien, dicha relación tiene un origen normativo y constitucional, no deja de presentarse en la contemporaneidad como una apuesta para tecnificar la manera de dirigir las ciudades, apostar por políticas públicas conjuntas y promover una ciudadanía activa en términos de integración, inclusión y desarrollo desde los territorios. (Romero & Farinós, 2011)

Aunado a ello, en la contemporaneidad y las vanguardias que desde las tecnologías emergentes se han venido desarrollando, se requiere de la concertación y realización de planes estratégicos dentro de la administración pública, particularmente en el caso de las entidades territoriales para que se efectúen fórmulas de cooperación con diversos actores y sectores sociales, económicos y académicos, que respondan a una visión de gobierno colegiada, con el respeto y preservación de la autonomía administrativa y financiera de las entidades públicas, pero virando hacia la profundización de esa gobernanza democrática que permea el territorio y posibilite que desde lo local se impacte el nivel regional y nacional, ello, en línea con la consideración de Romero & Farinós (2011) los cuales destacan que “es en realidad un mundo de ciudades y regiones urbanas y metropolitanas, y no de Estados. Porque es ahí donde se concentra el poder, los recursos, la capacidad de innovación y el talento.” (p.306)

Queriendo significar con ello que, coherentes con la visión de nuestro ordenamiento constitucional y la voluntad del constituyente, el posicionamiento de los

municipios, distritos y la conurbación de éstos en áreas metropolitanas, es predominante en materias claves de desarrollo, como lo son los planes de ordenamiento territorial, donde la concertación y la participación de la ciudadanía se convierte en un elemento *sin non qua*, se podrían dar los lineamientos para el desarrollo y planificación no solo de la ciudad en términos estratégicos, sino, desde la voluntad y deseo de la población, donde de manera irrefutable converge y se puede hablar de una Gobernanza Democrática Territorial, que profundiza la participación ciudadana.

La participación ciudadana a partir del enfoque de la gobernanza democrática territorial: análisis de su incidencia dentro de la Administración Pública

En este acápite, luego de efectuar una revisión en torno a las categorías conceptuales de participación ciudadana y gobernanza democrática territorial, resulta necesario analizar si a la luz de la gobernanza democrática territorial la participación ciudadana como unidad conceptual independiente y transversal a la función pública, adquiere una profundización en el marco de la transformación de los territorios, a partir de una intervención y un ejercicio directo dentro de la administración pública.

Para ello, si se hiciera un ejercicio de mera analogía podría afirmarse que en el contexto y relacionamiento de la participación ciudadana con la gobernanza democrática, existe una subordinación entre un concepto y otro, no obstante, lo que se pretende es efectuar una revisión que permita comprender cómo la participación ciudadana de cara a la interacción con la administración pública, adquiere una relevancia e importancia superior al entenderse desde la gobernanza democrática en los territorios. (Vinasco-Hernández, 2019)

La concurrencia de estos conceptos en la práctica gubernamental se traduce en lo que podríamos denominar como una gobernanza participativa, y siguiendo lo esbozado por Vinasco-Hernández, (2019) el cual considera que se trata de un proceso participativo en donde interviene una multiplicidad de actos, que específicamente busca democratizar los procesos públicos y hacerlos participativos.

Se comprende que la interacción de la ciudadanía en procesos públicos que se emprenden desde el Estado se convierte en un escenario propicio para hablar de Gobernanza Participativa, entendida como aquella forma de comunicación e interrelación horizontal entre el sector público, privado y la sociedad *per se* que busca la consecución de objetivos comunes dentro de la institucionalidad y agenda pública (Palacios-Garay, et. al., 2021), diferente de la conceptualización que dentro de la literatura académica se ha desarrollado en torno a la Gobernanza Colaborativa, comprendida como aquella que se mide en términos de resultados, procesos e impactos que se desarrollan a través de la implementación de políticas públicas (Rang & Qi, 2018), que en últimas, llevan a colegir que se trata de la legitimación del gobierno e indefectiblemente de la transformación del territorio (Revesz, 2009), dado que, permite la cohesión del tejido social representado en organizaciones sociales, y la confección de las políticas públicas adecuadas con las problemáticas y retos de cada territorio, actualizando la forma de gobernar, dado que, la población es quien conoce lo que requiere, y el Estado en un ejercicio dialógico con ésta, puede incrementar su impacto y ejercicio al responder adecuadamente en la satisfacción de necesidades básicas e incremento de la calidad de vida (Valenzuela, 2019).

Lo anterior, de manera directa imbrica en cómo a partir de un gobierno abierto, y de apertura se crean nuevas tendencias de dirigir desde el gobierno las relaciones públicas, y

fomentar estilos de liderazgos a partir de las organizaciones sociales, lo cual llevará a “facilitar la formación de un nuevo arreglo entre gobierno y ciudadanía para crear una gobernanza en red” (Valenzuela, 2019, p.246), no obstante, es sabido que desde la estructura orgánica de las instituciones públicas hay una resistencia para realizar y recibir como si se tratase de un ejercicio horizontal a la ciudadanía, y mantiene la tradición de ser dependencias meramente verticales, ante las cuales la relación con el ciudadano, es de mera subordinación, echando de menos lo considerado por Valenzuela (2019), al colegir que, precisamente la participación ciudadana es el fundamento de la actividad pública, porque es la que causa la legitimidad de la sociedad hacia las instituciones del Estado, porque fundamentan su toma de decisiones, y obviar lo anterior impide la innovación y desarrollo de la sociedad, y con ésta, del Estado.

De igual manera, se compadece con la visión y concepto de gobierno abierto, dado que, al robustecer las dinámicas de participación ciudadana en los territorios, hay que realizar una modificación a la manera de concebir el poder desde su esfera tradicional, que advierta la posibilidad de crear estímulos que garanticen un mayor “acceso del ciudadano a la arena decisional, esto es, hacer más pública la hechura de la decisión de política y lograr mayor incidencia ciudadana en los asuntos públicos” (Valenzuela, 2014, p.166)

La profundización de la participación ciudadana vía gobernanza democrática territorial, permite realizar una transición del ciudadano pasivo y programático hacia la organización sostenida, que intervenga de manera directa en la consolidación de proyectos y políticas públicas que permitan que, desde los entes descentralizados y la transformación de los territorios, se tejan redes de interacción a escala, es decir, desde lo local a

lo metropolitano, de lo metropolitano a lo regional y finalizando en la escala nacional.

Desde el punto de vista de su materialización, se toma como referente el caso del municipio de Bolívar, en el departamento del Cauca y específicamente, en el caso particular del corregimiento de Lerma, en donde el desarrollo local del territorio se emprende a partir de la organización de la comunidad en una agenda local que se articuló con las instituciones públicas en aras de la consecución de un entorno pacífico en el que se empodero a través de la capacitación constante de la comunidad y su reunión, la obtención por parte del gobierno local y departamental de la declaratoria de este sector como uno de convivencia y paz (Chilito Piamba, 2018)

Conclusión

Este estudio permite comprender que la participación ciudadana es un eje fundamental del Estado Social de Derecho, ya que fortalece el control social sobre la gestión pública, legitima la institucionalidad y facilita la construcción de políticas públicas participativas. Es así como, la participación ciudadana no solo fortalece la legitimidad institucional, sino que también impacta positivamente la formulación de políticas públicas y la gestión territorial. La gobernanza democrática territorial es un modelo clave para mejorar la transparencia, la eficiencia administrativa y la relación entre el Estado y la ciudadanía.

De otro lado, al abordar la noción de gobernanza, se encontró dentro del ejercicio propuesto mediante la investigación desarrolladas, que ésta tiene sustento dentro de gobiernos de orden democrático, que su concepción apunta a realizar el mejor gobierno pero de la mano con el conocimiento que desde la ciudadanía se tiene para mejorar las condiciones del territorio y con ello de la

calidad de vida de éstos, así mismo, cómo desde el territorio la gobernanza se concibe como el núcleo desde el cual se marca la pauta para impactar las demás escalas territoriales y así tejer a multinivel un ejercicio de cooperación entre el Estado y diversos actores.

Por último, se esbozó cómo la participación ciudadana a partir de la consolidación de una estrategia de gobernanza democrática territorial encuentra profundización en su dinamismo y ejercicio, dado que, permite una mayor influencia en la confección de políticas públicas y robustece la relación entre Estado-ciudadanía y territorio. Los hallazgos de este estudio tienen una relevancia directa en la administración pública territorial, ya que la implementación de modelos de gobernanza democrática fortalece la relación entre el Estado y la ciudadanía. En particular, estos enfoques pueden ser aplicados en la formulación de políticas públicas locales, en el diseño de mecanismos de control ciudadano y en la promoción de estrategias de descentralización que permitan una mayor participación de la sociedad en la toma de decisiones. De este modo, la gobernanza democrática territorial no solo optimiza la gestión pública, sino que también contribuye al desarrollo sostenible y equitativo de los territorios.

En este contexto, la gobernanza democrática territorial no solo se configura como un modelo teórico, sino como una herramienta clave para fortalecer la gestión pública desde un enfoque participativo. La interacción entre ciudadanía y Estado permite una toma de decisiones más efectiva y alineada con las necesidades reales de los territorios. De esta manera, la consolidación de estrategias de gobernanza y participación ciudadana es fundamental para garantizar una administración pública más transparente, eficiente y orientada al desarrollo sostenible.

Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente (1991). Constitución Política de Colombia – 1991. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>.
- Alexy, R. (2017). *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Chilito-Piamba, E. (2018). Participación comunitaria, gobernanza y gobernabilidad. Experiencia de construcción de paz en el departamento del Cauca, Colombia, y su aporte al posconflicto. El caso del corregimiento de Lerma. *Estudios Políticos*. 53. 51-72. http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-51672018000200051&script=sci_arttext.
- Córdova, E., & Ávila, F. (2017). Democracia y Participación Ciudadana en los procesos de la Administración Pública. *Opción*. 33 (82). 134-159. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6233622>.
- Foucault, M. (2008). Nacimiento de la Biopolítica. *Fondo de Cultura Económica*.
- Ley 1757 de 2015. (6 de junio 2015). Congreso de Colombia. Diario oficial. 49565. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335>.
- Montecinos, E., Neira, V., Díaz, G., & Park, J. (2019). Gobernanza Democrática, Descentralización y Territorio: Análisis del Plan Chiloé en Chile. *Andamios*. 16 (41). 416-436. <https://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v16n41/1870-0063-anda-16-41-413.pdf>.
- Montoya-Domínguez, E. & Rojas-Robles, R. (2016). *Elementos sobre la gobernanza y la gobernanza ambiental*. Gestión y ambiente. 19 (2). 302-317. <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/64547/58768-341491-2-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Ordoñez Valencia, H & Trelles Vicuña, D. (2019). *Control social en la participación ciudadana: Una visión desde los servicios públicos locales*. Revista de Ciencias Sociales. 25 (4). 1-11. <https://www.redalyc.org/journal/280/28062322013/28062322013.pdf>.
- Palacios-Garay, J., Toledo-Córdova, M., Miranda-Aburto, E., & Flores Farro, A. (2021). Políticas Públicas y Gobernanza Participativa Local. *Revista Venezolana de Gerencia*. 26 (95). 564-577. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8890472>.
- Plata, E. (2010). Participación ciudadana y control social: los servicios públicos domiciliarios en Bucaramanga (col.). *Iustitia*. 8. 125-144. Dialnet-ParticipacionCiudadanaYControlSocial-5978988.pdf.
- Porras, F. (2007). Teorías de la gobernanza y estudios regionales. *Secuencia, Revista de historia y ciencias sociales*. 69. 161-185. <https://www.redalyc.org/pdf/3191/319127424008.pdf>.
- Ran, B., Qi, H., & Oszlak, O. (2018). Gobernanza colaborativa: las contingencias del poder compartido. *Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*. 2 (3). 47-90. <http://181.209.22.113/index.php/EA/article/view/61/62>.
- Restrepo, J. (2018). *Estructura Constitucional del Estado Colombiano*. Sello Editorial Universidad de Medellín.
- Revesz, B. (2009). Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local. En Mazurek, H. (Ed). *Gobernabilidad y Gobernanza de los territorios en América Latina*. (pp. 33-57). Actes & Mémoires de l'Institut Francais d'Études Andines.
- Rodríguez Casallas, D., Páez Moreno, A., Román Acosta, D., & Rodríguez Torres, E. (2024). Participación ciudadana, gobernanza democrática y derecho al desarrollo: una revisión sistemática. *Telos: Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*, 26(1), 198-214. www.doi.org/10.36390/telos26113.
- Romero, J., & Farinós, J. (2011). Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. 56. 295-319. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/1354/1277>.
- Rosas, F., Calderón, J., Campos, H., & Jiménez, P. (2018). Análisis del concepto de gobernanza territorial desde el enfoque del desarrollo urbano. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*. 31. 175-210. <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/53699/56348>.
- Sentencia T-125/94. (14 de marzo de 1994). Corte Constitucional. (Eduardo Cifuentes Muñoz M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/t-125-94.htm>.
- Sentencia C-150/15. (8 de abril de 2015). Corte Constitucional. (Mauricio González Cuervo M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/c-150-15.htm>.
- Touraine, A. (2006). ¿Podremos vivir juntos?. *Fondo de Cultura Económica*.

- Valenzuela, R. (2014). Gobierno abierto en una perspectiva multinivel: reflexiones entre la razón teórica y la innovación práctica. *Revista de gestión pública*. 3 (1). 163-197. <https://revistas.uv.cl/index.php/rgp/article/view/2297/2259>.
- Valenzuela, R. (2019). Participación ciudadana en la gestión pública: Lecciones y desafíos. *Revista de Gestión Pública*. 8(2). 241-263. <https://revistas.uv.cl/index.php/rgp/article/view/2462/2452>.
- Vilchez-Vargas, N. (2023). Participación ciudadana y gobernabilidad democrática en gobiernos locales. *Revista Amazónica de Ciencias Económicas*. 2 (1). 1-10. <https://revistas.unsm.edu.pe/index.php/race/article/view/434>.
- Vinasco-Hernández, J. (2019). Gobernanza y participación: la lucha por el territorio y las acciones comunitarias desde las metodologías participativas en la vereda Granizal, Municipio de Bello. *Equidad y Desarrollo*. 34. 79-100. <https://www.redalyc.org/pdf/957/95779230004.pdf>.
- Whittingham, M. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve. *Revista Análisis Internacional*. 2. 219-235. <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/24>.

El papel de los pueblos indígenas en la construcción democrática de los territorios.

Administración municipal de Leticia - Amazonas

Por: ⁶Ceidy Valoyes Zea
Gleyci Yojanna Vargas Reyes

Resumen

Este artículo analiza el papel de las comunidades indígenas en la construcción democrática de los territorios a partir del proceso de descentralización en la administración municipal de Leticia, en el departamento del Amazonas. Si bien estas comunidades han participado activamente en distintos procesos de organización indígena en el orden nacional, han enfrentado desafíos que han limitado su liderazgo, entre ellos, las alianzas con partidos políticos tradicionales y la falta de unidad entre los pueblos indígenas, el artículo pretende analizar el papel de los pueblos indígenas en la construcción democrática de los territorios, desde la perspectiva de la

descentralización de la administración municipal de Leticia, Amazonas y los resultados evidencian la transferencia de poder de las autoridades indígenas y su relación con la gobernanza multinivel en el marco de la descentralización.

Palabras clave: Democracia, Descentralización, impacto, territorios indígenas, transferencia de poder.

Introducción

El rol del pueblo indígena en la construcción democrática del Amazonas colombiano es un aspecto muy importante y relevante en la consolidación del territorio, esto se debe a que las comunidades indígenas han desempeñado un rol fundamental en pro de sus derechos, así como de una democracia más pluralista, teniendo en cuenta las leyes de descentralización que se han gestado en las últimas décadas para consolidar un Estado realmente participativo e inclusivo.

El papel de los pueblos indígenas en la construcción democrática del Amazonas colombiano es fundamental para la consolidación del territorio. A lo largo de los años, estas comunidades han desempeñado un rol clave en la defensa de sus derechos y en la promoción de una democracia más pluralista. Este proceso ha estado respaldado por diversas leyes, como artículos consagrados en la Constitución Política de Colombia, la ley 60 de 1993 que describe la regulación de distribución de recursos de la nación y las entidades territoriales, así mismo, Ley 715 de 2001 que la modifica, ley 1551 de 2012 que reforma el régimen municipal, la ley 1617 de 2013 que define el régimen de los distritos, la ley 1933 de 2018 que habla de los mecanismos de financiamiento y el

⁶ **Ceidy Valoyes Zea:** Contadora Pública de la Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba, Especialista en Revisoría Fiscal y Auditoría Forense - Candidata a Magister en Administración Pública de la ESAP.
Contacto: ceidy.valoyes@esap.edu.co

Gleyci Yojanna Vargas Reyes: Profesional en finanzas y comercio internacional, Especialista en legislación tributaria Nacional e internacional - Candidata a Magister en Administración Pública de la ESAP. Contacto: gleyci.vargas@esap.edu.co

acto legislativo 04 de 2019 [*estableció un nuevo régimen de control fiscal, otorgó facultades reglamentarias permanentes para la elección de contralores territoriales y limitó estas facultades a los artículos 126 y 272 de la Constitución Nacional y a la ley 1904 de 2018*], de allí se creó la Misión de Descentralización a partir del Decreto 1665 de 2021, y con el Plan de Desarrollo Nacional (2018-2022) y la Ley 1962 de 2019 (ley de regiones), impulsadas en las últimas décadas, con el objetivo de fortalecer un Estado participativo e inclusivo (Misión descentralización, 2021)

En el departamento del Amazonas, los pueblos indígenas han articulado sus movimientos en defensa de su soberanía y derechos territoriales. Desde las organizaciones y espacios de diálogo, han buscado incidir en decisiones políticas que afectan sus territorios y hábitat. Su participación se ha manifestado en contiendas electorales y en la formulación de políticas públicas que respeten su cultura y tradiciones (Ministerio de ambiente, 2017).

Desde otra perspectiva, la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia en el año 2016 ha abierto posibilidades para estimular a las comunidades indígenas en participar para contribuir a la paz que establezcan las distintas comunidades, pero también a la justicia social. Su saber ancestral sobre el manejo de los recursos naturales ha sido significativo a la hora de hablar de desarrollo sostenible. Es por ello, que la participación del pueblo indígena en la construcción democrática del Amazonas colombiano es un proceso que se va elaborando en procura de que su voz sea oída, así como el respeto de sus derechos en el marco de una democracia más equitativa, de allí su relevancia en el tema propuesto en este artículo.

Por otro lado, la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia ha generado nuevas oportunidades para fortalecer la participación indígena en la construcción de la paz y la justicia social. Su conocimiento ancestral sobre el manejo de los recursos naturales ha sido

clave en el desarrollo sostenible. En este sentido, la participación de los pueblos indígenas en la construcción democrática del Amazonas no solo busca el reconocimiento de su voz, sino también el respeto a sus derechos en el marco de una democracia más equitativa, lo que hace relevante el análisis planteado en este artículo.

El papel de los pueblos indígenas en la construcción democrática de los territorios

Las comunidades de carácter étnico, como las indígenas en Colombia, oscilan alrededor de ciento quince pueblos, los cuales poseen, en su mayoría, sus propias raíces idiomáticas.

En Colombia, las comunidades indígenas suman aproximadamente 115 pueblos, cada uno con raíces idiomáticas y culturales propias. A lo largo de la historia, estas comunidades han sido afectadas por problemáticas de orden público, especialmente derivadas del conflicto armado. No obstante, han contribuido significativamente a la construcción de una sociedad diversa, tanto cultural como lingüísticamente. En reconocimiento de su importancia, la Asamblea General de Naciones Unidas (ONU) declaró, en 1994, el 9 de agosto como el **Día Internacional de los Pueblos Indígenas**, haciendo un llamado a la equidad y a la igualdad como principios fundamentales para prevenir la discriminación.

En el caso de los pueblos indígenas en la Amazonía colombiana, su organización política y territorial está respaldada por la Constitución Política de Colombia, así como por normativas específicas que buscan fortalecer su soberanía. En este sentido, el Decreto 1665 de 2021 establece lineamientos para la descentralización, con énfasis en la participación ciudadana y la inclusión de los territorios indígenas en la gestión pública. Dicho decreto promueve la equidad territorial, la soberanía de los pueblos indígenas, la asociatividad y la protección del

medio ambiente como pilares fundamentales para el desarrollo de estos territorios.

Sin embargo, la descentralización enfrenta desafíos significativos en la práctica. Si bien se reconoce la diversidad territorial, la transformación hacia un modelo de gestión pública que fortalezca efectivamente las capacidades locales sigue siendo un reto complejo. Esto se debe a la necesidad de reformas no solo normativas, sino también técnicas, que permitan la implementación de modelos de gobernanza adecuados a la realidad de los pueblos indígenas. En este contexto, el marco constitucional colombiano establece en los artículos 7 y 246, principios fundamentales sobre la jurisdicción indígena y el reconocimiento de su diversidad étnica y cultural.

El Informe Final de la Misión de Descentralización señala que la composición y evolución del Sistema General de Participaciones (SGP) ha experimentado cambios normativos que han reducido su capacidad financiera. Por ejemplo, la Ley 715 de 2001 asignó un 4% de estos recursos a comunidades y programas especiales, como resguardos indígenas, el Programa de Alimentación Escolar y el Fondo Nacional de Pensiones. No obstante, persisten brechas económicas significativas en la asignación y ejecución de estos recursos, lo que ha generado limitaciones en el desarrollo territorial de las comunidades indígenas.

Asimismo, el enfoque de Estado Abierto y participación ciudadana en la gobernanza territorial se ha visto debilitado debido a la desconfianza en las instituciones públicas. La centralización del poder y la persistencia de visiones segregacionistas han limitado la participación efectiva de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones. Esto se ha reflejado en el desconocimiento de sus tradiciones, el irrespeto a su soberanía y la perpetuación de formas de racismo estructural.

Ante este panorama, el reconocimiento de los derechos indígenas, su autodeterminación y la garantía del respeto por sus territorios resultan fundamentales. Conforme al artículo 330 de la Constitución Política, los territorios indígenas deben garantizar la aplicación de la ley, promover el desarrollo de sus comunidades, facilitar la inversión pública y colaborar en el mantenimiento del orden público, asegurando al mismo tiempo la autoridad indígena sobre sus territorios.

La descentralización en Colombia

Para explicar los debates en torno a la descentralización en Colombia, es fundamental establecer que la centralización consiste en concentrar las funciones propias del Estado en el poder ejecutivo nacional para la toma de decisiones, sin dar espacio a los entes territoriales para ejercer su soberanía (Rojas, 2023).

En este sentido, se podría afirmar que la centralización debilita el debate social, ya que limita la representación de diferentes actores a nivel nacional, muchas veces a cualquier costo. Esto conlleva el descuido de temas cruciales como la protección del medio ambiente, el mejoramiento de la calidad de vida y el fortalecimiento del modelo de sociedad. En respuesta a esta problemática, surge la descentralización, entendida como la transferencia de responsabilidades en la organización, dirección, recaudación y redistribución de recursos, desde el gobierno central y sus agencias hacia las unidades territoriales.

En el siguiente apartado se presenta la descripción de la temática central del artículo, la descentralización su conceptualización, la necesidad de su desarrollo y la relación entre la soberanía de los pueblos indígenas del Amazonas colombiano, de allí que, en este contexto, la necesidad de descentralización no solo respondió a la búsqueda de mayor soberanía territorial, sino también a las complejas realidades sociales y políticas del país.

A medida que se evidenciaban las limitaciones del modelo centralista, surgieron presiones para reformar el Estado y fortalecer la participación de los entes territoriales en la toma de decisiones. Este proceso se desarrolló en un escenario marcado por profundas tensiones, donde la descentralización se convirtió en una estrategia clave para atender problemáticas estructurales y generar respuestas más cercanas a las necesidades de la población.

Colombia ha soportado un conflicto armado interno durante al menos cinco décadas con consecuencias individuales y colectivas. Explícitamente, el conflicto interno colombiano permanece como la causa de 218.094 muertes entre 1970 y 2010, casi seis millones de desplazados entre 1985 y 2012; 27.023 secuestros y miles de otros crímenes atroces (Comisión de la Verdad, 2022). De allí, que Colombia experimentó una combinación de guerra interna y crecientes demandas de cambio social. La solución propuesta por el gobierno nacional fue el diseño e implementación de reformas institucionales que incluían la descentralización política, administrativa y fiscal, lo cual terminó en una nueva constitución política en 1991. Este proceso de descentralización trajo consigo un mayor nivel de soberanía subnacional con nuevas normas para el acceso a los recursos fiscales, la elección democrática de los gobiernos y la prestación local de servicios públicos.

La descentralización apareció en un contexto de fragilidad del Estado y de presencia de actores ilegales implicados en el conflicto. Por lo tanto, en lugar de fortalecer la legitimidad y la capacidad del gobierno, la descentralización terminó disminuyendo el papel del Estado y fortaleciendo a los actores ilegales en las zonas periféricas. En este sentido, los grupos armados ilegales cooptaron los nuevos recursos y poder descentralizados para su propio beneficio.

De igual forma, la descentralización se ha considerado una política adecuada para mejorar la eficiencia y la eficacia, o el impacto de los programas llevados a cabo por el Estado,

aumentando la cobertura, la accesibilidad y la calidad de los servicios públicos. Las primeras elecciones municipales y regionales tuvieron lugar en 1988, sin embargo, el dilema fundamental de la descentralización en Colombia no radica en que la descentralización sea intrínsecamente indeseable, inestable o imposible de solucionar. Sin embargo, algunas políticas importantes se implementaron inicialmente con demasiada prisa. Entre tanto, cuando surgieron los problemas, se implementaron medidas que iban en contravía a los esfuerzos por compensar las dificultades percibidas con el primer conjunto de políticas, sin embargo, actualmente hay una sucesión de estas acciones políticas inconsistentes, cuyo resultado no evidencia una mejoría pese a la descentralización y, por el contrario, se han detectado menos beneficios municipales que se habían proyectado.

Pese a lo anterior, la descentralización ha sido calificada como una alternativa política adecuada. En 1988 se registraron las primeras elecciones estableciendo un cambio en la soberanía territorial. Sin embargo, la problemática central de la descentralización en Colombia se establece en la deficiencia en la implementación estructural y coherente de la política. Esto se debe a que en la mayoría de las adopciones de la descentralización se realizaron ajustes rápidos sin contar con la resistencia al cambio y no se proyectaron cronogramas para corregir las deficiencias iniciales. Estos errores han generado inconsistencias durante el lapso de implementación de la estrategia, esto ha limitado los beneficios reales de la descentralización. Como resultado, los colombianos han asumido mayores costos por este proceso y han obtenido menos beneficios de los esperados.

En Colombia, durante varias décadas, las poblaciones indígenas han estado en una constante lucha para gestar la reivindicación de sus derechos como ciudadanos diversos, esto ha generado que se logre el reconocimiento de algunos derechos exclusivos como el de los

territorios ancestrales, es allí que a partir del siglo XIX en Colombia se causaron cambios económicos importantes como la apertura económica y una exportación e importación desbordadas de productos agrícolas que produjo una explotación importante en los sectores pilares de la economía del país (ONU, 2010).

De allí que, en el ámbito internacional, el reconocimiento de la soberanía y el autogobierno de los pueblos indígenas tomó fuerza con la elaboración de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1983. No obstante, su aprobación por la ONU no se concretó sino hasta 2007, tras más de dos décadas de debates y negociaciones (ONU, 2008).

La organización mundial de Naciones - ONU, a través de sus diferentes normas que denotan el establecimiento de derechos fundamental para la financiación de las funciones autónomas, concentra la preservación de las instituciones, así como la práctica adecuada de la cultura y las tradiciones, representa sus facultades en los artículos 4, 5, 11, 18, 20 y 23, que denotan la participación y promoción de programas sociales y económicos, así como la toma de decisiones que afecten sus derechos (ONU, 2008). Esta organización ha establecido avances significativos que han llevado a la consecución de cambios políticos, culturales y sociales en diversas naciones, reforzando la garantía de los pueblos indígenas.

El gobierno indígena en Colombia – Amazonas

Las estructuras colectivas del gobierno indígena en Colombia están conformadas por el Cabildo, la Asociación de Cabildos, la AATI (Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas) y el Consejo Indígena. Estas figuras descentralizadas, reguladas por la Ley 89 de 1890, tienen la facultad de administrar y gobernar las comunidades étnicas, basándose en

sus tradiciones y formas de organización propias. Los cabildos, como principales autoridades locales, son elegidos de acuerdo con las costumbres de cada comunidad, mientras que las Asociaciones de Cabildos, reguladas por el Decreto 1088 de 1993, organizan asambleas generales que las convierten en la máxima autoridad de estas asociaciones. Su propósito principal es coordinar con entidades nacionales y locales la ejecución de proyectos relacionados con vivienda, salud y educación, promoviendo el bienestar de sus comunidades (Min Justicia, 2022).

De allí que las estructuras colectivas de gobierno propio no solo garantizan la preservación de la identidad cultural y organizativa de las comunidades indígenas, sino que también fortalecen su soberanía. En el contexto del Amazonas colombiano, el concepto de presupuesto propio para territorios indígenas hace referencia a la gestión autónoma y comunitaria de los recursos y proyectos dentro de los territorios indígenas. De lo anterior se podría inferir que estas decisiones y recursos garantizan a las comunidades indígenas el control de sus recursos y tierras, decisiones que afectan el desarrollo cultural y la alteración de los derechos fundamentales.

Entre tanto, el federalismo teóricamente se fundamenta en la distribución de competencias entre distintos niveles de gobierno, consintiendo cierto grado de libertad a las entidades territoriales en actividades específicas federales. Este ejemplo no cita específicamente a Colombia, esto se debe a que no es un Estado federal, sino un Estado unitario con descentralización, lo que le proporciona el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas que se incorporan en algunos elementos del federalismo periférico, como la administración y decisión sobre sus territorios. Por tanto, se podría inferir que dicha soberanía indígena en Colombia manifiesta una forma de descentralización que permite a estas comunidades ejercer sus derechos de gobierno propio, en sintonía con su identidad y

tradiciones (BanRepública, 2003).

Sin embargo, no significa, en este concepto tácito, que la descentralización sea la garante del ejercicio pleno de la soberanía indígena, esto se debe a que al interior de dichas comunidades existe una forma propia de gobierno, que les permite interactuar con múltiples niveles y actores, esto suscita que se establezca un enfoque menos tradicional y que permita la articulación integral de la descentralización. Es aquí donde la teoría de la gobernanza por niveles tiene importancia para comprender cómo las comunidades indígenas pueden fortalecer su participación en la toma de decisiones, estableciendo la relación bajo diferentes niveles de gobierno (local, regional, nacional e internacional), otorgando responsabilidades que estén acordes con las dinámicas territoriales y culturales de los pueblos indígenas.

En cuanto a la relación entre la teoría del federalismo y los territorios indígenas en Colombia, se puede inferir que estos están representados en la soberanía regional y el gobierno propio. Los pueblos indígenas fundamentan esta soberanía en la Constitución Política de 1991, específicamente en los artículos 286 y 330, los cuales han permitido la legalidad de la creación de entidades regionales propias con facultades legislativas y administrativas.

Dentro de este marco, la descentralización administrativa tiene un enfoque financiero que fue expresado en el artículo 286 de la Constitución, el cual reconoce la soberanía de los territorios indígenas respecto al gobierno nacional para la administración de sus recursos económicos y su participación en las rentas nacionales. Esta distribución se realiza a través de los Entes Territoriales Indígenas (ETI), cuya conformación debe ajustarse a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), según lo estipulado en el artículo 329 de la misma Constitución (Contraloría.gov, 2007).

Además de la soberanía administrativa y financiera, la jurisdicción especial indígena está

contemplada en el artículo 246 de la Constitución, el cual permite a los pueblos indígenas aplicar su propia legislación dentro de sus comunidades, siempre que esta no contradiga la Carta Magna ni los derechos fundamentales. Este modelo refleja similitudes con el federalismo, ya que otorga un grado de independencia a estos territorios. Es aquí donde, la participación del Estado se establece a partir de mecanismos de representación y enfoques políticos, tales como curules en el Congreso. De igual forma, se permiten las consultas previas de carácter obligatorio que inciden en las decisiones sobre sus territorios, como ha sido explicado a través del Convenio 169 de la OIT. Con respecto a la soberanía fiscal y económica, se reconoce la administración de recursos privados a través de la Guardia Indígena, bajo la dirección de sus gobiernos tradicionales (OIT, 2014).

Articulación con la teoría de gobernanza multinivel

Como se ha establecido en apartes anteriores, se tuvo en cuenta conceptos como el federalismo y la descentralización, que asociados a la teoría de la gobernanza multinivel ésta permite establecer una mirada más centrada en la comprensión de la soberanía indígena en Colombia. Este tipo de gestiones políticas se establecen a partir de diferentes niveles de gobierno (local, regional, nacional e internacional), en la toma de decisiones y en el reparto de responsabilidades, por tanto, los pueblos indígenas establecen una relación constante con el Estado colombiano, que a su vez informan en instancias internacionales, suscitando la comprobación de sus derechos y su fortalecimiento institucional en organismos como la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este enfoque resulta fundamental en la formulación e implementación de políticas públicas orientadas hacia las comunidades indígenas,

puesto que establece roles importantes a diferentes actores del cambio político en sus territorios, es por ello por lo que este tipo de estrategias políticas como la gobernanza multinivel permite que las comunidades indígenas posean autodeterminación, siguiendo y cumpliendo el marco constitucional y legal de Colombia.

En el caso de los pueblos indígenas del departamento del Amazonas, el Decreto 632 de 2018, establece un conjunto de normas fiscales y administrativas para la organización y funcionamiento de los territorios indígenas en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, mientras se expide la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) (Funcion Pública, 2018).

Estos se organizan bajo una perspectiva de diversidad cultural y la riqueza que rodea a sus pueblos, ambiental, tradicional y de gestión, lo cual los convierte en actores clave dentro de un esquema de gobernanza multinivel que opera en tres niveles:

Nivel local

- Los planes de vida comunitarios y la soberanía territorial son clave en este nivel.
- Las comunidades indígenas gestionan sus territorios con estructuras organizativas propias, como cabildos y asociaciones tradicionales, siguiendo sus normas y cosmovisiones.
- Implementan planes de vida comunitarios y ejercen su soberanía territorial, garantizando la preservación de sus tradiciones y recursos.

Nivel regional y nacional

- Participan en organizaciones como la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC), que representa sus intereses ante el Estado.

- Intervienen en mesas de diálogo y procesos de consulta previa, asegurando su voz en proyectos que puedan afectar sus territorios.
- Su participación está respaldada por marcos normativos como el Convenio 169 de la OIT y la Constitución de 1991, que reconoce sus derechos (OPIAC, 2024).

Nivel internacional

- Participación en foros internacionales como la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) y en conferencias sobre cambio climático, como la Conferencia de las partes (COP) (COICA, 2023).
- Acceso a mecanismos internacionales de financiamiento para la protección ambiental, como el Fondo Verde para el Clima y los programas REDD+.
- Articulación con organismos de derechos humanos y ambientales para denunciar los impactos negativos de las actividades extractivas y el cambio climático.

Es pertinente, entonces, establecer que existen desafíos como la falta de implementación de directrices ante consultas previas, dificultades en el poder de decisión frente a actores estatales y privados y su articulación entre los niveles de gobernanza con un correcto manejo de la gestión, puede significar oportunidades significativas como el fortalecimiento de la soberanía indígena con políticas de autogobierno, incorporando herramientas que permitan maximizar la autoridad indígena de la región, pero el limitante de las nuevas opciones occidentales como el uso de herramientas digitales y redes de comunicación para visibilizar sus luchas, permitirían un mayor acceso a financiamiento y cooperación internacional para proyectos de conservación.

A pesar de los avances en la participación de los pueblos indígenas en espacios locales, nacionales e internacionales, todavía enfrentan desafíos que limitan el ejercicio pleno de su soberanía, la discriminación en la toma de decisiones nacionales, han gestado diferentes ataques a sus territorios, desapariciones forzadas, desplazamientos, paros armados por parte de grupos ilegales al margen de la ley que lesionan sus gobiernos autónomos, y que pese a la gestión que poseen, descentralizada del Estado colombiano, no hay garantías de derechos en materia política, sin embargo, una gestión adecuada suscita desafíos para transformar los territorios en zonas de paz, es allí que es importante el fortalecimiento de la soberanía indígena, que pueda lograrse a partir de la implementación de autogobiernos y la adopción de herramientas que maximicen la toma de decisiones en la región.

Con relación a las apreciaciones anteriores, el gobierno en línea utiliza redes de comunicación que han representado un desafío debido a su origen en modelos occidentales. Su implementación facilitaría la forma como visualizan sus luchas, el acceso a mecanismos de financiamiento internacional y la cooperación para proyectos de conservación y desarrollo sostenible en sus territorios, es por ello que este tipo de gobernanzas le brinda a los pueblos indígenas del Amazonas colombiano que puedan incidir en políticas que afectan sus territorios, promoviendo el respeto por sus derechos y la conservación de sus ecosistemas, de manera que es preciso establecer e identificar el concepto de territorio indígena y soberanía dentro de la clasificación occidental y la visión indígena del mismo, es ahí donde la primera se basa en la propiedad privada y la soberanía del Estado con el uso económico de los recursos naturales, estableciendo con ello que el territorio es considerado propiedad delimitado y registrado bajo parámetros legales que establece fronteras fijas y límites sobre el control territorial.

A partir de ello, desde el punto de vista extractivista, la tierra es vista como un recurso a explotar para el desarrollo y el progreso, mientras que la visión indígena del territorio va más allá de un espacio físico, esto hace parte de su identidad, cultura y espiritualidad, con base en la relación sagrada y holística de la tierra, se establece que hace parte del colectivo y la comunidad y que es heredable a las futuras generaciones de manera dinámica e interconectada, teniendo fronteras fijas y que son parte de un ecosistema mayor que incluye ríos, montañas, animales y espíritus.

Siguiendo esta lógica, la respuesta a la pregunta de investigación está directamente relacionada con la diferencia entre soberanía y descentralización en la comprensión del territorio de las comunidades indígenas del municipio de Leticia, en el Amazonas. En la determinación de estas comunidades, la soberanía se concreta por su facultad para negociar sus propios gobiernos y ejercer el derecho a autogobernarse según sus prácticas culturales, respaldado por la OIT y la ONU. En el caso colombiano, la soberanía se establece a través de figuras como los Resguardos Indígenas y las Entidades Territoriales Indígenas (ETIs), cuyo objetivo es generar un control más amplio sobre la gestión política, administrativa y territorial de sus comunidades.

En teoría, la descentralización podría fortalecer la soberanía indígena al acercar la toma de decisiones a los territorios locales, por el contrario en la práctica, existen desafíos, como el poco reconocimiento legal de dichos resguardos, no hay un control sobre sus recursos desde instancias gubernamentales que pese a que se descentralizan ciertas funciones, no siempre garantizan el acceso y manejo efectivo por parte de los pueblos indígenas, generando vacíos en las comunidades en la toma de decisiones sobre sus propios territorios. En el caso de Leticia, Amazonas, donde la administración municipal y departamental poseen acuerdos para la convivencia con las comunidades indígenas, es necesario que los

modelos descentralizados no se limiten solo a la toma de decisiones entorno a la delegación de funciones, sino, por el contrario, se establezca la autodeterminación indígena. Para ello, es importante darle la importancia que requieren los ETIs como entidades con plena capacidad de gestión sobre sus territorios.

En este contexto, el informe sobre la Misión de descentralización a los territorios indígenas ha establecido un análisis en cuanto a la descentralización territorial, con especial atención a las comunidades indígenas y otros grupos vulnerables. Este informe ha aportado estrategias y recomendaciones para mejorar el diseño de políticas públicas más efectivas y ajustadas a las realidades locales, en los siguientes pilares:

Reflexión sobre la soberanía indígena

- Es la visión del fortalecimiento de la soberanía con respecto a las figuras de gobierno de resguardos en las comunidades para la gestión de sus territorios.
- Es fundamental establecer una comunicación asertiva entre el Estado y los gobiernos indígenas.

Concesión de recursos y financieros

- Caracterizar la necesidad de aumento en la transferencia de recursos a los territorios indígenas.
- Ajustar el Sistema General de Participaciones (SGP) para que las comunidades indígenas establezcan prioridades en educación, salud e infraestructura.

Soberanía en la planificación territorial

- Permite la asignación de autoridades indígenas en la formulación de políticas públicas.

- Propone estructuras participativas con resultados más tangibles en la gestión de ordenamiento territorial en sus comunidades.

Justicia y gobernanza indígena

- Establecer el rol de la gobernanza especial indígena y la necesidad de normalizar la justicia en sus territorios.
- Plantea la interdisciplinariedad entre la justicia indígena y la justicia ordinaria.
- Establece mecanismos para el cumplimiento de los Objetivos de desarrollo sostenible en la protección del medio ambiente.

El informe final de la Misión de Descentralización aporta el esfuerzo de soberanía, que suministra sugerencias cruciales para elaborar estrategias públicas más expertas y adecuadas para las regiones de comunidades indígenas. Este enfoque garantiza que las comunidades posean sus procesos, mejoren su calidad de vida y promuevan prácticas ecológicas para un futuro duradero.

Conclusión

Es importante destacar que durante el desarrollo del presente artículo se establecieron conceptos importantes en el marco de la descentralización de la gestión Municipal de Leticia (Amazonas), esto se debe a que existen diferentes situaciones que conllevan a determinar qué tan autónomas son las comunidades indígenas que confluyen en el territorio y qué tan viables son los elementos de la formulación de políticas públicas frente al régimen democrático en Colombia en pro de una alternativa más inclusiva y diversa (Agredo, 2006).

En Leticia, estas comunidades indígenas han establecido un gobierno propio que establece la toma de decisiones siguiendo los lineamientos constitucionales del país,

generando con ello la representación de los pueblos étnicos en la construcción democrática, basándose en la soberanía de los resguardos y sus políticas propias. Es preciso inferir que en esta región Amazónica se establezca como necesidad manifiesta el reconocimiento de sus derechos sobre sus territorios ancestrales y el fortalecimiento de sus estructuras organizativas autónomas. En este sentido, comunidades como los Ticuna, Yaguas y Cocamas han liderado procesos para proteger sus territorios y consolidar su gobernanza.

Desde la descentralización se han gestado indicaciones políticas para resguardar sus costumbres y respetar la forma como establecen la dirección de sus pueblos, permitiendo con ello la representación política directa en los órganos de decisión municipal. Es por ello que en Leticia este proceso ha sido crucial para que estas comunidades puedan expresar sus necesidades y preocupaciones de manera directa en espacios de gobierno como el concejo municipal, fortaleciendo con ello la democracia local puesto que se cumple el derecho fundamental del reconocimiento étnico y se permite la inclusión de comunidades que no han participado del desarrollo regional.

Pese a dichos logros en materia local, se carece de capacitación en temas interculturales, pues persiste el desconocimiento sobre la organización indígena, no hay financiación para proyectos específicos dirigidos a esta población, lo que limita la verdadera descentralización y participación de estas comunidades en la democracia del país, no obstante, no todo es negativo, la descentralización también ha contribuido a la revitalización y fortalecimiento de la identidad cultural de los pueblos indígenas a través de iniciativas locales.

En conclusión, las comunidades indígenas en Leticia – Amazonas no son ajenas a enfrentar los retos propios del cambio, puesto que pese a su cultura han incorporado nuevas tecnologías a la forma como gestionan sus territorios, aceptando nuevas formas de comunicación que

permite la educación intercultural y el financiamiento a través de proyectos más sostenibles e innovadores. De allí que la administración municipal de Leticia y el Estado colombiano han propuesto nuevos modelos de gestión que no solo transfieran competencias, sino que reconozcan la diversidad territorial y cultural como un eje central del desarrollo. Esto sugiere un reto importante para ampliar la participación de estas comunidades en la formulación de políticas efectivas que garanticen sus derechos y su representación democrática. Para ello, el informe de la misión establece que es importante atender el Objetivo 5 sobre la Descentralización y Territorios Indígenas, que se proyecta como garante de la soberanía, la inclusión y el desarrollo equitativo de los territorios indígenas dentro del marco descentralizado del Estado.

Referencias

- Agredo, G. (2006). *El territorio y su significado para los pueblos indígenas*. . Revista Luna Azul, (23), 28-32.: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.redalyc.org/pdf/3217/321727225006.pdf
- BanRepublica. (2003). *La idea federal en Colombia durante el siglo XIX*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/fed.pdf
- COICA. (2023). *COICA y la trabajo regional de la Amazonía en los «Diálogos Amazónicos»: Un Foro para la Sostenibilidad y el Futuro de la Amazonía*. <https://coicamazonia.org/coica-y-la-trabajo-regional-de-la-amazonia-en-los-dialogos-amazonicos-un-foro-para-la-sostenibilidad-y-el-futuro-de-la-amazonia/>
- Comision de la Verdad. (2022). *Cifras de la Comisión de la Verdad presentadas junto con el Informe Final*. <https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/principales-cifras-comision-de-la-verdad-informe-final>
- Contraloria.gov. (2007). *Análisis y evaluación de la descentralización desde la Constitución de 1991 hasta 2006.pdf*. file:///D:/user/Downloads/An%C3%A1lisis%20y%20evaluaci%C3%B3n%20de%20la%20descentr

- alizaci%C3%B3n%20desde%20la%20Constituci%C3%B3n%20de%201991%20hasta%202006-1.pdf
- DPN. (2024). *Informe Final Misión Descentralización*. <https://misiondescentralizacion.dnp.gov.co/SiteAssets/Paginas/MMXXIV/Informe%20final%20Misio%CC%81n%20de%20Descentralizacio%CC%81n.pdf>
- Funcion Pública. (2018). *Decreto 632 de 2018*. Ministerio del Interior: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=164152>
- Justia Colombia. (2019). *Constitucion politica de Colombia 1991*. <https://colombia.justia.com/nacionales/constitucion-politica-de-colombia/titulo-i/>
- Min Justicia . (2022). *informe gobierno propio indigena en Colombia*. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/fortalecimiento-etnico/Documents/banco2021/IniciativasApoyadas/42.%20CARTILLA%20ENSE%C3%91ANZAS%20DEL%20PUEBLO%20INGA%20DE%20CHALUAYACO.pdf>
- Misión descentralización (2021) Normativa. DNP. <https://misiondescentralizacion.dnp.gov.co/sobre-la-mision/Paginas/normativa.aspx>
- OIT. (2014). *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. . Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014. 130 p.: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf
- ONU. (2010). *La situación de los pueblos indígenas en Colombia: Seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior*. <https://www.hchr.org.co/informacion/la-situacion-de-los-pueblos-indigenas-en-colombia-seguimiento-a-las-recomendaciones-hechas-por-el-relator-especial-anterior/>
- ONU. (2018). *Las principales obligaciones en materia de derechos humanos*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/FP_ReportSpanish.PDF
- OPIAC. (2017). *segundo resumen de informacion de salvaguardas para redd+*. https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/segundo_II_Resumen_de_Info_Salvaguardas_Rev_Consolidado.pdf
- OPIAC. (2024). *Derechos territoriales y gobernanza*. <https://www.opiac.org.co/2024/09/20/derechos-territoriales-y-gobernanza-la-opiac-camina-hacia-la-cop-16-2024/>
- Organización de las Naciones Unidas -ONU. (2008). *Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos*. https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf
- Rojas, F. (2023). *La descentralización en Colombia: Hora de cambiar el CHip*. Departamento Nacional de planeacion: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PublishingImages/Planeacion-y-desarrollo/2023/noviembre/pdf/la-descentralizacion-en-colombia-cambiar-de-chip.pdf>

Del estado de la dominación al estado de la experiencia

Por: ⁷Sergio Eduardo Pineda Pineda

Resumen

El siguiente escrito tiene por objeto iluminar el concepto de Estado definido por Max Weber a través de las propuestas sociológicas de Norbert Elias y Georg Simmel. El reto se encuentra en leer el tipo de dominación racional-burocrático a través de las acciones recíprocas, la experiencia y el aprendizaje como dispositivos, pues, pasados cien años de publicarse *Economía y Sociedad* siguen en disputa teórica las aportaciones de este autor.

Los resultados de este diálogo teórico reformulan la dominación racional-burocrática weberiana al incorporar la agencia individual de Elias y las interacciones simbólicas de Simmel, factores que dinamizan las estructuras sociales desde una perspectiva relacional y la experiencia. El texto no solo ofrece una mirada conciliadora a la dicotomía individuo-sociedad, también otorga conceptos de la sociología clásica a una sociedad con capacidad de cambio y agencia mayor.

Palabras clave: Estado, individuo-sociedad, experiencia, burocrático-racional.

Introducción

La conceptualización del Estado en las ciencias sociales ha sido históricamente marcada por tensiones teóricas y ontológicas entre estructuras y agencia. En este escrito, se propone un diálogo entre tres clásicos —Max Weber, Norbert Elias y Georg Simmel— para reinterpretar el Estado burocrático-racional desde las ciencias sociales, tomando como eje la dicotomía individuo-sociedad. Aunque ambicioso, este ejercicio presenta una aproximación teórica: mientras Weber ofrece una visión estructural centrada en la burocracia y la dominación racional, las perspectivas de Elias (figuraciones) y Simmel (socialización) permiten integrar la experiencia como factor dinamizador de lo social.

La relevancia epistemológica de retornar a la dicotomía individuo-sociedad radica en superar el nominalismo sociológico atribuido a Weber —que reduce la sociedad a acciones individuales aisladas—, el cual, según críticas como las de Nocera (2006), subestima las dinámicas emergentes de la interacción humana. En este contexto, conceptos centrales como Estado vuelven a la discusión y con ellos su operacionalización teórica y metodológica; a su vez, preguntas frecuentes en torno a la gobernanza o la relación sociedad-Estado-mercado ponen en el centro de discusión las posibilidades de cambio por parte de los individuos o las capacidades de agencia de estos respecto a la sociedad.

Frente a la administración pública, la discusión individuo-sociedad y agencia-estructura otorgan un marco de referencia para la interpretación de problemas

⁷ Sociólogo de la Universidad de Antioquia y Administrador Público ESAP - Territorial Antioquia, Magister en Estudios Urbano-Regionales de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín.

Becario Conacyt en México y estudiante de doctorado en el Colegio de Sonora en la línea de Análisis y Evaluación de Políticas Públicas. Contacto: Sergioeduardopineda@gmail.com

contemporáneos. Su justificación está dada por la emergencia de enfoques bottom-up en la toma de decisiones dentro de una organización: la legitimación de los presupuestos participativos, la construcción de planes de desarrollo, el diálogo frente a las exigencias de movimientos sociales o las luchas ambientales en los territorios, implican la reconstrucción de un Estado con clara racionalidad burocrática (en términos weberianos).

En términos de estructura, el escrito se divide en dos secciones. El primero discute el concepto de Estado a partir de la agencia y estructura, tiene por objetivo introducir la racionalidad y burocracia en un contexto sociohistórico para las ciencias sociales. La segunda sección recoge la experiencia como complemento a la propuesta weberiana sobre la burocracia y el Estado, dando capacidad de acción a los individuos desde las teorías de las figuraciones y socialización.

El Estado

Para estos autores el Estado es resultado de fuerzas históricas puestas en marcha por Occidente. En Simmel (2000), el principio de la forma y la vieja lucha de la vida contra esas formas impulsaron el desarrollo de la humanidad hacia la modernidad; en Weber (2021), las recíprocas probabilidades de cambio y lucro, impulsadas por el capitalismo, configuraron la vida moderna de occidente. Finalmente, Elias (1990, 2008), influido por Weber y cercano a Simmel, asume en las formas culturales institucionales y económicas su concepto de sociedad; con ello el Estado surge como un tipo de orden social que responde a un objeto propio de la sociología.

A partir de este marco común aparece una pregunta clave: ¿qué es el Estado para Weber? Bajo la administración burocrática o la administración burocrática-monocrática aparece como una forma racional de dominación⁸ con susceptibilidad técnica, la cual contiene precisión, continuidad, rigor y confianza; a su vez, contiene calculabilidad y aplicabilidad universal formal de sus tareas (Weber, 2002). Así, el Estado se soporta en la legalidad de ordenaciones y derechos de mando mediante una racionalidad con arreglo a fines o racionalidad con arreglo a valores.

El Estado, bajo esta forma de racionalidad responde entonces a un direccionamiento de la sociedad con una estructura determinada por el contexto funcional de la sociedad (Elias, 1990). En esta definición se encuentra la primera contestación a la teoría weberiana, la formación de grupos sociales por parte de individuos particulares que dotan de modos de actuaciones y funciones a un esquema rígido como es el Estado. La obediencia descrita en los tipos de dominación y la racionalidad da un viraje con Elias hacia la flexibilidad de la individualización.

La sociedad entendida como proceso individualizador da un giro a la racionalidad con arreglo a fines o valores, en Elias (1990) dicha racionalidad aterriza a niveles intersubjetivos y da alternativas de escape a la teoría Weberiana⁹. El Estado como organización política y de espíritu occidental se enfrenta entonces, como objeto, a nuevas interpretaciones sociológicas; la obediencia y la autoridad transitan de la voluntad hacia el aprendizaje de experiencias que inscriben a un individuo en un sistema concreto.

⁸ Para Weber (2002, p. 170) “probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos. [...] La dominación de autoridad requiere un determinado mínimo de voluntad de obediencia, es decir interés interno o externo de obedecer”.

⁹ Referida al capítulo III de Economía y Sociedad y La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo.

Para Elías (2008), el Estado puede entenderse como un concepto sociológico en crisis por la inmovilidad en el cual se le ha insertado. La tradición teórica que inicia en el siglo XX requiere de nuevos abordajes desde las posibilidades de aprendizaje, la acumulación de experiencias, la adaptación de conductas individuales y los cambios que desde la convivencia social reformulan la sociedad. Continúa Elías (2008) criticando conceptos como Nación y Estado-nación, familia o poder, pues la conciencia individual desaparece en estas categorías centrales de las ciencias sociales; en Weber epistemológicamente el objeto (*individuo*) queda fuera, siendo la consciencia o el espíritu un asunto interno que no se encuentra en el acercamiento al Estado.

Las estructuras sociales típicas, como por ejemplo las administraciones burocráticas, los sistemas económicos capitalistas o los tipos carismáticos de dominio sólo los podía justificar en tanto que productos artificiales de los propios sociólogos, en tanto que representaciones científicas precisas y ordenadas referidas a algo que en realidad carecía de estructura y de orden (Elías, 2008, p. 139).

A la rígida racionalidad le encontramos una segunda postura contraria al concepto de Estado definido en Economía y Sociedad (la epistemología weberiana). La separación entre el individuo y la sociedad, propio de las sociedades secularizadas, no respondía a las agendas que hacia 1970 se planteaban las ciencias sociales (Elías, 2008). Lo no-social de las relaciones entre individuos y objetos que usa Weber también se aleja de Simmel (2002); éste, en búsqueda de las acciones recíprocas de los individuales, aporta desde la *distinción del contenido y su forma* una lectura que antecede a Elías.

Entonces, ¿cómo fortalecer los postulados weberianos desde las lecturas clásicas de Simmel y Elías, hechas desde los individuos?

En Simmel (2012), la sociología surge del estudio de las formas de socialización, es decir su objeto. En esta enmarca al individuo ubicado en el espacio y la sociedad. El espacio remite a este individuo hacia una sociedad específica y el segundo remite a una figura inteligible permitiendo abordar teóricamente el fenómeno. Siendo más genéricos con la perspectiva simmeliana, en las acciones orientadas de constante flujo y movimiento, fértiles o efímeras, se generan formas de socialización de carácter recíproco desarrolladas por el autor como formas sociales o socialización. El Estado se entiende en esta perspectiva como una forma y las acciones recíprocas dotan a ese objeto de relaciones que fijan, otorgan y cohesionan al individuo.

Pese a encontrar similitud con los cuadros de dominación definidos por Weber (2002), la investigación empírica de Elías aporta un segundo concepto bajo el cual interpretar el Estado: las “figuraciones”. En una lectura similar a la de Simmel, las figuraciones marcan la idea como las personas y grupos se vinculan recíprocamente, en este sentido se condicionan y generan interdependencias (Elías, 2012). Con este concepto de gran acervo teórico, el autor rompe con la dupla individuo-sociedad, en la cual no media la sociedad sino las relaciones y a través de ello se representan las interconexiones globales; este enunciado representa el acercamiento a Simmel, donde termina de desarrollar la idea mediante las imágenes que el individuo hace por influencia del grupo.

A las figuraciones se suman las acciones recíprocas. Bajo este concepto de Simmel (2002) asume en la lectura al Estado como un

eje movilizador, en su interior surgen tensiones, conflictos y liberaciones. Es entonces la cultura un aporte que dota al Estado de potencia (extrae el concepto de la dominación y le da vida o movimiento), y a través de la sociabilidad construye una unidad de análisis capaz de reinterpretar los conceptos de Weber.

La socialización es la forma que se realiza de incontables maneras diferentes en las que va creciendo la unión de los individuos en razón de aquellos intereses sensitivos o ideales, momentáneos o duraderos, conscientes o inconscientes, que empujan causalmente o arrastran teleológicamente y que se realizan dentro de esta unión (Simmel, 2002, pp. 78-79).

Ahora, ¿cómo llevar estos conceptos hacia nuevas propuestas? Pensar en el Estado desde el individuo conlleva a reflexiones teóricas y epistemológicas, a su vez, a cuestiones prácticas en el quehacer de la estatalidad. La experiencia dentro del Estado, junto a la socialización, permite complementar las definiciones Weberianas. Planteo en este punto dos situaciones: i) unas experiencias como propuestas metodológicas extraídas de Elias, ii) unas experiencias que rompen con el concepto burocrático y neoburocrático¹⁰.

Las experiencias en Elias (1990) permiten comprendernos como seres humanos y como sociedad, formando leyes, patrones sociales y concibiendo fenómenos supraindividuales. La experiencia dota al individuo de una conciencia y es capaz de enfrentarlo a su propio grupo, en este sentido, “los seres humanos poseen la capacidad de saber que saben, son capaces de reflexionar sobre su propio pensamiento y de

observar qué y cómo observan” (Elias, 1990, p. 125).

Aplicando el concepto de experiencia de Elias podemos pasar a la empresa de este ensayo: agregar capacidad de movimiento al concepto de Estado (desde el tipo ideal burocrático-racional)¹¹. La posibilidad de transformación es finalmente una cualidad con la cual debe dotarse a la estructura estatal, las agendas públicas y las políticas públicas; el deseo de agenciamiento hacia el individuo surge en medio de nuevas estatalidades, aún en construcción.

La disputa con las experiencias aparece frente a la racionalidad y el dominio social bajo saberes específicos. La estructura de dominación planteada por Weber (2002) es amplia, coercitiva y constituye una definición ampliada de una estructura inamovible; la administración burocrática, ejercida por el Estado, domina la vida cotidiana y plantea marcos de acción limitados para la acción individual.

Toda nuestra vida cotidiana está tejida dentro de ese marco. Pues si la administración burocrática es en general -caeteris paribus- la más racional desde el punto de vista técnico-formal, hoy es, además, sencillamente inseparable de las necesidades de la administración de masas (personales o materiales) (Weber, 2002, p. 178).

La respuesta a este marco de la vida cotidiana se halla en la experiencia individual y el aprendizaje, ya se han planteado definiciones a estos conceptos en términos de movilizadores sociales. En Elias (2008), suma a estas

¹⁰ Refiere a un nuevo tipo de Estado, el cual priorizó la racionalidad económica a través de ajustes estructurales. Para el CLAD (1998, p. 8), “la gran modificación del papel del Estado, sin embargo, tiene que ocurrir en lo que concierne a la forma de intervención, en el plano económico y en el plano político.

¹¹ Sería injusto hacer lecturas anacrónicas a Weber, por ello, este ejercicio sociológico pretende sumar elementos a una forma de administración moderna.

características los desarrollos sociales que tienen para los individuos el sumar la experiencia y aprendizaje, en una suerte de dirección y conducta la experiencia frente al mundo (en este caso el Estado) y frente al otro puede modificar su entorno y a otros.

El individuo a través de la experiencia y el aprendizaje modifica las formas de su convivencia social (Elias, 2008), bajo esta afirmación el modelo burocrático-racional que domina el Estado en Weber (2002) puede transformarse a partir de procesos individuales. La reflexión y conciencia le acompañan a la experiencia, formando en ello una apuesta por el cambio y la transformación.

Conclusión

Se concluye que los conceptos de Elias y Simmel introducen posibilidades de agencia en los desarrollos teóricos de Weber sobre el Estado y la dominación burocrático-racional. No obstante, interpretar a estos clásicos plantea un desafío que exige una exégesis rigurosa y contextualizada. Este trabajo, aunque no agota la discusión, identifica claves para una lectura integradora: articula las estructuras weberianas con dinámicas relacionales, situando al Estado como un concepto de vigencia teórica y potencia analítica para comprender tensiones contemporáneas entre burocracia, poder y acción social.

El texto no solo ofrece una mirada conciliadora entre individuo y sociedad, sino que también propone lecturas complementarias del Estado, demostrando que la burocracia weberiana puede coexistir con

mecanismos de flexibilidad institucional. Para la administración pública, esto implica replantear diseños organizacionales integrando participación ciudadana y gestión en red. Así, se fortalece la vigencia de los clásicos al actualizar su marco teórico para abordar desafíos contemporáneos, como la gobernanza en sociedades interdependientes.

Referencias

- CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998). Una nueva gestión pública para América Latina. CLAD.
- Elias, N. (1990). La sociedad de los individuos. Barcelona: Ediciones Península.
- Elias, N. (2008). Sociología fundamental. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Elias, N. (2012). La relación entre establecidos y marginados. *El extranjero. Sociología del extraño*, pp. 57-86.
- Nocera, P. (2006). Un yo que es un nosotros. Individuo y Sociedad en la obra de Norbert Elias y Max Weber. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 13(1).
- Simmel, G. (2000). El conflicto de la cultura moderna. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (89): pp. 315-330.
- Simmel, G. (2002). Cuestiones fundamentales de sociología. España: Gedisa Editorial.
- Simmel, G. (2012). El extranjero. *Sociología del Extraño*, pp. 21-26.
- Weber, M. (2002). Los tipos de dominación. En: Weber, M. *Economía y Sociedad, Esbozo de sociología comprensiva* (pp. 170-241). España: Fondo de Cultura Económica
- Weber, M. (2021). La ética protestante y el espíritu del capitalismo. México: Biblioteca virtual Omegalfa.

Reflexión

El Acuerdo de Paz en Colombia: ¿Éxito o fracaso?

Por: ¹²Nataly Alexandra Quintero Montoya

La paz escrita en papel y la guerra escrita en sangre

En la noche oscura, donde la violencia cada día está más viva en cada rincón de la humanidad, una mujer grita en medio de la neblina: “¿Dónde están mis hijos?”. Su eco atraviesa las montañas y se pierde en los ríos turbios de la violencia. Ésta no es solo una historia, es el lamento y relato de miles de madres que han visto a sus hijos desaparecer en el conflicto armado colombiano. Su voz la personificamos en la leyenda de **La Llorona**, aquella mujer que camina por las calles sin descanso buscando a quienes les arrebataron. Colombia, por muchos años ha sido un país atrapado entre el recuerdo de la guerra y la promesa de la paz, aquella promesa que muchos sueñan con ver cumplir.

El Acuerdo de Paz en 2016 con las FARC, que ha sido firmado en un papel, no ha logrado apagar el eco de los disparos en los campos y en la ciudad, ni tampoco detener las lágrimas de esas lloronas que aún buscan a sus

desaparecidos. Aunque éste, en su momento, fue presentado como esa luz de esperanza en medio de la oscuridad del conflicto, su resplandor ha sido opacado por nuevas sombras. Este acuerdo es un intento de poner fin a décadas de conflicto. Sin embargo, la violencia persiste y el abandono estatal en regiones estratégicas por su entorno montañoso para los grupos armados, ha llevado a que esto sea una utopía para los colombianos, contando además con la debilidad en su implementación, han sembrado dudas sobre su efectividad. ¿Fue la paz un pacto con la vida o solo tinta derramada en un papel?

Un acuerdo firmado, una administración ausente

Las administraciones públicas son las encargadas de custodiar y hacer veeduría a la promesa de paz, la que tiene el trabajo de convertir las palabras en hechos, de sembrar justicia donde solo ha existido cenizas. El acuerdo de paz se construyó sobre seis pilares fundamentales para lograr una transición ordenada: la reincorporación de excombatientes, justicia para las víctimas, el desarrollo rural, la participación política, la sustitución de cultivos ilícitos y las garantías para la seguridad. Sin embargo, como en un cuento de terror donde el final feliz no existe, la realidad torció la historia, y como dicen nuestros abuelos “*del dicho al hecho, hay mucho trecho*” porque en las veredas y ciudades de Colombia la violencia sigue escribiendo su propia historia, es decir, estamos viviendo en esa selva de cemento que muchos de nuestros artistas cantan.

¹² **Nataly Alexandra Quintero Montoya:** Estudiante Administración Pública Territorial- Cetap El Santuario, Estudiante Publicidad y Mercadeo en La Corporación Unificada Nacional de Educación Superior (CUN). Participación en investigaciones:

Revista Huellas y Senderos: El nacimiento de un pueblo. Genealogía e Historia económica de El Santuario hasta mediados del siglo XX publicada en noviembre de 2020. Monografía musical de El Santuario: Armonía en las montañas, breve historia de la música santuariana (1872- 2000). Contacto: nataly.quintero@gmail.com

El Estado, que está encargado de ocupar los espacios dejados por la guerrilla, ha sido incapaz de imponerse y tomar control de los territorios, permitiendo que nuevas estructuras criminales tomen riendas en el asunto, creando así, una crisis social donde ni las mismas personas del territorio se han apropiado de su espacio para evitar este tipo de situaciones, por miedo. En las noticias y periódicos vemos todos los días cómo excombatientes que un día creyeron en la reconciliación y en el verdadero cambio armónico han sido silenciados, cómo líderes sociales que soñaban con la transformación han sido asesinados, y cómo la confianza de que llegue la paz ha sido herida de muerte. Desde La Habana se firmaron promesas, sueños y se depositaron todas las esperanzas de quienes ya no la tenían, pero como siempre las palabras se las lleva el viento. Se supone que el gobierno es ese faro en medio de la tormenta, que éste tendría una presencia firme en los territorios golpeados por la guerra, pero no ha sido así.

La esperanza se ha convertido en miedo y el silencio de los desaparecidos en un lamento eterno. ¿Cómo hablar de paz cuando el miedo sigue estando presente en el campo y en la ciudad? ¿Cómo construir futuro cuando el presente sigue escribiéndose con sangre?

La hidra de la violencia y la fallida presencia estatal

El conflicto colombiano, lejos de extinguirse, se ha transformado en una hidra de múltiples cabezas como en esos mitos griegos que tanto hemos leído y tan lejos hemos creído. La firma del Acuerdo de Paz ayudó a eliminar a un actor armado, pero la falta de inversión pública en los territorios ha permitido el surgimiento de nuevos grupos como el Clan del Golfo, que se ha erigido como uno de los grupos más fuertes en Antioquia; y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) ha expandido su influencia, alargando la sombra de la guerra, y con ello, reclutando nuevamente niños,

llevándolos a crecer antes de tiempo y en lo más triste de todo, en la guerra.

La administración pública debe tomar medidas y comenzar a actuar estructurando pilares y procesos más fuertes para la construcción de la paz; con su experiencia y conocimiento debe ser esa espada que corte de raíz la violencia, llegando con educación y empoderando a los ciudadanos para que ellos mismos hagan parte del cambio y que esto no se siga presentando. Pero hasta ahora solo ha sido un susurro en el viento. Mientras los programas de reinserción continúan careciendo de financiamiento y de apoyo, los excombatientes que han creído en este proceso seguirán siendo asesinados y los líderes sociales caerán bajo las balas del olvido, así como lo leemos en el libro *“El Olvido que Seremos”*, del escritor colombiano Héctor Abad Faciolince.

La memoria como arma contra el olvido

Las cicatrices de Colombia no solo están en los cuerpos de quienes han sobrevivido a la guerra, sino en la memoria de un pueblo que ha aprendido a convivir con la violencia. Documentales como *El Testigo*, de Jesús Abad Colorado o películas como *Los Colores de la Montaña*, han capturado esa realidad que tanto nos duele, nos ha marcado y abren esas heridas cicatrizadas haciéndolas sangrar con imágenes que hablan más que las palabras, mostrando una nación que vive entre la esperanza y la desesperanza.

La paz no se puede convertir en un espejismo en medio del desierto del conflicto, la administración pública y la comunidad tienen como responsabilidad transformar la memoria y las marcas de la violencia en una acción, en un acto de reconciliación y en un acto hasta de amor y de perdón; recordemos *“quién no conoce la historia, está condenado a repetirla”*. Sin políticas públicas sólidas de educación y reparación, la guerra seguirá siendo esa herencia que se transmite de generación en

generación a nuestros futuros mandatarios y a miles de niños, jóvenes y adultos que arrastran ese dolor que ha dejado la guerra en sus territorios; no se puede seguir cargando las cadenas del odio, del desconocimiento y de la falta de perdón.

Reflexión final

Colombia está caminando por un sendero donde la paz y la guerra parecen hermanos siameses, aquellos que no se pueden separar y que no pueden vivir el uno sin el otro. La firma del Acuerdo de Paz ha sido un paso fundamental en la historia del país, pero ésta ha sido insuficiente. La violencia persiste porque el Estado no ha logrado consolidarse en los territorios dejados por la guerrilla.

La paz no debería de ser solo un acto simbólico donde se firme un papel y ya, sino una estructura que, como las edificaciones, necesita de cimientos fuertes como la protección y educación a los constructores de paz, los líderes sociales, los excombatientes y a las comunidades, donde ese dolor se transforme en amor, perdón y reconciliación. Lo ideal es crear procesos fuertes donde se mejore la presencia estatal. En aquellos lugares en donde

la guerra dejó vacíos, allí es donde se debe llegar con salud, educación e infraestructura.

Los administradores públicos deben hacer de la justicia una realidad, donde se elimine la impunidad y que las víctimas puedan recibir la verdad de qué paso con sus seres queridos y la reparación de sus territorios, solo así podremos evitar que Colombia siga llorando a sus desaparecidos como *La Llorona*, aquella mujer condenada a vagar en busca de los hijos que le arrebataron.

Referencias

- Abad Faciolince, H. (2006). *El olvido que seremos*. Alfaguara.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *Basta ya: Memorias de guerra y dignidad*. CNMH.
- Gómez, C. (2023) *Mujeres míticas*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2023). *Informe sobre desplazamiento y violencia de género en Colombia*.
- Gómez, G. I. (2020). *Las disputas por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP): Una reflexión crítica sobre su sentido político y jurídico*. Vniversitas, 69. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj69.djep>
- Lara, P. (2000). *Las mujeres en la guerra*. Planeta.
- Molano Bravo, A. (2020). *Cartas a Antonia*. Aguilar
- Ospina, W. (2016). *De La Habana a la paz*. Debate.



CONEXIÓN

2025

ISSN 3028-4171