

**Utopía de la Descentralización Territorial, Estudio de Caso: 10 Municipios de  
Cundinamarca**

Fredy Alonso Cubillos Poveda

Director  
Álvaro Cano A.,  
PhD & Post

Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD  
Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas ECJP  
Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial  
2023

## **Dedicatoria**

Este trabajo de grado está dedicado a:

A Dios, quien ha sido mi guía y compañía incondicional hasta el día de hoy.

A mi familia, quienes con su amor, apoyo, consejos y respaldo me han permitido alcanzar un logro más.

A quienes estuvieron presentes de una u otra forma en este proceso y en todos mis anhelos y metas.

## **Agradecimientos**

Quiero expresar mi inmensa gratitud a Dios y a mi familia, quienes son el faro orientador de mi vida y siempre han estado presentes.

Mi profundo agradecimiento a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD, por abrirme sus puertas, acogerme y permitirme hacer realidad uno de mis grandes sueños con su excelencia educativa.

Así mismo, quiero agradecer a todos los docentes que estuvieron presentes a lo largo de este proceso de formación, quienes con sus valiosos conocimientos, paciencia, dedicación, colaboración, entrega y enseñanza hicieron posible la consecución de un logro más.

## Resumen

La Constitución Política de Colombia funda a este país suramericano como un Estado Social de Derecho en el cual la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales son principios que irradian el quehacer del sector administrativo. El margen de acción de las premisas enunciadas posibilita la existencia de los gobiernos locales y la presencia del Estado en todas las partes del territorio nacional, más sin embargo la centralización legislativa estipula de manera taxativa la forma cómo debe desarrollarse la dirección de los departamentos y los municipios, por lo tanto, la descentralización y la autonomía de los entes territoriales en aspectos administrativos y financieros no es auténtica.

Así las cosas, en este escrito se analizará los aspectos jurídicos y reales que impiden la descentralización efectiva, y consecuentemente, vulneran el principio de autonomía de los pueblos, que es en últimas el que permite dar soluciones concretas a las necesidades de una región.

En síntesis, a lo largo del trabajo se abordará las ventajas teóricas de la descentralización territorial, pero se irá demostrando que esta no existe plenamente, porque el centralismo invasivo determina la manera en que se deben hacer los manejos presupuestales, contractuales, administrativos y hasta la misma gestión de los proyectos, que sobra decir, no deberían ser uniformes, sino que se deberían alinear a las realidades de cada provincia.

**Palabras Clave:** Descentralización, centralización, centralismo invasivo, inexistencia de la descentralización, autonomía.

### **Abstract**

The Political Constitution of Colombia establishes this South American country as a Social State of Law in which decentralization and the autonomy of territorial entities are principles that radiate the work of the administrative sector. The margin of action of the stated premises makes possible the existence of local governments and the presence of the State in all parts of the national territory, however, legislative centralization stipulates in an exhaustive manner the way in which the direction of the departments and municipalities, therefore, the decentralization and autonomy of territorial entities in administrative and financial aspects is not authentic.

Thus, in this writing we will analyze the legal and real aspects that prevent effective decentralization, and consequently, violate the principle of autonomy of the people, which is ultimately what allows us to provide concrete solutions to the needs of a region.

In summary, throughout the work the theoretical advantages of territorial decentralization will be addressed, but it will be demonstrated that this does not fully exist, because invasive centralism determines the way in which budgetary, contractual, administrative and even management should be carried out. project management itself, which goes without saying, should not be uniform, but rather should be aligned to the realities of each province.

***Keywords:*** Decentralization, centralization, invasive centralism, lack of decentralization, autonomy.

**Tabla de Contenido**

Introducción	11
Planteamiento del Problema	13
Justificación	15
Pregunta de Investigación	16
Objetivo General	17
Objetivos Específicos	17
Marco Teórico	18
Marco Conceptual	44
Marco Legal	46
Metodología	478
Levantamiento de Datos	53
Resultados	80
Conclusiones	102
Recomendaciones	107
Referencias Bibliográficas	113
Apéndices	114

**Lista de Tablas**

**Tabla 1** *Competencias y funciones de los niveles de gobierno* 36

**Tabla 2** *Cronograma realización entrevistas* 79

**Lista de Figuras**

<b>Figura 1</b> <i>Recursos SGP Municipio de Cáqueza</i>	54
<b>Figura 2</b> <i>Porcentaje recursos SGP libre destinación Municipio de Cáqueza</i>	54
<b>Figura 3</b> <i>Recursos SGP Municipio de Une</i>	56
<b>Figura 4</b> <i>Porcentaje recursos SGP libre destinación Municipio de Une</i>	57
<b>Figura 5</b> <i>Recursos SGP Municipio de Chipaque</i>	59
<b>Figura 6</b> <i>Porcentaje recursos SGP libre destinación Municipio de Chipaque</i>	59
<b>Figura 7</b> <i>Recursos SGP Municipio de Ubaque</i>	61
<b>Figura 8</b> <i>Porcentaje recursos SGP libre destinación Municipio de Ubaque</i>	62
<b>Figura 9</b> <i>Recursos SGP Municipio de Choachí</i>	64
<b>Figura 10</b> <i>Porcentaje recursos SGP libre destinación Municipio de Choachí</i>	64
<b>Figura 11</b> <i>Recursos SGP Municipio de Fómeque</i>	66
<b>Figura 12</b> <i>Porcentaje recursos SGP libre destinación Municipio de Fómeque</i>	66
<b>Figura 13</b> <i>Recursos SGP Municipio de Fosca</i>	68
<b>Figura 14</b> <i>Porcentaje recursos SGP libre destinación Municipio de Fosca</i>	68
<b>Figura 15</b> <i>Recursos SGP Municipio de Gutiérrez</i>	70
<b>Figura 16</b> <i>Porcentaje recursos SGP libre destinación Municipio de Gutiérrez</i>	70
<b>Figura 17</b> <i>Recursos SGP Municipio de Quetame</i>	72
<b>Figura 18</b> <i>Porcentaje recursos SGP libre destinación Municipio de Quetame</i>	72
<b>Figura 19</b> <i>Recursos SGP Municipio de Guayabetal</i>	74
<b>Figura 20</b> <i>Porcentaje recursos SGP libre destinación Municipio de Guayabetal</i>	74

### Lista de Gráficas

<b>Gráfica 1</b> <i>Recursos SGP, Propósito general y Libre destinación Mpio de Cáqueza</i>	55
<b>Gráfica 2</b> <i>Porcentaje SGP, Propósito general y Libre destinación Mpio de Cáqueza</i>	55
<b>Gráfica 3</b> <i>Recursos SGP, Propósito general y Libre destinación Mpio de Une</i>	57
<b>Gráfica 4</b> <i>Porcentaje SGP, Propósito general y Libre destinación Mpio de Une</i>	58
<b>Gráfica 5</b> <i>Recursos SGP, Propósito general y Libre destinación Mpio de Chipaque</i>	60
<b>Gráfica 6</b> <i>Porcentaje SGP, Propósito general y Libre destinación Mpio de Chipaque</i>	60
<b>Gráfica 7</b> <i>Recursos SGP, Propósito general y Libre destinación Mpio de Ubaque</i>	62
<b>Gráfica 8</b> <i>Porcentaje SGP, Propósito general y Libre destinación Mpio de Ubaque</i>	63
<b>Gráfica 9</b> <i>Recursos SGP, Propósito general y Libre destinación Mpio de Choachí</i>	65
<b>Gráfica 10</b> <i>Porcentaje SGP, Propósito general y Libre destinación Mpio de Choachí</i>	65
<b>Gráfica 11</b> <i>Recursos SGP, Propósito general y Libre destinación Mpio de Fómeque</i>	67
<b>Gráfica 12</b> <i>Porcentaje SGP, Propósito general y Libre destinación Mpio de Fómeque</i>	67
<b>Gráfica 13</b> <i>Recursos SGP, Propósito general y Libre destinación Mpio de Fosca</i>	69
<b>Gráfica 14</b> <i>Porcentaje SGP, Propósito general y Libre destinación Mpio de Fosca</i>	69
<b>Gráfica 15</b> <i>Recursos SGP, Propósito general y Libre destinación Mpio de Gutiérrez</i>	71
<b>Gráfica 16</b> <i>Porcentaje SGP, Propósito general y Libre destinación Mpio de Gutiérrez</i>	71
<b>Gráfica 17</b> <i>Recursos SGP, Propósito general y Libre destinación Mpio de Quetame</i>	73
<b>Gráfica 18</b> <i>Porcentaje SGP, Propósito general y Libre destinación Mpio de Quetame</i>	73
<b>Gráfica 19</b> <i>Recursos SGP, Propósito general y Libre destinación Mpio de Guayabetal</i>	75
<b>Gráfica 20</b> <i>Porcentaje SGP, Propósito general y Libre destinación Mpio de Guayabetal</i>	75

**Lista de apéndices****Apéndice A** *Link*

114

**Apéndice B** *Link*

115

## Introducción

La descentralización territorial, como lo explica Finot (2001) se define como un proceso de transferencia organizada y ordenada del gobierno nacional o central a otra autoridad o institución subnacional o local, con atribuciones gerenciales y capacidades para administrar recursos humanos, económicos y financieros regionales, departamentales o municipales, con el fin de mejorar la eficiencia del Estado en cuanto a la redistribución social, con programas que enfrenten la pobreza, aumenten la participación ciudadana y reduzcan la corrupción; en definitiva, tiene el propósito de lograr mayor gobernabilidad democrática.

Por otro lado, la centralización es un método de administración del poder en el que las decisiones son tomadas y ejecutadas por una autoridad única, que puede estar representada por una persona, grupo o institución. El poder se ejerce y gestiona de forma vertical, ya que el resto de las personas, departamentos o instituciones están subordinadas a la autoridad central.

La expedición de la Constitución de 1991 realizó una redistribución del poder absolutista y centralizado con el fin de enaltecer la participación ciudadana y conceder autonomía administrativa, política y fiscal a las entidades territoriales, como los departamentos y municipios, para que el gobierno central pudiera hacer presencia en todos la territorialidad colombiana y al tiempo dichas entidades pudieran atender y gestionar sus propios intereses, garantizando así una calidad de vida digna para toda su población.

Así las cosas, la presente investigación se adentrará en la compleja dinámica que representa la existencia conjunta de estos dos métodos de administración con un estudio de casos en diez municipios de Colombia, demostrando entonces la presencia de una relación marcada por la dependencia y la subordinación y, que sin duda alguna, afecta la esencia pura del proceso de descentralización, ya que nos encontramos con un gobierno central que limita la autonomía de

éstas entidades territoriales en el aspecto administrativo, político y especialmente financiero. Lo anterior, se logrará con la recopilación de información cuantitativa suministrada por el Sistema General de Participaciones en relación con los recursos económicos que la Nación le transfiere a los municipios en los años 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021. Así mismo, se empleará una entrevista semiestructurada, orientada por preguntas estratégicas que permitan captar la opinión y el sentir que tienen algunas personas directamente relacionadas con el proceso de la descentralización territorial en Colombia. De ésta manera, será posible plantear aportes precisos que fortalezcan que viabilicen una descentralización real en Colombia.

## **Planteamiento del Problema**

La centralización es un método de administración del poder en el que las decisiones son tomadas y ejecutadas por una autoridad única, que puede estar representada por una persona, grupo o institución. El poder se ejerce y gestiona de forma vertical, ya que el resto de las personas, departamentos o instituciones están subordinadas a la autoridad central.

La Constitución Política de 1991 concibe a Colombia como un estado social de derecho, en el cual la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales se configuraron como uno de los cambios más llamativos. “El proceso de descentralización territorial tiene como propósito general aumentar la legitimidad del Estado mediante la modernización de las estructuras políticas, administrativas y fiscales. Para ello se plantearon dos objetivos específicos: Mejorar la provisión de bienes y servicios públicos locales, mediante la transferencia de recursos y funciones desde el nivel central del gobierno a los niveles subnacionales, y profundizar la democracia en el ámbito municipal, mediante la creación de instancias y mecanismos que permitieran a los ciudadanos participar en las decisiones gubernamentales” (Maldonado, 2001).

El accionar de los objetivos enunciados posibilita la existencia de los gobiernos locales y la presencia del Estado en todas las partes del territorio nacional, más, sin embargo, es el mismo centralismo quien estipula y direcciona la forma como deben desarrollarse dichos gobiernos locales, por lo tanto, la descentralización y la autonomía política, administrativa y financiera de estos entes territoriales se tropiezan con diversos límites que nos les permite materializarse como se espera.

Es así que, ésta investigación pretende analizar con situaciones reales desde el año 2017 hasta el año 2021, en los diez municipios de la provincia del oriente cundinamarqués (Cáqueza, Une, Chipaque, Ubaque, Choachí, Fómeque, Fosca, Gutiérrez, Quetame y Guayabetal), los

límites que le son impuestos desde el gobierno central a la descentralización territorial, identificando los obstáculos que impiden su plena implementación e impactan en la gobernabilidad, desarrollo y equidad de éstos entes territoriales descentralizados, en teoría. Al materializar lo anterior, será posible sentar un precedente en el que, con aportes concretos, se contribuya al mejoramiento en la implementación de éste proceso, para que se pueda dar cumplimiento a todos y cada uno de los objetivos con los que fue diseñada la descentralización territorial.

### **Justificación**

Esta investigación es necesaria porque expondrá las relaciones que deben de existir entre la centralización y la descentralización, haciendo especial énfasis en los puntos convergentes y centrándose en aspectos que se convierten en intromisión del gobierno central sobre los locales. En el mismo sentido, el desarrollo del trabajo es novedoso porque no solo se abordarán los conceptos clásicos de las palabras clave referentes a la descentralización territorial, sino que tomando a diez municipios como ejemplo se desarrollarán las técnicas y métodos de investigación del estudio de casos para mostrar como la excesiva reglamentación centralista impide que éstas territorialidades tomen decisiones y ejerzan su autonomía plena. Otro aspecto importante es la conveniencia de la presente investigación, toda vez que es útil para comprender, por medio de situaciones reales, la descentralización, identificando puntualmente los obstáculos y límites que ha venido sorteando éste proceso, para luego evaluar el impacto que ha significado la injerencia directa del centralismo en la gobernanza territorial. Así mismo, éste trabajo resulta útil para fomentar y fortalecer la participación ciudadana, ya que se estaría empoderando a todas las comunidades para que participen en la toma de decisiones locales que los involucra directamente, contribuyendo entonces a la consecución de una gobernabilidad más efectiva y transparente, que ofrezca garantías a la población colombiana, que en últimas, debería ser el propósito más relevante de la descentralización.

Por último, con ésta investigación, será posible identificar los obstáculos y límites que se le han venido imponiendo a la implementación de descentralización territorial desde el gobierno central, específicamente en los municipios, con el fin de que puedan ser abordados correctamente y así, permitan realizar los ajustes necesarios que mejoren el proceso de descentralización y por ende, se promueva un desarrollo más equitativo en todo el territorio colombiano.

### **Pregunta de Investigación**

¿Qué tipo de implicaciones y limitaciones ha generado para la gestión pública territorial de los diez municipios de la provincia del oriente cundinamarqués la excesiva injerencia del poder centralista frente al proceso de descentralización y su autonomía, en el año 2017 hasta el año 2021?

## **Objetivos**

### **Objetivo General**

Demostrar con situaciones reales que la excesiva injerencia del poder centralista frente al proceso de descentralización ha generado implicaciones y limitaciones para la gestión pública territorial y la autonomía de los diez municipios de la provincia del oriente cundinamarqués

### **Objetivos Específicos**

Evaluar el impacto que tiene la centralización respecto a la gestión pública territorial, y toma de decisiones de las entidades territoriales, específicamente en los diez municipios de la provincia de oriente del departamento cundinamarqués, con la expedición de la Constitución de 1991.

Analizar con situaciones reales cómo la centralización impide que éstos gobiernos locales tomen decisiones pertinentes y oportunas enmarcadas en los principios de la descentralización territoriales.

Proponer aportes y soluciones concretas que fortalezcan la gobernabilidad y autonomía de los municipios frente al proceso de descentralización y que contribuyan la consecución de una descentralización real en Colombia.

## **Marco Teórico**

Para efectos de una adecuada y fácil comprensión de la presente investigación, el marco teórico estará estructurado conforme a los objetivos del documento, así: a) Concepto de la descentralización territorial en el marco nacional; b) Antecedentes de la descentralización territorial en Colombia y c) Teorías sobre los problemas que afronta la descentralización territorial en Colombia debido a los efectos invasivos de la centralización.

### **a) Concepto de Descentralización**

De acuerdo con Asela (2014) se debe entender por descentralización aquel modelo de manejo del Estado, que en las últimas décadas del siglo XX e inicios del siglo XXI, ha tenido mayor correspondencia como forma de plantear el desarrollo desde adentro hacia fuera. Esto es realizable en el plano político y económico. Prestando atención al plano político, en primera instancia, la descentralización reconoce a los entes subnacionales (término que designa las divisiones territoriales que poseen los Estados soberanos en cualquier nivel, habitualmente con carácter político administrativo) la potestad de crear organismos públicos territoriales que le permitan garantizar la prestación y provisión de bienes y servicios públicos, además de reconocer la autonomía fiscal.

Nuestro país, como Estado social de Derecho y unitario, posee tres ramas del poder público: Rama judicial, rama ejecutiva y rama legislativa. El régimen constitucional nacional es el mismo para todo el Estado y en él se ha incorporado la descentralización, entendida para el caso particular como “el sistema en el cual algunos asuntos están exclusivamente dentro de la competencia de ciertas unidades, Estados y provincias que no se encuentran constitucionalmente

al alcance de la autoridad del gobierno nacional y donde otros asuntos están constitucionalmente fuera del alcance de la autoridad de las unidades más pequeñas” (Rogel, 2006).

De acuerdo con Cohen y Peterson (1996) se ha identificado que los países han explorado las siguientes formas de descentralización: La descentralización espacial; la descentralización hacia el mercado; la descentralización política; y la descentralización administrativa. La descentralización espacial consiste en la transferencia de recursos e instrumentos a las regiones para promover la actividad económica e industrial en forma tal, que se reduzca o limite la concentración en favor de unos pocos centros urbanos de gran tamaño. La descentralización hacia el mercado consiste en la transferencia de la responsabilidad de la prestación de servicios por parte del Estado, hacia los particulares. La descentralización política es la transferencia a las entidades territoriales, de la capacidad de elección de sus gobernantes y de la toma de decisiones sobre las políticas de desarrollo en el ámbito local. La descentralización administrativa es la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del gobierno central, a los gobiernos territoriales para la provisión de determinados servicios públicos y sociales y para la realización de obras públicas. Los mayores esfuerzos descentralistas se concentran usualmente en esta modalidad administrativa, al interior del sector público.

Por otro lado, la Corte Constitucional en la Sentencia C-1051 de 2001 afirmó: Existen varios tipos de descentralización, a saber: Territorial, funcional o por servicios, por colaboración y, finalmente, por estatuto personal. La descentralización territorial se entiende como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. La descentralización funcional o por servicios consiste en la asignación de competencias o funciones del Estado a ciertas entidades, que se crean para ejercer una actividad especializada,

tales como los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. La descentralización por colaboración se presenta cuando personas privadas ejercen funciones administrativas, v. gr. las Cámaras de Comercio y la Federación Nacional de Cafeteros y, por último, la descentralización por estatuto personal, cuyo concepto fundamental es el destinatario de la norma jurídica. En esta hipótesis, la descentralización se realiza teniendo en cuenta las características distintas de las personas que habitan el territorio del Estado. “Pueden dictarse normas, con validez para todo el territorio jurídico, de diferente contenido para hombres de diferentes características, como ser diferente lenguaje, religión, raza, sexo, etc., o inclusive de diferente profesión”.

Entrando en materia, la descentralización territorial es “la organización del poder público -como elemento del Estado- que se evidencia a través de la existencia de entidades territoriales dentro del Estado unitario. Sus elementos se caracterizan por las entidades territoriales y el ejercicio de control por parte de las autoridades centralizadas, estos últimos se consideran actores gobernantes que defienden la gobernanza de sus territorios” (Nieto, 2009).

#### **b) Antecedentes de la descentralización territorial en Colombia**

Antes de entrar de lleno con la descentralización territorial en Colombia resulta conveniente explicar un fenómeno mundial que será útil para entender de mejor manera este proceso. Este fenómeno histórico y sociopolítico es el esquema colonial, el cual ha influido de manera significativa en la configuración del mundo moderno. Este sistema de dominación y explotación ha dejado una huella profunda en las relaciones entre los países y regiones, estableciendo una jerarquía basada en la idea de centro, periferia y semiperiferias.

Este esquema se caracteriza por la existencia de control económico, en el que prevalece la explotación de recursos naturales, comercio desigual y deuda externa; dominio político, marcado por la imposición de estructuras gubernamentales, dependencia de decisiones y políticas del centro. Así como una hegemonía cultural, donde existe una imposición de valores, idioma y costumbres del centro.

En el mismo sentido, el esquema colonial se perpetua en el tiempo con la ayuda del neocolonialismo, donde se halla nuevas formas de dominación y explotación económica en la era postcolonial. Las relaciones internacionales desequilibradas, con la influencia de instituciones internacionales y acuerdos comerciales desfavorables y, la dependencia tecnológica, ya que existe un acceso limitado a la innovación y transferencia de conocimiento.

Es así que, el actuar propio de este modelo no podría tener otras consecuencias más que la desigualdad económica, generando una brecha entre países desarrollados y subdesarrollados. La marginación social, promoviendo la discriminación y exclusión de los grupos considerados periféricos o semiperiféricos y, el deterioro ambiental, fortaleciendo la explotación irresponsable de recursos naturales en las periferias.

Este esquema, basado en la relación entre centro, periferia y semiperiferias ha sido una constante en la historia de la humanidad. Aunque las formas de dominación y explotación han evolucionado a lo largo del tiempo, sus efectos perniciosos persisten en la actualidad. Por lo que se hace necesario y fundamental reconocer y desafiar este esquema para construir un mundo más equitativo y justo, donde todas las naciones y regiones tengan la oportunidad de prosperar en igualdad de condiciones. La resistencia, la solidaridad y la búsqueda de alternativas son pasos esenciales para superar la perpetuación del colonialismo y avanzar hacia un futuro más inclusivo y respetuoso de la diversidad humana, siendo la descentralización un instrumento idóneo para

materializar todo lo anterior, para entenderlo de una mejor manera, se acudirá a la interpretación de varios exponentes de éste tema, entre los que se destaca, Boaventura de Sousa Santos, quien propone un epistemología que se basa en la idea de una justicia social y cognitiva global.

Para empezar, Santos (2005) afirma que, “a través de la función de regulación ejercida por los Estados nacionales y los mercados capitalistas, la desigualdad y la exclusión pasaron de ser excepcionales a constantes, convirtiéndose en sistemas de jerarquización de las sociedades modernas; es decir, mecanismos que regulan la desigualdad mediante la integración subordinada, y mecanismos que regulan la exclusión mediante la integración excluyente”.

Es así que, “las principales luchas sociales, políticas, económicas y culturales durante la modernidad han estado asociadas a la tensión entre regular la desigualdad y la exclusión, o por el contrario, a la búsqueda de emancipación respecto a estos sistemas de pertenencia jerarquizados”. (Santos, 2005).

A partir de estos planteamientos, es posible comprender que la legitimidad de los sistemas que regulan a la sociedad moderna, se fundamenta en una visión, ideología y práctica esencialista y cotidiana, que se ha arraigado y subordinado a diversos principios políticos y culturales de carácter nacional, lo que los vincula directamente a las formas de poder existentes, entre ellas, el centralismo para este caso. A partir de lo anterior, se obtienen determinados efectos que impactan con gran consideración en los procesos como el de la descentralización territorial. Por ejemplo, “la aparición de recurrentes crisis en el espacio de los Estados Nacionales, que al depender de precios internacionales, de políticas fiscales y monetarias impuestas, orientadas a privatizar y reducir los espacios públicos, a eliminar las regulaciones sobre el trabajo y el control estatal sobre la economía, no pueden responder adecuadamente a las demandas de empleo y

consumo, y, por tanto, tienen menos posibilidades de proponer y cumplir pactos sociales que los hagan viables” (Santos, 2005).

El panorama abordado con anterioridad, ofrece una luz para comprender de mejor manera por qué el centralismo se ha mantenido presente en la historia de Colombia, dando lugar incluso a la aparición de procesos de recentralización, los cuales, de manera general, han sido objeto de discusión y debate en el plano social, político y administrativo del país y que aun, en la actualidad se siguen manifestando en algunos frentes del país. Por ejemplo, con la desigualdad de las estructuras socioeconómicas, ya que desde la colonia se implementaron sistemas de gobierno que favorecieron a las élites y marginaron a las clases populares. Hoy, aunque las condiciones no son las mismas y ha habido importantes avances en términos de legislación políticas, la brecha de desigualdad entre las diferentes clases sociales se sigue manteniendo, así como el poder y riqueza sigue privilegiando a un reducido grupo social.

De igual manera, el legado que dejó el periodo colonial, hace una fuerte presencia en la discriminación racial y étnica en el país, ya que fue en esta etapa histórica donde se implanto un sistema en el que se categorizaba a las personas de acuerdo con su origen racial, y a pesar que esta reprochable costumbre fue abolida, sus efectos siguen rondando la actualidad. Prueba de ello, es por ejemplo, la exclusión y marginación que viven algunas comunidades, como la indígena o la afrodescendiente.

En el mismo sentido, el esquema colonial fue el encargado de instaurar la dinámica de despojo de tierras y la concentración de riqueza y propiedad en terratenientes, hacendados y grandes empresas. Dinámica que aún persiste al día de hoy, con los desplazamientos forzados, conflicto armado, disputas por el control de territorios y recursos naturales, reflejando entonces, la continuidad de este modelo.

Además de los aspectos socioeconómicos y políticos enunciados, el esquema colonial ha dejado un fuerte arraigo cultural y social en la población colombiana, patrones como la idea de la superioridad de lo europeo frente a lo indígena o afrodescendiente, que se sigue manifestando en prejuicios y comportamientos discriminatorios que se impregnan en la sociedad y dificultan la construcción de una nación diversa e inclusiva.

Así las cosas y como es sabido, la organización del poder colombiano ha sufrido de varios procesos de descentralización como de recentralización, en el intento por garantizar la presencia del Estado en todos los lugares del territorio, reconfigurando el equilibrio en el poder con la designación de responsabilidades y competencias a los entes territoriales de menor jerarquía. Con el proceso de descentralización en Colombia, se crearon y fortalecieron las entidades territoriales como departamentos, municipios y distritos, a los cuales se les otorgó libertad política, administrativa y fiscal, impulsando así la participación ciudadana y obviamente, la autonomía e independencia.

Sin embargo, con el trasegar de los años, surgieron diversas posturas las cuales señalaban la fragmentación y heterogeneidad en las directrices implementadas, dando como resultado a la descentralización como la causante de desigualdad y miles de problemas de gobernabilidad, vistos especialmente en los entes territoriales con capacidad económica y administrativa reducida, ya que su capacidad no era la suficiente para asumir con efectividad las responsabilidades asignadas, lo que perjudicaba directamente a sus pobladores, pues sus necesidades no eran satisfechas.

Es así, que este contexto obligó a promover procesos de recentralización, con la intención que el gobierno central recuperara cierto grado de control y coordinación. Procesos que han implicado la recentralización de determinadas funciones y competencias que habían sido

asignadas previamente a las entidades territoriales descentralizadas. Lo anterior, con la necesidad de garantizar igualdad entre toda la población colombiana, así como la prestación adecuada de todos los servicios públicos.

Sin embargo, no todo son beneficios, los procesos de recentralización han significado concentración excesiva de poder y limitación de la autonomía local. Así mismo, han sido causantes de preocupación, pues las decisiones tomadas por parte del gobierno central no siempre se ajustan a la realidad y necesidades de cada territorialidad, afectando la capacidad de respuesta y participación ciudadana.

Frente a esto, Santos (2003) propone “la revalorización y primacía de la emancipación tanto de los diversos espacios sociales como de las diversas formas de pensamiento. Implica restablecer el equilibrio entre regulación-emancipación, superando los límites impuestos por las sociedades modernas. La cuestión fundamental es, entonces, el desarrollo de una estrategia que permita la transición paradigmática de la regulación a la emancipación. Esta búsqueda implica otro aspecto central de la propuesta de Santos: la recuperación crítica y posmoderna de la utopía”, que se basa en recuperar aquello que ha sido catalogado como inexistente y que tiene como protagonista al Estado y la organización política de la sociedad. “En esta apertura de la utopía, más allá del Estado, se pone de manifiesto una comprensión de la sociedad que rompe con un orden estructural cerrado, donde únicamente el Estado es un agente de poder y dominación, cuando, por el contrario, estos procesos (y las búsquedas de emancipación) se ponen de manifiesto en diversos espacios de acción cotidianos, desde el trabajo y el consumo, hasta el racismo y la vida íntima” (Santos, 2003).

En palabras de Smith (1998), quien hace una crítica a la postura utópica de Boaventura, se resume así: “Si la utopía es una concepción de mundo moderno, ¿No implicaría que como

solución a la crisis de la modernidad caería en los mismos errores que otras alternativas de la modernidad regulatoria? Como la utopía es moderna, ¿será igualmente incapaz de responder a los problemas fundamentales? Por ello, es conveniente distinguir cuáles son los nuevos componentes posmodernos críticos que le dan un nuevo sentido a la utopía como camino de salida de la crisis social actual”.

Con esto, es posible comprender que, la epistemología del Sur Global se caracteriza por su compromiso con la emancipación y la transformación social. Reconociendo la injusticia y la desigualdad sistémica presentes en el mundo contemporáneo, esta epistemología busca generar conocimientos que no solo describan la realidad, sino que también contribuyan a su cambio. Se trata de una forma de conocimiento comprometido con la justicia social, la equidad y la liberación de las estructuras de opresión y dominación. Es aquí, en este aspecto, donde podemos relacionar esta categoría con la descentralización en Colombia, ya que la esencia de este proceso es similar a la de la epistemología, ya que ambas buscan reconocer que no hay una única perspectiva privilegiada, en este caso el centralismo, desafiando su perpetuidad al fomentar la pluralidad y diversidad con la participación activa de los demás niveles de gobierno, complementándose entre sí y permitiendo conocer y comprender la dinámica política y social.

También, resulta útil traer a este contexto, el pensamiento de Enrique Dussel, quien afirma (2007) que a esta epistemología la anteceden tres eventos: “a) la generación de una amplia literatura respecto de lo que implica la descolonización en el contexto latinoamericano; b) la teoría de la dependencia, que eventualmente con la implantación de políticas económicas de desarrollo se podría trastocar la dependencia económica de las naciones latinoamericanas (sin embargo, esto no se pudo llevar a cabo) y c) hoy finalmente nos encontramos con la formación posterior de la globalización, teniendo lugar en los años sesenta del siglo XX”.

A partir de esto, podemos comprender que fenómeno de la dependencia no es nueva. Esta teoría surge en un contexto de desigualdades económicas y políticas, evidenciadas en el hemisferio sur subdesarrollado, donde los países que son pertenecientes, son dependientes en gran parte de las naciones industrializadas, producto del sistema capitalista global. Así las cosas, esta perspectiva, nos invita a cuestionar las desigualdades existentes entre las relaciones políticas internacionales, tomando en cuenta, el ámbito ético, ya que éste pensador propone la denominada “ética de la liberación” como respuesta a la dependencia y opresión, reconociendo entonces la responsabilidad que tiene los países desarrollados con la lucha contra esta dependencia y por ende, la promoción de la justicia global.

A manera de complemento, Dussel (2007) sostiene que, “deseamos sólo situar someramente los debates (en torno a una filosofía de la liberación), en América Latina y la izquierda en general, y la marxista en particular, desde un punto de vista político, se moverá desde una posición claramente eurocéntrica, hasta que, lentamente, a lo largo del siglo XX, vaya descubriendo al pueblo concreto, histórico, oprimido y excluido, construyéndose éste en la referencia política de su quehacer político”.

Por último, es Aníbal Quijano, quien acuña “el término de la colonialidad del poder para describir el patrón de poder que se establece con la corona española en el siglo XVI a lo largo y ancho de América, y que luego se extiende sobre todo el planeta a medida que los poderes imperiales de Occidente se turnan en el avasallamiento de los que conocemos hoy por las gentes del tercer mundo” (Mendoza, 2010). Para éste sociólogo peruano, el punto de partida se basa en la “colonialidad del poder”, misma que es capaz de unificar todos los órdenes constitutivos del poder, lo que se llamaría en ésta investigación, centralismo.

“El poder para Quijano, no es una cosa, sino una relación social que articula tres elementos de forma permanente: dominación, explotación y conflicto”. (Mendoza, 2010). Así mismo, el poder “afecta a las cuatro áreas básicas de la existencia social y que es resultado y expresión de la disputa por el control de ellas: 1) el trabajo, sus recursos y sus productos; 2) el sexo, sus recursos y sus productos; 3) la autoridad colectiva (o pública), sus recursos y sus productos; 4) la subjetividad/intersubjetividad, sus recursos y sus productos” (Quijano, 2000).

En concordancia con lo anterior y luego de haber examinado con especial cuidado la epistemología del sur, punto de partida clave para entender el centralismo y los procesos de recentralización, a continuación, se hará una presentación detallada del proceso de descentralización en Colombia. Las primeras Constituciones de la República de Colombia, de los años 1830, 1832 y 1843 estuvieron marcadas exponencialmente por una tendencia de Estado unitario, definido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-2016 de 1994, como aquel que “supone el principio de centralización política, que se traduce en unidad de mando supremo, unidad en todos los ramos de la legislación, unidad en la administración de justicia y, en general, en las decisiones de carácter político que tienen vigencia para todo el espacio geográfico nacional. La centralización política no es otra cosa que una jerarquía constitucional reconocida dentro de la organización jurídica del Estado.”

Posteriormente, con la expedición de la Constitución de 1853, tímidamente se le empezaba a conceder autonomía político-administrativa a las entidades territoriales, que se reflejaba en la libertad de elegir popularmente a sus gobernantes y organizarse conforme con sus necesidades y/o intereses. Cinco años más tarde, en 1858, la Constitución Granadina de manera seria sienta los precedentes de la autonomía a entidades territoriales, para que la Constitución Federalista de 1863 los consolidara definitivamente. Luego, con la Constitución 1886 hubo un

retroceso y se implanta un modelo de centralización política y descentralización administrativa. A lo largo del siglo de vigencia de esta Constitución, se produjeron varias reformas que versaron básicamente sobre la organización territorial, creación de departamentos, elección popular de alcaldes y la transferencia del valor agregado a las entidades territoriales, con lo que la descentralización se empezaba a abrir paso. Finalmente, la Constitución Política de Colombia de 1991 funda a este país suramericano como un Estado Social de Derecho en el cual la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales son principios que irradian el quehacer del sector administrativo, además, “le propuso al país un modelo de Estado unitario con autonomía de sus entidades territoriales. Las posibilidades que la Constitución Política ofrece, en su título XI para desarrollar el principio de autonomía, «de la organización territorial», son múltiples y variadas. Sin embargo, dejó en manos del nivel central la responsabilidad histórica de determinar su peso y significado” (Soto, 2003).

Con la entrada en vigencia de esta Constitución se tomaba un nuevo respiro, se dejaban atrás los innumerables conflictos políticos y sociales y se recuperaba la legitimidad del Estado, con lo que la descentralización recibió un gran protagonismo, constituyéndose así un nuevo modelo territorial basado en la intermediación entre el Estado unitario y federal y, redistribuyendo el poder absolutista con el fin de enaltecer la participación ciudadana y conceder autonomía administrativa, política y fiscal a las entidades territoriales, no sólo a los departamentos y municipios, sino que también se le ofreció la misma posibilidad a los distritos, regiones, provincias, áreas metropolitanas y organizaciones territoriales indígenas, de esta forma, estas entidades podían ser gobernadas por sus propias autoridades, elegidas popularmente, fijar tributos a sus poblaciones y ser partícipes de las rentas nacionales.

Como prueba de lo anterior, el artículo 288 de la Norma Suprema de 1991 establece que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, atendiendo a los lineamientos constitucionales y legales. El primer principio, indica que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, coordinación que debe darse, tanto entre las entidades territoriales, como entre estas y la Nación. El principio de concurrencia implica un proceso de participación entre la Nación y las entidades territoriales, de modo que ellas intervengan en el "diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial. "El principio de subsidiariedad consiste en que sólo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, puede apelar a niveles superiores (el departamento o la Nación), para que éstos asuman el ejercicio de esas competencias.

Aunque a varias entidades territoriales se le otorgó autonomía junto con los "beneficios" inherentes a la misma, los departamentos se llevan el papel principal en este proceso de descentralización, ya que de acuerdo a Vargas y Sarmiento (1997) "se conciben como mediadores obligatorios entre la nación y los municipios, planificadores de la gestión pública general en su ámbito de influencia, coordinadores y asesores de los municipios y responsables por la atención de algunos servicios cuya escala óptima es regional, por ejemplo, en el caso de los niveles hospitalarios de mayor complejidad y las vías secundarias. Adicionalmente, la Constitución estableció la elección popular de los gobernadores con el fin de favorecer su función de intermediación y para dotarlos de mayor legitimidad política en el ejercicio de sus

responsabilidades de coordinación. De esta forma, se completa el ciclo de legitimación del poder ejecutivo por medio del voto.

Por otra parte, en cuanto al espacio político y en el marco de la descentralización, la Constitución Política de 1991 estableció la elección popular de gobernadores y alcaldes e implementó una serie de mecanismos de participación ciudadana como el referendo, buscando involucrar a los ciudadanos en las decisiones colectivas del país. En cuanto al espacio institucional y fiscal, la descentralización se ve reflejada en las normas reglamentarias que versan sobre la distribución territorial de recursos y las competencias básicas que les corresponden a estas entidades descentralizadas, las cuales se distribuyeron en tres niveles: Nacional, departamental y municipal.

En concordancia con lo anterior, la descentralización debería ser vista como el mero fortalecimiento de las capacidades autónomas territoriales para gestionar y asegurar su propio desarrollo en diversos ámbitos, como el social, económico, político y cultural, todo con el firme propósito de atender las necesidades básicas de su población, mejorando y beneficiando la calidad de vida de la misma. Más, sin embargo y, según Soto (2003), “la política de descentralización en Colombia ha estado determinada por los principios más puros del centralismo: En nombre de la supremacía del poder del Estado, e invocando la igualdad del territorio, se subordina la autonomía a la unidad. Estado unitario significa Estado uniforme (todas las entidades territoriales están sometidas a un mismo régimen jurídico y a una organización político-administrativa similar); y el nivel central debe echar mano del principio de tutela, lo cual implica suspender a los representantes locales, anular sus decisiones y verificar la legalidad de sus actos”.

Como ejemplo de lo anterior, existe un indicador de dependencia gubernamental, presentado por Asela (2015), en el que el Departamento Nacional de Planeación muestra el grado

de incidencia del Gobierno Central en los otros niveles de gobierno, como departamentos y municipios. Allí se refleja “la carencia de los entes territoriales a la hora de financiar con recursos propios sus políticas, evidenciando el grado de dependencia de los mismos con el gobierno central y la ausencia de una descentralización fiscal. Esta incidencia es medida en relación con los ingresos recibidos por transferencias, más los dineros de las regalías, como proporción de los ingresos totales de los entes territoriales. Lo cual se traduce en el grado de dependencia de los departamentos y municipios sobre los recursos transferidos por la nación para el financiamiento de los planes de desarrollo... Revisando los resultados del análisis del indicador presentado por los municipios entre los años 2008 y 2012, se observa que, de los 1101 municipios, 913 cuentan con una dependencia mayoritaria de los recursos provenientes del gobierno central para el ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de sus obligaciones; 84 cuentan con una dependencia moderada y tan solo 104 municipios no cuentan con dependencia de los recursos de la nación. Que el 82,92% de los municipios de un país cuenten con mayoritaria dependencia de los recursos transferidos por la nación para ejercer sus funciones y que solo el 9,45% de los mismos no sea dependiente de este tipo de recursos, evidencia que el proceso de descentralización fiscal en Colombia aún está muy lejano de ser una realidad, y mientras no se avance en este campo, los municipios no podrán cumplir con eficiencia y eficacia las funciones y competencias consagradas por la ley (Ley 60 de 1993). En el caso de los departamentos las cosas no son muy diferentes a lo evidenciado anteriormente para los municipios. De los 32 departamentos en el promedio de los últimos 5 años, 21 cuentan con dependencia mayoritaria y 5 con dependencia moderada para financiar sus planes de desarrollo; 6 departamentos no dependen en gran medida de los recursos de la nación para desarrollar sus funciones y competencias”. (Asela, 2015).

Esta situación es una de las muchas que nos demuestra que el margen de acción de las premisas enunciadas de la descentralización es muy reducido y posibilita la imposición de una dependencia gubernamental por parte del Estado en todas las partes del territorio nacional, la cual estipula de manera taxativa la forma como debe de desarrollarse la dirección de los departamentos y los municipios, por lo tanto, la descentralización y la autonomía de los entes territoriales en aspectos administrativos y financieros no es auténtica, ni se ejerce completamente.

**c) Teorías sobre los problemas que afronta la descentralización territorial en Colombia debido a los efectos invasivos de la centralización**

Varios autores nacionales e internacionales han abordado la descentralización territorial como tema de investigación, incluyendo sus antecedentes, ventajas, evolución, entre otros aspectos importantes; sin embargo, son escasas las investigaciones en las que se han tratado en profundidad los problemas que la descentralización afronta debido a un actuar invasivo por parte de la centralización. A continuación, se presentarán las tres teorías que en mi concepto son las más relevantes e interesantes que se han adoptado respecto al tema de investigación.

La tesis doctoral titulada “Los límites de la descentralización territorial: el caso de Colombia 1991-2008” propuesta por el economista colombiano Alberto Maldonado Copello en el año 2012, plantea la primera teoría referente al tema, basada en tres aspectos claves. En dicha investigación se hace una precisa aproximación al concepto, origen, diseño, desempeño, resultados y por supuesto, los límites de la descentralización en Colombia, teniendo como referencia a otros reconocidos autores que también se han referido al tema. El primer aspecto se relaciona íntimamente con el objetivo del presente estudio: Demostrar las relaciones que existen

entre la centralización y la descentralización, haciendo especial énfasis en los puntos convergentes, pero detallando con plenitud algunos aspectos que se convierten en efectos invasivos de la centralización hacia el proceso de descentralización, esta situación toma gran relevancia, ya que Rondinelli (1981) señala un conjunto de beneficios que puede generar la descentralización, claves para entender la importancia que tiene este proceso como promotor de un cambio cultural y normativo donde las regiones sean las protagonistas a la hora de tomar las decisiones político administrativas, que se resumen en las grandes bondades y beneficios que la descentralización ofrece, por ejemplo, aumenta el conocimiento y la sensibilidad de los funcionarios con relación con las necesidades y problemas locales; se obtiene mejor información por un contacto más cercano.

También es importante resaltar como segundo aspecto que “la descentralización en Colombia se produjo, entre otros factores, como reacción a un elevado grado de centralización del gobierno que se acentuó desde la segunda guerra mundial, a la crisis en la provisión de servicios sociales y públicos por parte de entidades nacionales y al creciente descontento de la población expresado tanto en protestas ciudadanas y paros cívicos en diversas regiones como en la presencia guerrillera en un porcentaje significativo de municipios (Santana,1986; Velásquez,1986; Gaitán, 1992).

Cómo tercer aspecto, Maldonado (2001) plantea en el cierre de su ponencia tres fenómenos que han restringido sustancialmente los alcances del proceso de descentralización en Colombia: La influencia de los actores armados, tanto de la guerrilla con vínculos de izquierda como de los grupos paramilitares de derecha; la persistencia y consolidación en muchos casos del sistema político del clientelismo; y la corrupción, entendida como el aprovechamiento del aparato estatal para beneficio privado mediante diversas prácticas.

A continuación, un segundo economista colombiano, Jorge Enrique Asela Molina, en su artículo “La descentralización en Colombia, ¿realidad o espejismo? Consideraciones sobre la actualidad del proceso”, hace otro interesante planteamiento acerca de la descentralización territorial. Este autor afirma que “se presentan grandes cambios en temas como la orientación política, territorial, distribución de competencias y funciones entre los distintos niveles de gobierno, distribución de recursos entre el gobierno central y los entes territoriales, procesos de planeación y presupuesto público y sistemas de control fiscal. Los cambios promovidos en la Constitución de 1991 plantearon nuevos retos para los departamentos y municipios, cambios en las competencias y funciones fueron reglamentados bajo la Ley 60 de 1993, la cual plasmó el rol que los entes territoriales y el gobierno central entrarían a desempeñar dentro del accionar de las políticas públicas”. (Asela, 2015).

Estas funciones y competencias, el autor las relaciona en la siguiente tabla:

**Tabla 1.**

*Competencias y funciones de los niveles de gobierno, bajo la Ley 60 de 1993.*

<b>Sector</b>	<b>Nivel Central</b>	<b>Nivel Departamental</b>	<b>Nivel Municipal</b>
<b>Rol General</b>	Formular políticas. Distribuye y transfiere recursos del situado fiscal. Administra los fondos de cofinanciación. Aconseja a las entidades territoriales. Evalúa la prestación de servicios.	Planea, administra y distribuye recursos entre los municipios. Provee ayuda financiera y aconseja a los municipios.	Provee los servicios básicos: salud y educación en el primer nivel, agua potable y sanidad, vivienda y otros, que indica la ley.
<b>Educación</b>	Deja de ser responsable de asuntos administrativos relacionados con educadores nacionales. Determina salarios de	Planea, administra y coordina servicios educativos. Administra y entrena a los profesores de acuerdo con la ley.	Administra la educación preescolar, primaria y secundaria de acuerdo con los términos de cambio departamental.

	acuerdo con la ley. Conduce el seguimiento y los servicios de evaluación.	Transfiere gradualmente funciones a los municipios. Administra fondos de cofinanciación para los municipios con recursos locales.	Hace inversiones necesarias e infraestructura, equipos y mantenimiento de centros educativos
<b>Salud</b>	Promueve y coordina campañas nacionales y programas para salud básica y sanidad. Desempeña todas las demás funciones establecidas por la Ley 10 de 1990.	Los servicios son prestados a través de hospitales regionales especializados y universitarios. Conduce campañas en coordinación gracias al nivel central. Desempeña todas las demás funciones establecidas en la Ley 10 de 1990.	Promueve tratamiento preventivo y rehabilitación de pacientes en el primer nivel. Provee servicios médicos a través de hospitales locales y clínicas, y a través de actividades relacionadas con sanidad ambiental.
<b>Vivienda</b>	Promueve ayuda técnica a entidades locales. Deja de asumir programas de construcción. Provee subsidios a programas municipales		Define la regulación para el desarrollo urbano. Promueve y participa en proyectos de vivienda social. Provee subsidios a vivienda a los más necesitados.
<b>Sanidad Básica</b>	Conduce programas de asistencia técnica para entidades territoriales. Cofinancia y provee créditos.		Provee servicios (directa o indirectamente, a través de contratos con el sector privado). Conduce proyectos para construcción y expansión de acueductos y alcantarillados. Garantiza la prestación de servicios básicos rurales de sanidad, limpieza urbana, saneamiento de mataderos y plazas de mercado.

*Fuente:* Asela. La descentralización en Colombia, ¿realidad o espejismo? Citando a Lleras y Posada. Descentralización política, fiscal y administrativa después de la Constitución de 1991.

Como se puede apreciar, con la expedición de la Constitución Política de 1991 y la Ley 60 de 1993, derogada por la Ley 715 de 2001, son amplias las competencias y funciones que se

le asignan a las entidades territoriales en el marco de la descentralización, las cuales conceden autonomía fiscal, política y administrativa. Esto debería significar un avance y progreso para los gobiernos locales, en cuanto a “una mayor cercanía con la comunidad, un accionar más ágil a la hora de atender emergencias, el mejor entendimiento de las preferencias de los individuos y un control político más vinculante”. (Asela, 2015).

Más sin embargo, la realidad del proceso de descentralización colombiano es muy diferente a lo que se espera, para Asela (2015) “la discusión sobre la descentralización en Colombia encuentra su principal punto en torno a la sostenibilidad fiscal y la eficiencia en el manejo de los recursos por parte de los entes territoriales. Analizando el modelo de Estado colombiano, es visible que es un modelo híbrido, ya que no cumple con las características propias del proceso de descentralización en el plano fiscal. Por un lado, el gobierno central otorga facultades a los entes territoriales para la cobranza de rentas que solventen o ayuden a estos para el ejercicio de sus funciones, y a su vez, contribuye por medio de transferencias con recursos para promover las políticas de orden nacional. Aun cuando en teoría se presente una autonomía administrativa y política, la práctica evidencia una realidad completamente distinta, esto debido a que la planeación y el desarrollo de las políticas se encuentran regidas en buena medida por el gobierno central, que es quien decide en qué rublos y porcentajes se invierten los dineros que vía Sistema General de Participación (SGP) llegan a los entes territoriales”.

En concordancia con lo anterior, el mismo autor y Sandra Hernández (2011), complementan de manera directa el planteamiento anterior, afirman que “se evidencia los retrocesos en el proceso descentralización colombiano. El retroceso llega a tal punto, que se puede referir a un proceso de recentralización de recursos, argumentado por parte del gobierno central en la ineficiencia administrativa en el manejo de los recursos. Ejemplo claro es la

aprobación de la Ley de Regalías y la creación del SGR (Sistema General de Regalías). Una de las causantes de esta postura por parte del gobierno central podría deberse a la capacidad de absorción y de gestión de los entes territoriales, que actualmente se encuentra superada por el proceso de descentralización, lo que repercute en ineficiencia en la ejecución de las responsabilidades de los entes subnacionales. Es por ello que los diferentes niveles de gobierno han implementado políticas de fortalecimiento institucional a través de capacitaciones de nivel administrativo y gerencial, implementadas por las mismas territorialidades o los entes que las aglomeran (Federación Colombiana de Municipios, Federación Nacional de Departamentos). Este tipo de acciones les permiten a las territorialidades contar con mayores capacidades administrativas que puedan garantizar un uso más eficiente de los recursos. En definitiva, el proceso de descentralización en Colombia, en los últimos 20 años, trajo consigo grandes contribuciones para el país en el plano político, avances en participación democrática con la elección de alcaldes y gobernadores, prestación de servicios públicos de mayor calidad y con amplia cobertura, veedurías ciudadanas como mecanismo de vigilancia sobre las acciones correspondientes a la gestión pública, son solo algunos de los aspectos positivos del proceso en Colombia. A su vez en términos de autonomía fiscal y administrativa, es otro el panorama: retrocesos en la asignación de recursos, pérdida de autonomía presupuestaria (Ley 715, 1176, Ley de Regalías) son algunas muestras del poder que aún ejerce el gobierno central sobre los entes territoriales y sus políticas”. (Asela & Hernández, 2011).

Partiendo de ese postulado, el autor concluye que “el proceso de descentralización en Colombia es una realidad en cuanto a su concepción como marco institucional, cuenta con grandes avances a nivel político, la elección a través del voto popular de gobernadores, alcaldes y sus correspondientes órganos colegiados (concejos, asambleas) son sin ninguna duda aspectos

sobresalientes dentro del proceso de descentralización, pero en el plano fiscal y de autonomía, la mayoría de los entes territoriales están limitados, lo que impide un correcto funcionamiento y cumplimiento de sus competencias”. (Asela, 2015).

Finalmente, los autores Ana Beatriz García Largo, Jorge Eliecer Colmenares Laguado y Gustavo Adolfo Rolón Omaña, hacen un análisis a la descentralización territorial administrativa del Estado Colombiano, el cual se titula: “La Realidad de la Descentralización en Colombia a partir de la Constitución de 1991”. Este análisis se presenta con base en el marco constitucional y el marco legal que regula la descentralización en nuestro territorio, revisando “la autonomía de los entes territoriales con el objeto de establecer la justificación de la limitación legal a tal autonomía, que ocasiona la disminución de la función administrativa de los entes territoriales al ser asignadas al Gobierno. Para tal efecto, se tomará el marco legal de las regalías, que permitirán desarrollar un estudio sobre la tendencia de centralizar ciertas funciones administrativas descentralizadas sin que sea contrario a la Constitución Política” (García, Colmenares y Rolón, 2017).

Atendiendo lo anterior, el modelo de Estado que poseía nuestro país antes de la expedición de la Constitución de 199, era netamente centralista, no obstante, con la aparición de diversas circunstancias políticas, sociales y económicas, se incentivó una reforma en el modelo de Estado, la cual permitiera atender y solucionar eficazmente los problemas y necesidades que padecían todas las regiones del país, garantizando así la presencia del gobierno central en todo el territorio nacional. Éste cambio se empezaba a implantar con los actos legislativos de los años de 1936 y 1968, con los que la descentralización territorial se empezaba a abrir paso “como mecanismo para mejorar las condiciones de sus pobladores y especial hacer presencia del Estado en cada uno de los lugares del territorio nacional para efectos de mejorar sus condiciones

sociales y en especial mejor su calidad de vida. Fue tan importante el crecimiento de la importancia de la descentralización y la necesidad por parte del Estado Colombiano de poder extender sus funciones que en el año de 1991 se reforma la Constitución de 1886 y nace a la vida jurídica un nuevo modelo de organización y funcionamiento del Estado” (García, Colmenares & Rolón, 2017).

De acuerdo con los mismos autores, García, Colmenares y Rolón (2017), para 1991 con la nueva Constitución de ese año, Colombia se convirtió en un Estado unitario, descentralizado y con autonomía en sus entidades territoriales; “estableciendo, de esta manera, que la administración no se enfoca en un solo ente de carácter nacional absolutista sino que está distribuida entre entidades territoriales, especializadas, de servicios y, también, entre ciertas entidades particulares que, conforme a la ley, se encuentran facultadas y aptas por su experiencia para desarrollar ciertas actividades administrativas, propias del Estado, lo cual se conoce como descentralización por colaboración”.

Así las cosas, el artículo 2 de la Carta Política de 1991 establece “los fines esenciales para lo cual fue creado el estado, como es de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad en el cumplimiento de los principios constitucionales, que en términos generales son la esencia fundamental para proteger la vida, honra, bienes, derechos y libertades, que conllevan al cumplimiento de los deberes sociales del estado, y en especial al crecimiento de las personas dentro de su entorno social” (Mármol, 2013).

Para desarrollar y dar cumplimiento a dicho principio propuesto constitucionalmente, la función administrativa es el medio indicado para hacerlo. Esta función, enmarcada en la gestión de los intereses particulares de cada entidad, se les ha otorgado a los departamentos, distritos,

municipios, territorios indígenas, regiones y provincias, tal y como se establece la Norma Suprema en sus artículos 286 y 287, así:

Artículo 286. “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”.

Artículo 287. “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1). Gobernarse por autoridades propias. 2). Ejercer las competencias que les correspondan. 3). Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4). Participar en las rentas nacionales”.

Considerando la importancia que ostenta la autonomía territorial en todo el proceso de descentralización los autores citan a otra, resaltando lo anterior “dado que la autonomía es un elemento principal de la descentralización y, por ende, lo es también para la descentralización territorial, la Corte Constitucional ha sostenido que el núcleo esencial está compuesto especialmente por los poderes de acción que gozan las entidades territoriales para satisfacer sus intereses y de la facultad de gobernarse por sus autoridades propias, autodirigiéndose en desarrollo de su dirección política. En palabras de la Corte Constitucional está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar, encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan” (Mármol, 2013).

Ahora bien, abordado lo concerniente a la parte teórica de la descentralización, los autores García, Colmenares & Rolón (2017) plantean una discusión que hace un interesante contraste entre la teoría y la verdadera práctica. Para iniciar establecen que a pesar de los principios y normas constitucionales que garantizan la efectiva autonomía de las entidades territoriales, está limitada por el legislador, frente a ciertas circunstancias, *verbi gratia*, según la naturaleza exógena o endógena de los recursos percibidos, ejecutados o administrados; es decir, sin vulnerar el derecho que tienen las entidades territoriales de administrar los recursos e imponer tributos, menester para cumplir sus funciones, y a participar en las rentas nacionales, se ven reducidos frente a las competencias generales que se le han reconocido al Congreso de la República para establecer las rentas nacionales y definir contribuciones fiscales y parafiscales; las cuales, conforme al principio unitario, hacen posible, al legislador, regular y fijar el destino de los recursos cuando éstos son exógenos... Es así, como se presentan aquellos recursos con una previa asignación específica, que limitan a los entes territoriales, en ejercicio de su autonomía, para disponer de éstos administrativamente, ya que el legislador le impone la manera en que debe distribuir los recursos; por ejemplo, la Ley 715 de 2001, que dicta normas orgánicas en materia de recursos y competencias para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, haciendo una distribución sectorial de los recursos del monto total del Sistema General de Participaciones, conforme a la distribución de recursos y competencias que la Constitución Política consagra en los artículos 356 y 357.

Los autores continúan ejemplificando la situación de la descentralización con otra situación que atañe lo referente a la recepción, administración y ejecución de las regalías, toda vez que el Gobierno nacional y el Congreso de la República han disminuido las funciones administrativas de las entidades territoriales al otorgarlas a la administración central. La

ejecución del nuevo modelo para inversión de regalías genera ineficacias en la ejecución de proyectos. La limitación en recursos para resolver las necesidades prioritarias en los municipios y departamentos. Los giros correspondientes al ahorro, del nuevo sistema, han sido muy demorados. La función de determinar sobre la finalidad de las regalías de los entes territoriales hace que se esté perdiendo la autonomía de éstos, creando así un vínculo de dependencia (García, Colmenares & Rolón, 2017).

Lo anterior refleja una clara limitación a la autonomía territorial y los autores García, Colmenares y Rolón (2017) refieren lo siguiente a manera de conclusión: Se percibe que el marco legal, constitucionalmente, puede limitar la autonomía de los entes territoriales en pro del Estado unitario; es decir, para mantener la calidad de Estado unitario, que envuelve el interés general, hace necesario reducir la función administrativa autónoma de los entes territoriales, que están dirigidas a suplir un interés particular (...) Del concepto de descentralización solo queda muy poco porque la autonomía y las facultades para administrar se han venido perdido a través de las reformas constitucionales y a la expedición de normas que han obstruido el desarrollo de las acciones institucionales por parte de los entes territoriales y limitado el ejercicio de la función pública teniendo en cuenta sus competencias y responsabilidades.

Ahora bien, dicho lo anterior y sabiendo que la idea de la descentralización territorial en Colombia rondó desde el año 1810 con las proclamas de independencia, pero sólo fue hasta el año 1991, cuando esta idea se materializó con la Constitución de esa anualidad, en la cual se consideró a este país suramericano como un República unitaria descentralizada que le otorgaba a sus entidades territoriales autonomía política, económica y administrativa.

Es así que, en medio de todo el proceso que fue antecesor de la aparición de la descentralización territorial en nuestro país, tuvo lugar varios episodios de recentralización, los

cuales tuvieron algunas consecuencias que afectaron la gobernabilidad y el equilibrio del poder en Colombia.

### **Marco Conceptual**

Resulta pertinente relacionar y recordar las definiciones conceptuales más importantes para la presente investigación. La descentralización como el eje principal y faro orientador de todo el proceso investigativo significa trasladar o ceder competencias de una unidad superior o administración central a una o varias unidades o administraciones inferiores que hacen parte del mismo, la cual se hace necesaria para efectos de poder cumplir con los fines esenciales para lo cual ha sido creada y poder extender su cobertura en beneficio de la población a quien se dirige especialmente sus acciones e inversión de recursos (García, Colmenares & Rolón, 2017).

En el mismo sentido, la centralización es explicada por Badía (1986) como “todas aquellas actividades cuya dirección corresponde a un órgano central, es decir, único para todo el Estado. En consecuencia, centralización equivale a la unidad del Estado resultante de la atribución de cada una de las actividades fundamentales a un órgano único”. (p. 5).

Por otro lado, la descentralización implica que las entidades territoriales ejerzan autonomía político-administrativa, la cual tiene su origen en la Antigua Grecia y su definición, en esencia, hace referencia a la capacidad de las ciudades Estado de darse sus propias leyes, por lo que no existía ningún tipo de imposición externa de ordenamientos que sometieran el ejercicio del poder (Ulrich, 1959). La participación ciudadana desempeña un papel fundamental en el proceso de descentralización, fortaleciéndolo y respaldándolo enérgicamente, se define a grosso

modo como una “intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales” (Correa y Noé, 1998).

Así mismo, Robledo (2010) sostiene que la autonomía financiera se refiere

“al conjunto de competencias normativas y de potestades administrativas de que gozan los entes públicos para establecer y gestionar un sistema de ingresos y de gastos, que les permita atender los fines y necesidades públicas en sus respectivas jurisdicciones. De manera unánime se ha entendido que la autonomía financiera es imprescindible para que la autonomía territorial, que nuestra Constitución reconoce desde el primer artículo, sea efectiva y real”.

Finalmente, las entidades territoriales, protagonistas de esta investigación se entienden “como las personas jurídicas, de derecho público, que componen la división político-administrativa del Estado, gozando de autonomía en la gestión de sus intereses” (Barón, 2007).

## **Marco Legal**

La Constitución Política de 1991, la ley 136 de 1994, la ley 617 de 2000, la ley 715 de 2001, la ley 1176 de 2007, la ley 1454 de 2011, la ley 1551 de 2012 y la ley 1962 de 2019 apoyan significativamente y establecen un marco legal bajo el cual se regula todas las disposiciones atinentes al proceso de descentralización territorial en Colombia.

### **Constitución Política de 1991**

Con la expedición de la Constitución Política de 1991, la descentralización territorial abrió paso en nuestro país, concediéndole autonomía a sus entidades territoriales. A partir de esta Norma Suprema, la legislación nacional se ha nutrido con la incorporación de principios, reglamentaciones y procedimientos que regulan el proceso de descentralización. Así mismo, aquí se enmarcan diversos hitos, que tienen una gran trascendencia en la descentralización; primero, la institucionalización las transferencias de recursos públicos, segundo, la distribución de funciones y competencias a los diferentes niveles de gobierno y tercero, la implantación de un diseño de la administración pública que garantice la presencia del Estado en todo el territorio nacional.

### **Ley 136 de 1994**

Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

### **Ley 617 de 2000**

Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del

gasto público nacional.

**Ley 715 de 2001**

Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

**Ley 1454 de 2011**

Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

**Ley 1551 de 2012**

Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

**Ley 1176 de 2007**

Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

**Ley 1962 de 2019**

Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P.

## Metodología

### Método Investigativo: Estudio de Casos

“Son diversos los estudios que han señalado la gran importancia que tiene la investigación basada en estudio de casos, ya que esta herramienta es una de las más utilizadas en la metodología de investigación cualitativa”. (Barnes, 2001, p. 43).

De acuerdo con el tema que se abordará, el método que más se ajusta para el correcto desarrollo de la investigación es el estudio de casos, ya que ofrece innumerables facilidades para realizar un análisis detallado de la cuestionable situación que afronta la descentralización territorial, los límites que se le imponen y las repercusiones que sufre causadas por las extralimitaciones de la centralización. Este método, brinda la posibilidad de formular hipótesis o hacer descripciones y registros de los puntos clave del tema a investigar.

Así las cosas, el diseño muestral será de tipo no probabilístico y deberá cumplir ciertas generalidades para lograr ejecutar un correcto desarrollo de este. El diseño muestral se estructurará así: 1). Definir la población objetivo sobre la que se practicará el análisis, junto con las unidades de muestreo. 2). Elegir la técnica de muestreo. 3). Identificar las variables a utilizar. 4). Proponer la muestra inicial y presentar el contexto inicial de la investigación. 5). Determinar métodos y técnicas de recolección de datos.

La población objetivo con la que se practicará el análisis investigativo y las unidades de muestreo son:

### Población

La población con la que se trabajará el desarrollo de esta investigación se enmarcará en aquellas personas que son partícipes directos en el proceso de descentralización, más específicamente *alcaldes y otros servidores públicos*, quienes con sus vivencias, experiencias y

testimonios permitirán desentrañar la esencia de los problemas que la descentralización afronta por los efectos invasivos de la centralización.

### **Unidades de Muestreo**

Municipios de la provincia de oriente del departamento de Cundinamarca.

Para el paso siguiente, es necesario elegir la técnica de muestreo que se aplicará para desarrollar la investigación. Aquí, se empleará un muestreo intencional o de conveniencia, con el objetivo de

“Conseguir muestras representativas cualitativamente, mediante la inclusión de grupos aparentemente típicos. Es decir, que cumplen con características de interés del investigador, además de seleccionar intencionalmente a los individuos de la población a los que generalmente se tiene fácil acceso, (...) hasta alcanzar el número necesario para la muestra”. (Hernández y Carpio, 2019, p.78).

En seguida, se deberá identificar las variables a utilizar para el desarrollo de la investigación. De acuerdo con el caso objeto de estudio, se emplearán variables cualitativas ordinarias o cuasi cuantitativas, con las cuales se presentará la información recopilada en un orden adecuado. Estas variables incluyen algunos aspectos propios de la situación que afronta la descentralización y la relación o experiencias que tienen con ella la población objetivo.

En cuanto al contexto en donde se iniciará a estudiar el problema de investigación será el departamento Cundinamarqués, más específicamente, en la provincia de oriente y, de éstas mismas municipalidades orientales se obtendrá la muestra inicial, con el fin de mostrar las diversas perspectivas, localizar diferencias y similitudes, patrones y particularidades y así, documentar la complejidad que representa el proceso de descentralización territorial.

Finalmente, es importante identificar y detallar los factores clave para realizar un buen trabajo de campo en cuanto a la recolección de información, por lo que se debe determinar que métodos y técnicas de recolección de datos se van a emplear (entrevista y análisis documental) y tiempo en que se hará la recolección de información. De conformidad con Hernández (2014) en

“el procedimiento usual de recolección y análisis de los datos con el método de las entrevistas (...) se recogen datos —en la muestra inicial— de una unidad de análisis o caso y se analizan. Simultáneamente se evalúa si la unidad es apropiada de acuerdo con el planteamiento del problema y la definición de la muestra inicial. Se recolectan datos de una segunda unidad y se analizan, se vuelve a considerar si esta unidad es adecuada; del mismo modo, se obtienen datos de una tercera unidad y se analizan; y así sucesivamente. En tales actividades la muestra inicial puede o no modificarse (mantenerse las unidades, cambiar por otras, agregar nuevos tipos, etc.); incluso el planteamiento está sujeto a cambios”. (Hernández, 2014).

En concordancia con lo anterior, es posible apreciar las bondades que el estudio de casos como método seleccionado ofrece para el correcto desarrollo de la investigación, ya que permite adelantar un proceso de indagación que se caracteriza por un examen sistemático y de profundidad en la situación objeto de estudio. Este método cualitativo parte de un objetivo trazado, como señala Orozco (1996), quien afirma que es una “indagación de un objeto al cual el investigador accede a través de interpretaciones sucesivas, con la ayuda de instrumentos y técnicas, que le permiten involucrarse con el objeto para interpretarlo de la forma más integral posible”. Para el caso en concreto, dicho objetivo puede reflejarse en dar respuesta a la pregunta de investigación.

Además, éste método permite generar una descripción detallada y un análisis intensivo de la situación, ofreciendo al investigador un entendimiento comprensivo de la misma. Así las cosas, las características y ventajas de este método se ajustan perfectamente a los diversos

aspectos de este trabajo investigativo porque: I). La mayoría de los datos de este método cualitativo resultan de la práctica, experiencias y vivencias del día a día de la población objeto de estudio, convirtiéndose en información más persuasiva y accesible. II). La metodología que se emplea en el estudio de casos es particularista, descriptiva, heurística e inductiva, lo que permite desarrollar la investigación desde múltiples perspectivas para obtener resultados más completos. III). Permite al investigador comprender y mostrar la complejidad del caso objeto de estudio, llevando la situación desde una instancia particular y concreta a una más general. IV). Es un método abierto a retomar posiciones o condiciones particulares del tema de estudio. V). Es un método que funge como medio de profundización en el desarrollo de la actividad investigativa desde la recolección de los datos mínimos.

Dicho lo anterior, el enfoque investigativo del presente estudio será mixto, es decir, integrará un método de recolección de información cualitativo y un método de recolección de información cuantitativo, con el fin de obtener una mayor amplitud y profundidad en cuanto a la comprensión y validación de la información por recolectar y, a su vez, utilizar las bondades de cada método, complementándolas entre sí para poder abordar la situación objeto de estudio con mayor precisión.

La recolección de datos por medio del método cuantitativo, se desarrollará por medio de un análisis documental, que permita mostrar las restricciones que el Gobierno Central impone al proceso de descentralización territorial. Para esto, se tomará como referencia la manera en que se estipula taxativamente la forma como debe desarrollarse la dirección de los municipios, por lo que la descentralización y la autonomía de estos entes territoriales en aspectos administrativos y financieros no es auténtica. Específicamente, se analizará la información suministrada por el Sistema General de Participaciones en relación con los recursos económicos que la Nación le

transfiere a los municipios, con el fin de demostrar con cifras que existe un centralismo invasivo, al no permitir que cada municipio distribuya estos recursos que le son transferidos de acuerdo a sus necesidades, sino que, es la misma ley quien establece de forma irrefutable la distribución de dichos recursos.

La base de datos para desarrollar este método se construirá a partir de la información de cada uno de los diez municipios hallada en el Sistema General de Participaciones, donde se recopilarán los datos en una serie de cinco años respecto a la destinación de estos recursos transferidos, haciendo especial énfasis en el porcentaje que representa el ítem de “libre destinación”, dicho porcentaje será la escala de medición principal.

En cuanto al método cualitativo, se aplicará será una entrevista semiestructurada, orientada por preguntas estratégicas que permitan captar la opinión y el sentir que tienen los entrevistados respecto al proceso de descentralización territorial. Dicha entrevista se practicará a quienes ostentan cercanía y están directamente involucrados con dicho proceso, por ejemplo, alcaldes municipales. La recolección de información con esta entrevista se realizará en los diez municipios (Cáqueza, Une, Chipaque, Ubaque, Choachí, Fómeque, Fosca, Gutiérrez, Quetame y Guayabetal) que conforman la provincia de oriente del departamento de Cundinamarca. Atendiendo el tiempo que se dispone para el diseño de la entrevista, levantamiento de datos y posterior análisis de los mismos, la entrevista se diseñará en la primera semana del mes de marzo y, se programará su realización conforme a la disponibilidad de los entrevistados en la tercera y cuarta semana del mismo mes.

### **Levantamiento de Datos**

Para proceder con la recopilación de datos cuantitativos se acudió a la página web del Sistema General de Participaciones – SGP, para luego buscar la información correspondiente a la distribución de los recursos del SGP en los diez municipios que conforman la provincia de oriente: Cárquez, Uñe, Chiriquí, Ubaque, Choachí, Fómeneque, Fosca, Gutiérrez, Quetame y Guayabetal, en una serie de tiempo de cinco años. De acuerdo con la Ley 715 de 2001, El SGP, está compuesto por los recursos que el Gobierno Nacional les transfiere a las entidades territoriales para la financiación de los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, dando cumplimiento a los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de 1991. La información recolectada se centró en la participación de propósito general, la cual financia aquellas competencias asignadas a los municipios diferentes a los servicios mencionados. Los recursos de esta participación dependen de la categoría de las entidades territoriales. Para este caso, todos los municipios de la provincia de oriente son de sexta categoría, por lo que pueden destinar como máximo un 42% de la asignación presupuestal de esta participación a libre destinación. Así las cosas, la información recolectada, procesada y generada con ayuda de Microsoft Excel, arrojó los siguientes resultados:

**Figura 1***Recursos SGP Municipio Cáqueza.*

Concepto	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Educación</b>	<b>\$ 602.463.207</b>	<b>\$ 496.878.910</b>	<b>\$ 492.225.505</b>	<b>\$ 419.408.641</b>	<b>\$ 420.884.905</b>
Prestación Servicios	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Calidad	\$ 602.463.207	\$ 496.878.910	\$ 492.225.505	\$ 419.408.641	\$ 420.884.905
Calidad (Gratuidad)	\$ 277.777.615	\$ 237.439.804	\$ 232.786.399	\$ 310.040.842	\$ 245.549.289
Calidad (Matrícula)	\$ 324.685.592	\$ 259.439.106	\$ 259.439.106	\$ 109.367.799	\$ 175.335.616
<b>Salud</b>	<b>\$ 3.487.787.582</b>	<b>\$ 3.687.090.039</b>	<b>\$ 4.228.236.298</b>	<b>\$ 4.590.693.495</b>	<b>\$ 4.679.776.796</b>
Régimen Subsidiado	\$ 3.379.833.756	\$ 3.571.387.104	\$ 4.098.465.754	\$ 4.429.814.520	\$ 4.482.288.685
Salud Pública	\$ 107.953.826	\$ 115.702.935	\$ 129.770.544	\$ 160.878.975	\$ 197.488.111
Subsidio a la Oferta	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
<b>Agua Potable</b>	<b>\$ 781.058.169</b>	<b>\$ 874.836.450</b>	<b>\$ 949.240.462</b>	<b>\$ 997.281.151</b>	<b>\$ 1.030.874.676</b>
<b>Propósito General</b>	<b>\$ 2.991.044.302</b>	<b>\$ 3.364.161.952</b>	<b>\$ 3.389.125.876</b>	<b>\$ 3.409.986.046</b>	<b>\$ 3.183.314.433</b>
Libre Destinación	\$ 1.256.238.607	\$ 1.412.948.020	\$ 1.423.432.867	\$ 1.432.194.139	\$ 1.336.992.062
Deporte	\$ 69.182.818	\$ 80.786.094	\$ 74.835.697	\$ 70.281.218	\$ 56.418.451
Cultura	\$ 51.887.113	\$ 60.589.570	\$ 56.126.773	\$ 52.710.914	\$ 42.313.838
Libre Inversión	\$ 1.608.109.580	\$ 1.708.855.651	\$ 1.741.185.918	\$ 1.766.948.252	\$ 1.677.067.018
Fonpet	\$ 5.626.184	\$ 100.982.617	\$ 93.544.621	\$ 87.851.523	\$ 70.523.064
Alimentación Escolar	\$ 72.886.616	\$ 71.975.133	\$ 79.428.045	\$ 72.247.891	\$ 66.694.910
Ribereños	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Resguardos Indígenas	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Fonpet Asignaciones Especiales	\$ 85.800.907	\$ 0	\$ 10.239.402	\$ 32.849.475	\$ 134.101.599
Primera Infancia	\$ 49.081.062	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
<b>Total SGP</b>	<b>\$ 8.070.121.845</b>	<b>\$ 8.494.942.484</b>	<b>\$ 9.148.495.588</b>	<b>\$ 9.522.466.699</b>	<b>\$ 9.515.647.319</b>

Nota. Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

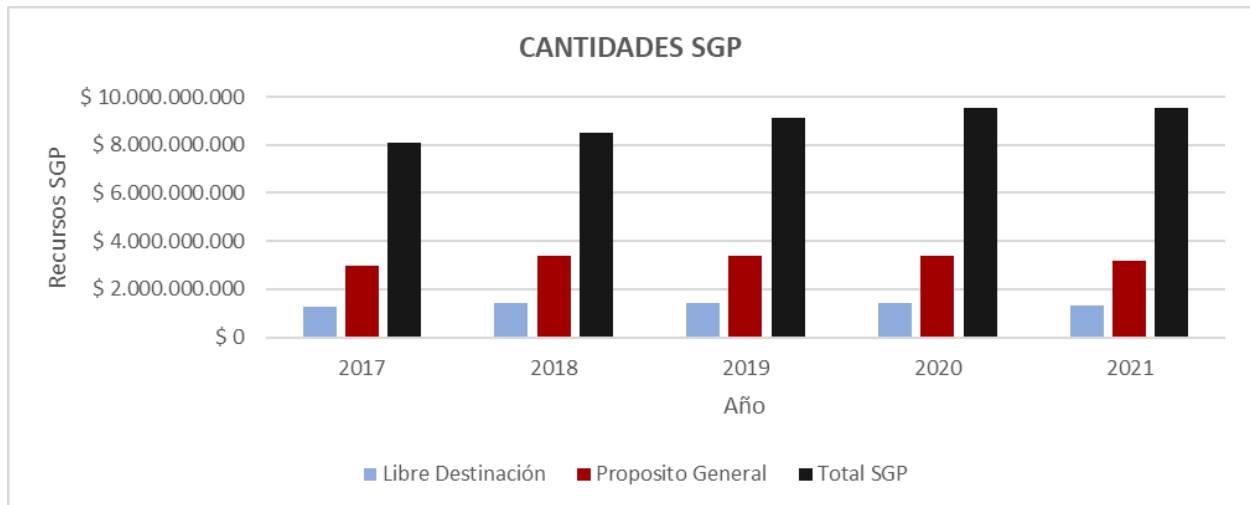
**Figura 2***Porcentaje recursos SGP Libre destinación Municipio de Cáqueza*

Año	% Propósito General del Total SGP	% Libre Destinación del Total SGP	% Libre Destinación del Total Propósito General		
2017	37,06%	15,57%	42,00%		<b>Δ total SGP</b> \$ 391.857.516,30
2018	39,60%	16,63%	42,00%		<b>Δ Propósito General</b> \$ 43.036.435,60
2019	37,05%	15,56%	42,00%		<b>Δ Libre destinación</b> \$ 18.075.302,90
2020	35,81%	15,04%	42,00%		<b>Δ %Propósito General</b> -1,10%
2021	33,45%	14,05%	42,00%		<b>Δ %Libre destinación</b> -0,46%
	36,59%	15,37%	42,00%		

Nota. Años 2017,2018,2019,2020 y 2021.

## Gráfica 1

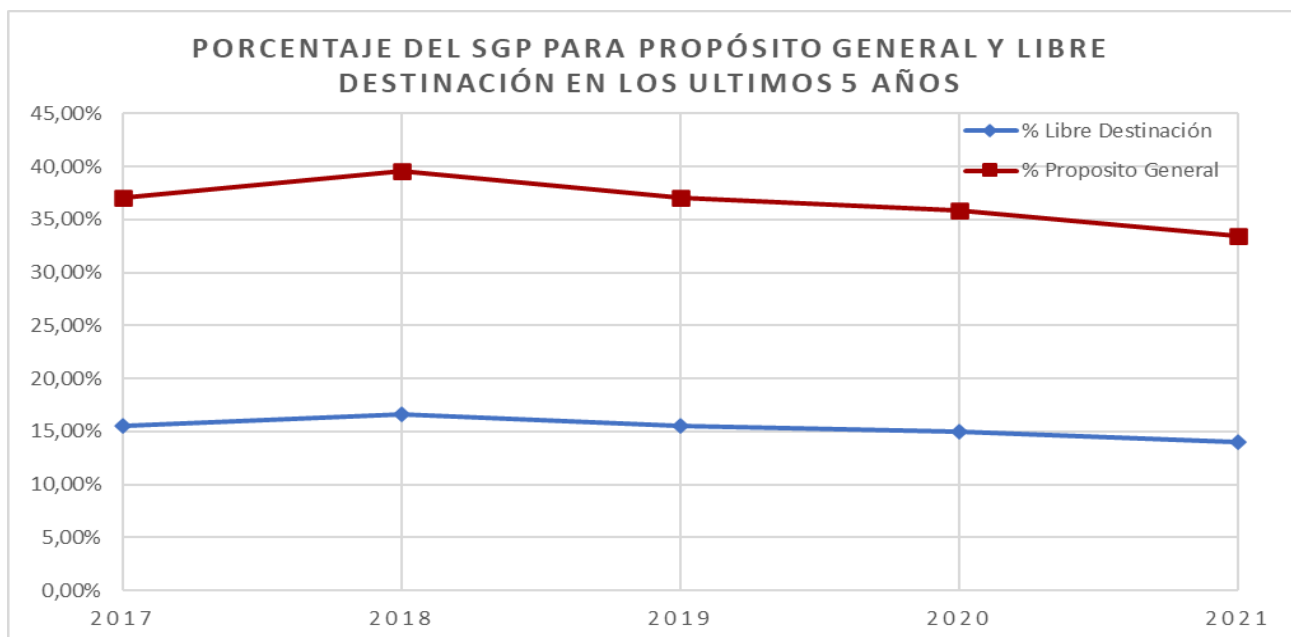
### Cantidad recursos SGP



Nota. Propósito General - Libre destinación Municipio de Cáqueza - Años 2017,2018,2019,2020 y 2021.

## Gráfica 2

### Porcentaje del SGP Propósito General



Nota. Libre destinación Municipio de Cáqueza - Años 2017,2018,2019,2020 y 2021.

En los últimos cinco años, para el municipio de Cáqueza, la participación de Propósito General ha mantenido un 36,59% y, del total del SGP, la libre destinación ha mantenido un 15,37%. Así mismo, los recursos de la participación de Propósito General en promedio cada año se redujeron en un 1.10% y los recursos de libre destinación cada año se redujeron en un 0.46%.

## Municipio de Une

### Figura 3

#### Recursos SGP Municipio Une

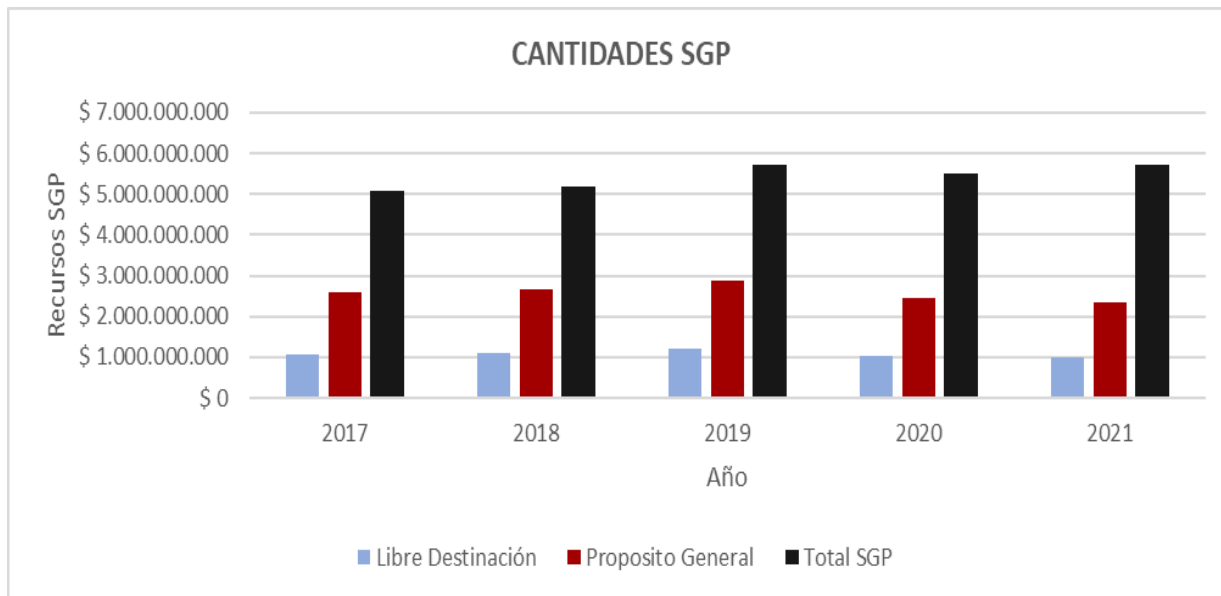
Concepto	2017	2018	2019	2020	2021	
Educación	\$ 249.353.653	\$ 203.196.101,00	\$ 196.556.157,00	\$ 171.813.605,00	\$ 169.701.689,00	
Prestación Servicios	\$ 0	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	
Calidad	\$ 249.353.653	\$ 203.196.101,00	\$ 196.556.157,00	\$ 171.813.605,00	\$ 169.701.689,00	
Calidad (Gratuidad)	\$ 113.199.105	\$ 95.696.470,00	\$ 89.056.526,00	\$ 118.987.741,00	\$ 87.841.896,00	
Calidad (Matrícula)	\$ 136.154.548	\$ 107.499.631,00	\$ 107.499.631,00	\$ 52.825.864,00	\$ 81.859.793,00	
Salud	\$ 1.691.250.260	\$ 1.844.589.259,00	\$ 2.123.153.286,00	\$ 2.337.436.827,00	\$ 2.394.152.979,00	
Régimen Subsidiado	\$ 1.579.297.649	\$ 1.723.093.671,00	\$ 2.000.218.707,00	\$ 2.101.039.056,00	\$ 2.127.569.443,00	
Salud Pública	\$ 55.167.426	\$ 64.710.403,00	\$ 66.149.394,00	\$ 96.160.194,00	\$ 118.776.044,00	
Subsidio a la Oferta	\$ 56.785.185	\$ 56.785.185,00	\$ 56.785.185,00	\$ 140.237.577,00	\$ 147.807.492,00	
Agua Potable	\$ 435.564.262	\$ 458.812.102,00	\$ 495.740.585,00	\$ 497.361.353,00	\$ 660.288.922,00	
Propósito General	\$ 2.579.259.526	\$ 2.660.463.458,00	\$ 2.882.081.451,00	\$ 2.451.717.729,00	\$ 2.359.990.553,00	\$ 2.586.702.543,40
Libre Destinación	\$ 1.083.289.001	\$ 1.117.394.652,00	\$ 1.210.474.210,00	\$ 1.029.721.446,00	\$ 991.196.033,00	\$ 1.086.415.068,40
Deporte	\$ 71.488.249	\$ 71.126.168,00	\$ 76.289.682,00	\$ 56.320.805,00	\$ 53.402.600,00	
Cultura	\$ 53.616.187	\$ 53.344.626,00	\$ 57.217.262,00	\$ 42.240.604,00	\$ 40.051.950,00	
Libre Inversión	\$ 1.370.866.089	\$ 1.418.598.012,00	\$ 1.538.100.297,00	\$ 1.317.209.021,00	\$ 1.208.586.720,00	
Fonpet	\$ 0	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 6.225.853,00	\$ 66.753.250,00	
Alimentación Escolar	\$ 26.166.739	\$ 29.040.341,00	\$ 30.733.857,00	\$ 27.950.876,00	\$ 26.746.491,00	
Ribereños	\$ 0	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	
Resguardos Indígenas	\$ 0	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	
Fonpet Asignaciones Especiales	\$ 56.521.735	\$ 0,00	\$ 7.206.839,00	\$ 29.143.645,00	\$ 117.031.393,00	
Primera Infancia	\$ 25.441.269	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	
Total SGP	\$ 5.063.557.444	\$ 5.196.101.261,00	\$ 5.735.472.175,00	\$ 5.515.424.035,00	\$ 5.727.912.027,00	\$ 5.447.693.388,40

Nota. Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

**Figura 4***Porcentaje recursos SGP Libre destinación Municipio de Une*

Año	% Propósito General del Total SGP	% Libre Destinación del Total SGP	% Libre Destinación del Total Propósito General		
2017	50,94%	21,39%	42,00%	Δ total SGP	\$ 164.803.194,00
2018	51,20%	21,50%	42,00%	Δ Propósito General	-\$ 64.728.367,50
2019	50,25%	21,11%	42,00%	Δ Libre destinación	-\$ 27.185.914,20
2020	44,45%	18,67%	42,00%	Δ %Propósito General	-2,62%
2021	41,20%	17,30%	42,00%	Δ %Libre destinación	-1,10%
	47,61%	20,00%	42,00%		

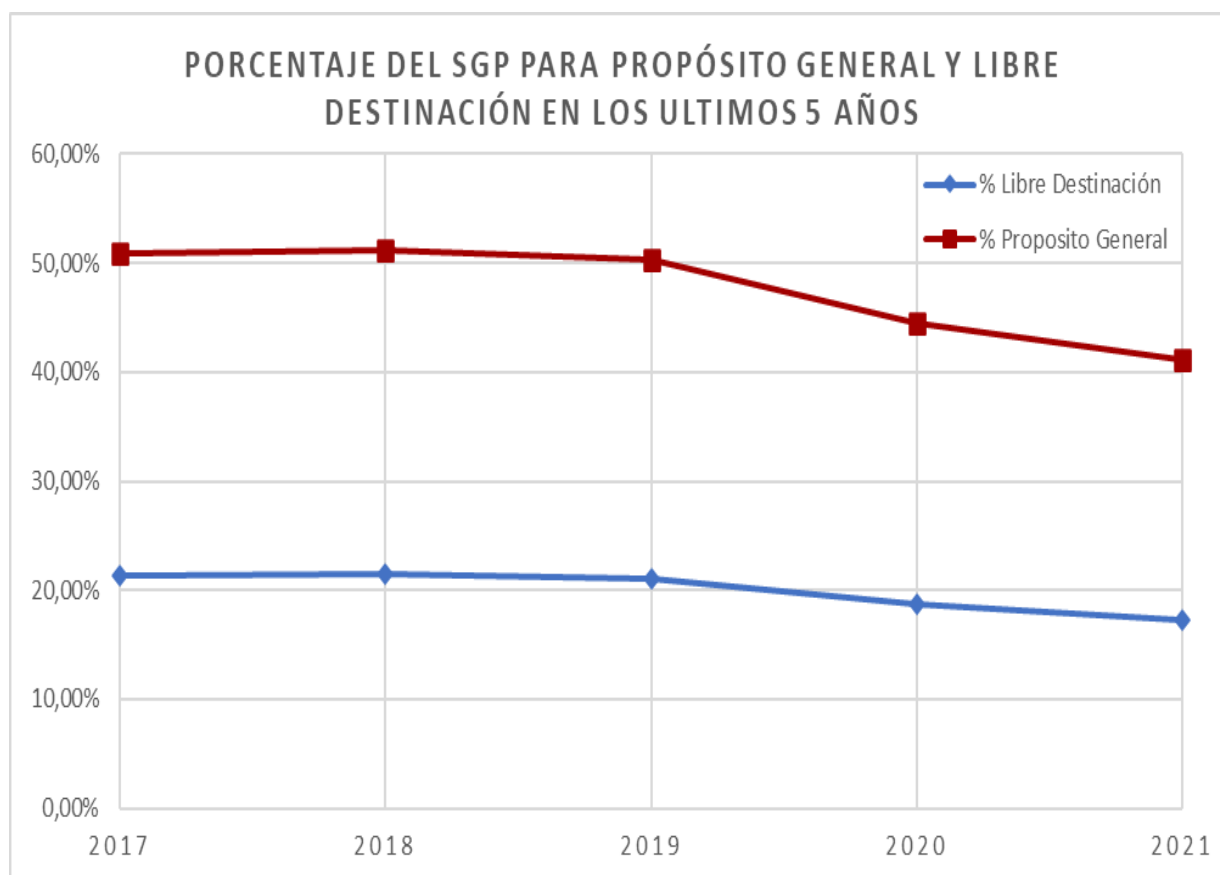
Nota. Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

**Gráfica 3***Cantidad recursos SGP*

Nota. Propósito General - Libre destinación Municipio de Une - Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

#### Gráfica 4

##### Porcentaje del SGP Propósito General



*Nota. Libre destinación Municipio de Une – Años 2017,2018,2019,2020 y 2021*

En los últimos cinco años, para el municipio de Une, la participación de Propósito General ha mantenido un 47,61% y, del total del SGP, la libre destinación ha mantenido un 20,00%. Así mismo, los recursos de la participación de Propósito General en promedio cada año se redujeron en un 2,62% y los recursos de libre destinación cada año se redujeron en un 1,10%.

## Municipio de Chipaque

### Figura 5

#### Recursos SGP Municipio Chipaque

Concepto	2017	2018	2019	2020	2021
Educación	\$ 337.938.065	\$ 274.908.342	\$ 268.599.354	\$ 249.299.309	\$ 262.021.683
Prestación Servicios	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Calidad	\$ 337.938.065	\$ 274.908.342	\$ 268.599.354	\$ 249.299.309	\$ 262.021.683
Calidad (Gratuidad)	\$ 166.576.145	\$ 148.037.076	\$ 141.728.088	\$ 190.417.848	\$ 153.203.747
Calidad (Matrícula)	\$ 171.361.920	\$ 126.871.266	\$ 126.871.266	\$ 58.881.461	\$ 108.817.936
Salud	\$ 1.815.369.101	\$ 1.915.278.167	\$ 2.199.487.944	\$ 2.382.169.492	\$ 2.395.636.710
Régimen Subsidiado	\$ 1.759.797.305	\$ 1.866.817.888	\$ 2.145.241.907	\$ 2.281.380.585	\$ 2.261.045.077
Salud Pública	\$ 55.571.796	\$ 48.460.279	\$ 54.246.037	\$ 100.788.907	\$ 134.591.633
Subsidio a la Oferta	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Agua Potable	\$ 484.824.451	\$ 498.192.500	\$ 539.803.331	\$ 598.960.050	\$ 743.867.169
Propósito General	\$ 2.238.512.707	\$ 2.363.002.717	\$ 2.474.858.892	\$ 3.261.646.372	\$ 2.573.640.239
Libre Destinación	\$ 937.934.653	\$ 992.461.141	\$ 1.039.440.735	\$ 1.369.891.476	\$ 1.080.928.900
Deporte	\$ 59.184.546	\$ 58.425.419	\$ 58.943.302	\$ 89.441.867	\$ 55.922.799
Cultura	\$ 44.388.410	\$ 43.819.065	\$ 44.207.476	\$ 67.081.400	\$ 41.942.100
Libre Inversión	\$ 1.197.005.098	\$ 1.268.297.092	\$ 1.332.267.379	\$ 1.725.344.484	\$ 1.324.942.940
Fonpet	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 9.887.145	\$ 69.903.500
Alimentación Escolar	\$ 33.348.063	\$ 39.874.192	\$ 39.132.711	\$ 42.263.948	\$ 36.883.416
Riberaños	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Resguardos Indígenas	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Fonpet Asignaciones Especiales	\$ 60.348.510	\$ 0	\$ 7.439.505	\$ 22.623.676	\$ 96.527.888
Primera Infancia	\$ 26.881.103	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Total SGP	\$ 4.997.222.000	\$ 5.091.255.918	\$ 5.529.321.737	\$ 6.556.962.847	\$ 6.108.577.105

Nota. Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

### Figura 6

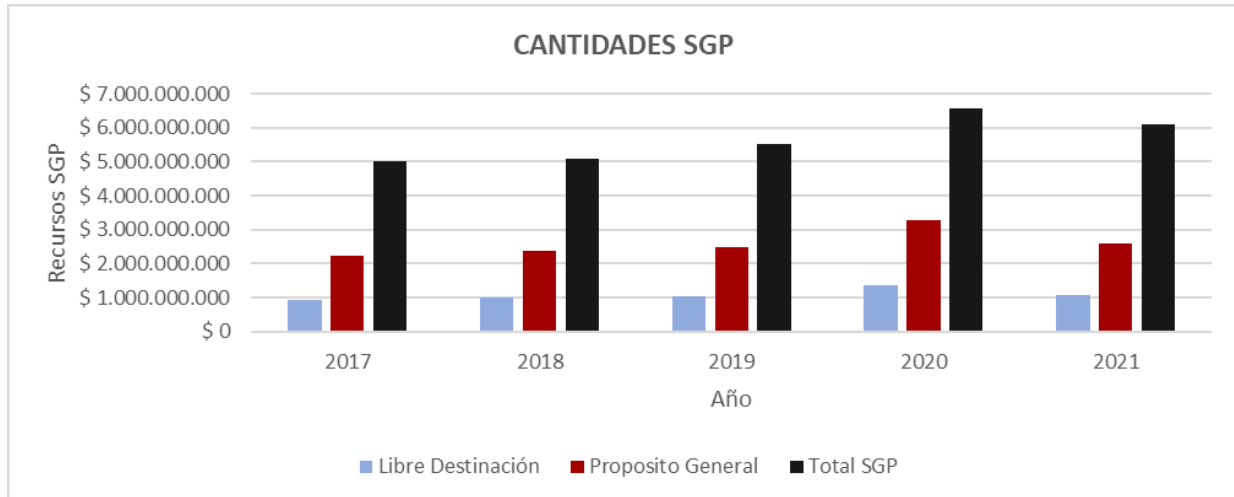
#### Porcentaje recursos SGP Libre destinación Municipio de Chipaque

Año	% Propósito General del Total SGP	% Libre Destinación del Total SGP	% Libre Destinación del Total Propósito General		
2017	44,80%	18,77%	41,90%		Δ total SGP \$ 368.841.713,90
2018	46,41%	19,49%	42,00%		Δ Propósito General \$ 156.889.871,90
2019	44,76%	18,80%	42,00%		Δ Libre destinación \$ 66.341.882,90
2020	49,74%	20,89%	42,00%		Δ %Propósito General -0,20%
2021	42,13%	17,70%	42,00%		Δ %Libre destinación -0,07%
	45,57%	19,13%	41,98%		

Nota. Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

## Gráfica 5

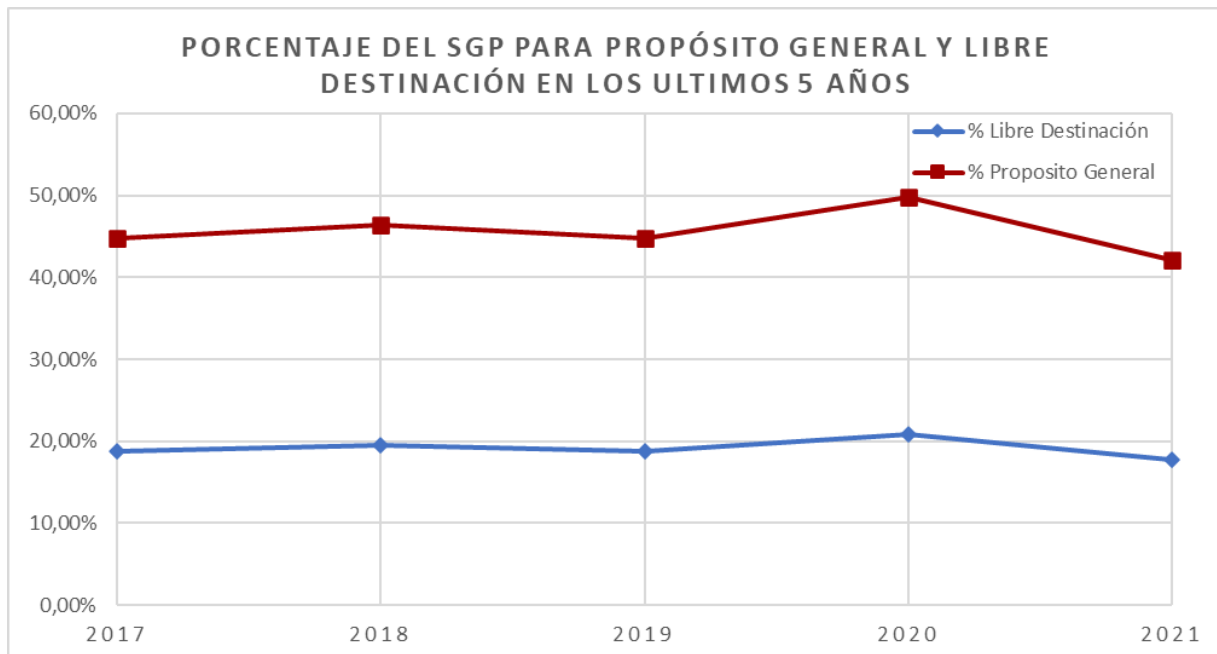
### Cantidad recursos SGP - Propósito General



Nota. Libre destinación Municipio de Chipaque - Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

## Gráfica 6

### Porcentaje del SGP Propósito General



Nota. Libre destinación Municipio de Chipaque - Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

En los últimos cinco años, para el municipio de Chipaque, la participación de Propósito General ha mantenido un 45,57% y, del total del SGP, la libre destinación ha mantenido un 19,13%. Así mismo, los recursos de la participación de Propósito General en promedio cada año se redujeron en un 0.20% y los recursos de libre destinación cada año se redujeron en un 0.07%.

## Municipio de Ubaque

### Figura 7

#### Recursos SGP Municipio Ubaque

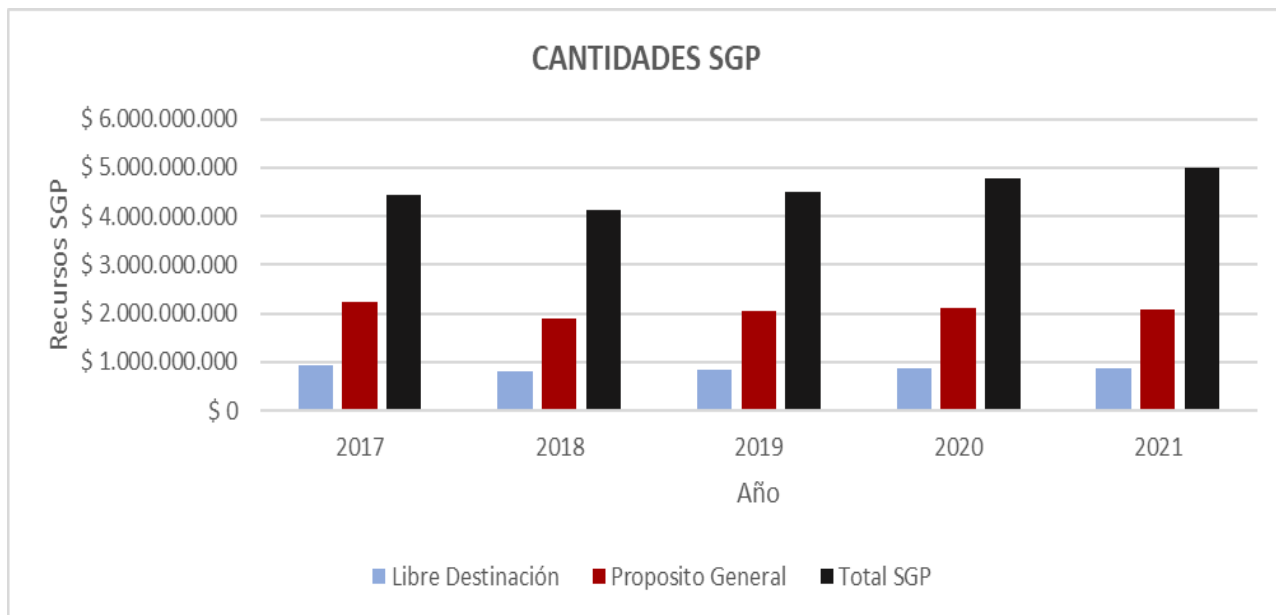
Concepto	2017	2018	2019	2020	2021
Educación	\$ 241.688.313	\$ 197.769.434	\$ 200.140.084	\$ 183.261.477	\$ 173.262.640
Prestación Servicios	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Calidad	\$ 241.688.313	\$ 197.769.434	\$ 200.140.084	\$ 183.261.477	\$ 173.262.640
Calidad (Gratuidad)	\$ 111.344.665	\$ 96.905.037	\$ 99.275.687	\$ 132.420.527	\$ 94.455.038
Calidad (Matrícula)	\$ 130.343.648	\$ 100.864.397	\$ 100.864.397	\$ 50.840.950	\$ 78.807.602
Salud	\$ 1.445.368.528	\$ 1.553.447.765	\$ 1.739.855.637	\$ 1.897.571.054	\$ 1.912.046.666
Régimen Subsidiado	\$ 1.413.666.169	\$ 1.512.936.927	\$ 1.703.196.510	\$ 1.804.620.241	\$ 1.780.211.167
Salud Pública	\$ 31.702.359	\$ 40.510.838	\$ 36.659.127	\$ 92.950.813	\$ 131.835.499
Subsidio a la Oferta	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Agua Potable	\$ 419.589.539	\$ 440.586.799	\$ 474.140.978	\$ 525.176.933	\$ 666.770.897
Propósito General	\$ 2.230.877.201	\$ 1.904.113.207	\$ 2.042.040.950	\$ 2.116.286.447	\$ 2.082.730.890
Libre Destinación	\$ 936.968.424	\$ 799.727.547	\$ 857.657.199	\$ 888.840.308	\$ 874.746.974
Deporte	\$ 60.385.189	\$ 42.040.775	\$ 44.413.680	\$ 41.750.732	\$ 34.494.123
Cultura	\$ 45.288.892	\$ 31.530.581	\$ 33.310.260	\$ 31.313.049	\$ 25.870.592
Libre Inversión	\$ 1.188.234.696	\$ 1.030.814.304	\$ 1.106.659.811	\$ 1.149.767.120	\$ 1.104.501.547
Fonpet	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 4.615.238	\$ 43.117.654
Alimentación Escolar	\$ 29.741.160	\$ 29.806.197	\$ 30.403.975	\$ 33.510.298	\$ 30.292.550
Ribereños	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Resguardos Indígenas	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Fonpet Asignaciones Especiales	\$ 59.376.064	\$ 0	\$ 7.219.563	\$ 28.214.255	\$ 117.164.256
Primera Infancia	\$ 18.106.408	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Total SGP	\$ 4.444.747.213	\$ 4.125.723.402	\$ 4.493.801.187	\$ 4.784.020.464	\$ 4.982.267.899

Nota. Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

**Figura 8***Porcentaje recursos SGP Libre destinación Municipio de Ubaque*

Año	% Propósito General del Total SGP	% Libre Destinación del Total SGP	% Libre Destinación del Total Propósito General		
2017	50,19%	21,08%	42,00%	Δ total SGP	\$ 173.333.843,40
2018	46,15%	19,38%	42,00%	Δ Proposito General	-\$ 8.411.938,20
2019	45,44%	19,09%	42,00%	Δ Libre destinación	-\$ 3.533.013,90
2020	44,24%	18,58%	42,00%	Δ %Proposito General	-1,87%
2021	41,80%	17,56%	42,00%	Δ %Libre destinación	-0,79%
	45,56%	19,14%	42,00%		

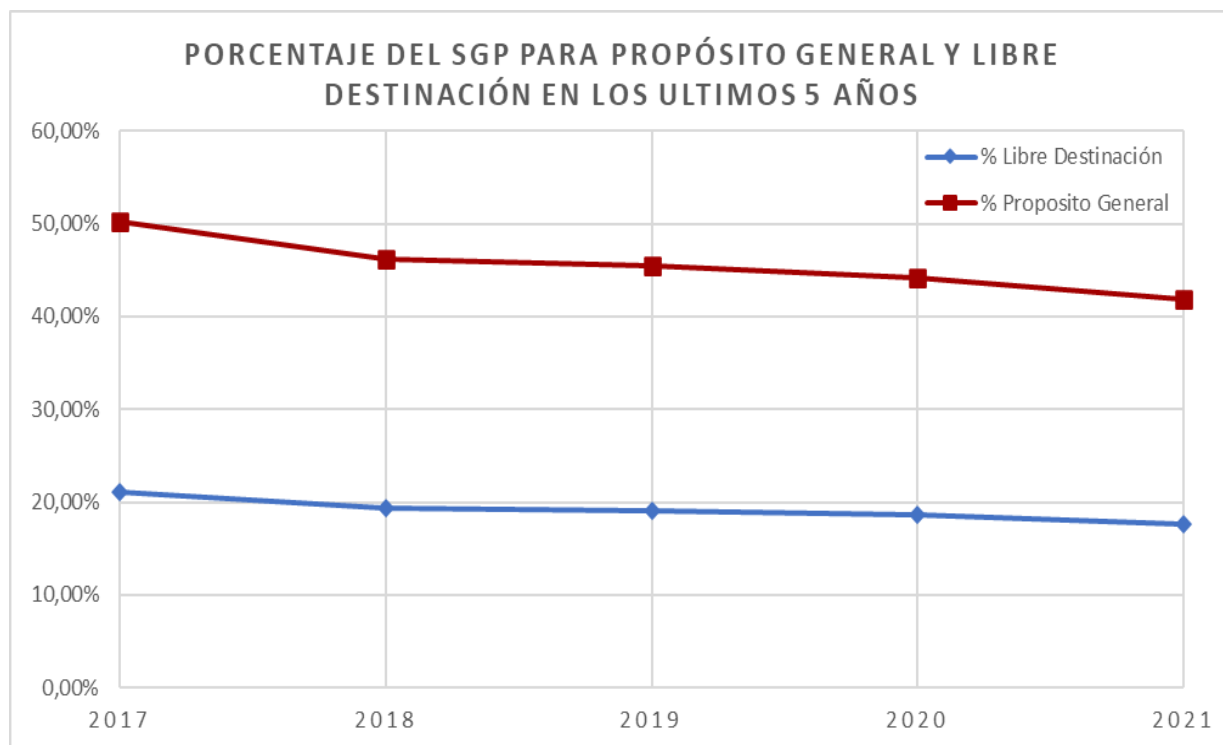
Nota. Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

**Gráfica 7***Cantidad recursos SGP - Propósito General*

Nota. Libre destinación Municipio de Ubaque - Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

## Gráfica 8

### Porcentaje del SGP Propósito General



*Nota. Libre destinación Municipio de Ubaque – Años 2017,2018,2019,2020 y 2021*

En los últimos cinco años, para el municipio de Ubaque, la participación de Propósito General ha mantenido un 45,56% y, del total del SGP, la libre destinación ha mantenido un 19,14%. Así mismo, los recursos de la participación de Propósito General en promedio cada año se redujeron en un 1.87% y los recursos de libre destinación cada año se redujeron en un 0.79%.

## Municipio de Choachí

### Figura 9

#### Recursos SGP Municipio Choachí

Concepto	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Educación</b>	\$ 434.475.274	\$ 385.633.587	\$ 383.386.160	\$ 342.097.877	\$ 319.912.367
Prestación Servicios	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Calidad	\$ 434.475.274	\$ 385.633.587	\$ 383.386.160	\$ 342.097.877	\$ 319.912.367
Calidad (Gratuidad)	\$ 229.286.886	\$ 202.516.784	\$ 200.269.357	\$ 260.770.706	\$ 196.990.365
Calidad (Matrícula)	\$ 205.188.388	\$ 183.116.803	\$ 183.116.803	\$ 81.327.171	\$ 122.922.002
<b>Salud</b>	\$ 2.054.313.088	\$ 2.138.747.780	\$ 2.453.935.777	\$ 2.620.997.732	\$ 2.636.842.763
Régimen Subsidiado	\$ 1.991.146.123	\$ 2.067.073.631	\$ 2.390.496.330	\$ 2.510.321.946	\$ 2.483.370.455
Salud Pública	\$ 63.166.965	\$ 71.674.149	\$ 63.439.447	\$ 110.675.786	\$ 153.472.308
Subsidio a la Oferta	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
<b>Agua Potable</b>	\$ 487.515.315	\$ 454.535.602	\$ 511.114.988	\$ 526.237.348	\$ 667.135.928
<b>Propósito General</b>	\$ 2.031.158.879	\$ 2.278.448.598	\$ 2.676.358.974	\$ 2.982.310.224	\$ 2.944.431.407
Libre Destinación	\$ 846.023.985	\$ 956.948.411	\$ 1.124.070.770	\$ 1.252.570.294	\$ 1.236.661.191
Deporte	\$ 55.279.038	\$ 54.332.849	\$ 68.318.135	\$ 77.490.015	\$ 73.281.569
Cultura	\$ 41.459.277	\$ 40.749.637	\$ 51.238.601	\$ 58.117.511	\$ 54.961.176
Libre Inversión	\$ 1.088.396.579	\$ 1.226.417.701	\$ 1.432.731.468	\$ 1.585.566.449	\$ 1.487.925.510
Fonpet	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 8.565.955	\$ 91.601.961
Alimentación Escolar	\$ 38.894.079	\$ 45.103.620	\$ 44.654.650	\$ 48.317.828	\$ 41.937.535
Ribereños	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Resguardos Indígenas	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Fonpet Asignaciones Especiales	\$ 53.445.005	\$ 0	\$ 6.656.598	\$ 21.935.312	\$ 91.232.282
Primera Infancia	\$ 26.247.999	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
<b>Total SGP</b>	\$ 5.126.049.639	\$ 5.302.469.187	\$ 6.076.107.147	\$ 6.541.896.321	\$ 6.701.492.282

Nota. Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

### Figura 10

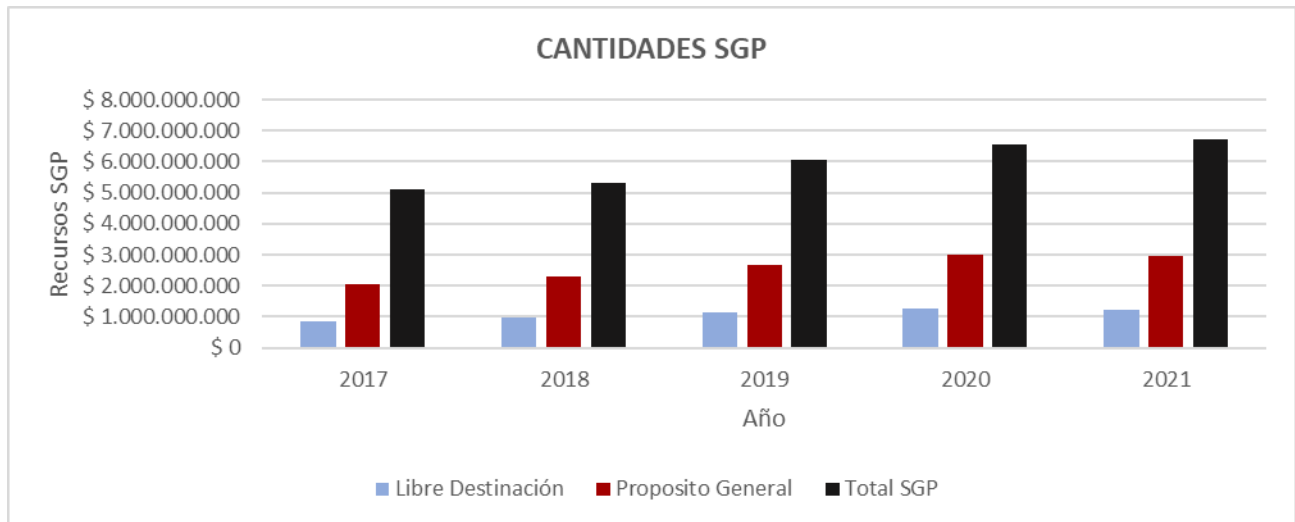
#### Porcentaje recursos SGP Libre destinación Municipio de Choachí

Año	% Propósito General del Total SGP	% Libre Destinación del Total SGP	% Libre Destinación del Total Propósito General		
2017	39,62%	16,50%	41,65%		Δ total SGP \$ 439.031.242,00
2018	42,97%	18,05%	42,00%		Δ Propósito General \$ 253.040.668,20
2019	44,05%	18,50%	42,00%		Δ Libre destinación \$ 107.689.629,50
2020	45,59%	19,15%	42,00%		Δ %Propósito General 1,12%
2021	43,94%	18,45%	42,00%		Δ %Libre destinación 0,50%
	43,23%	18,13%	41,93%		Nota.

Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

## Gráfica 9

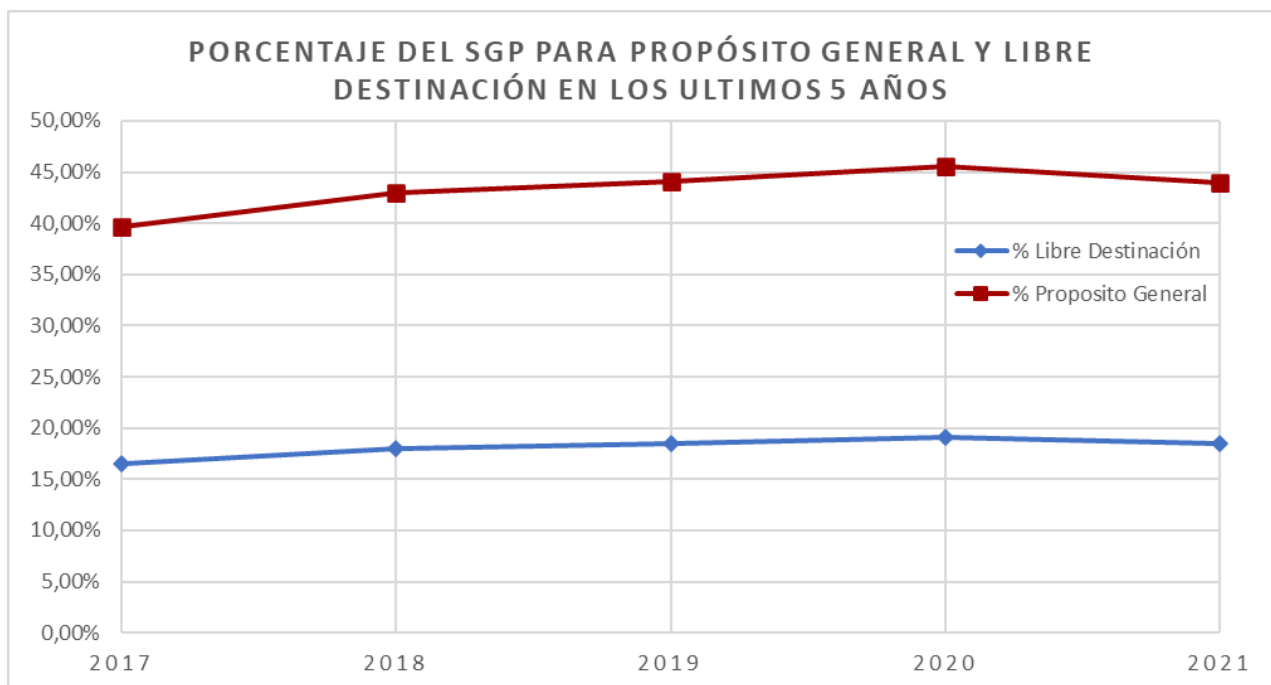
### Cantidad recursos SGP



Nota. Propósito General - Libre destinación Municipio de Choachí - Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

## Gráfica 10

### Porcentaje del SGP Propósito General



Nota. Libre destinación Municipio de Choachí - Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

En los últimos cinco años, para el municipio de Choachí, la participación de Propósito General ha mantenido un 43,23% y, del total del SGP, la libre destinación ha mantenido un 18,13%. Así mismo, los recursos de la participación de Propósito General en promedio cada año se redujeron en un 1.12% y los recursos de libre destinación cada año se redujeron en un 0.50%.

## Municipio de Fómez

**Figura 11**

### Recursos SGP Municipio Fómez

Concepto	2017	2018	2019	2020	2021
Educación	\$ 383.445.613	\$ 337.585.641	\$ 323.131.093	\$ 291.609.467	\$ 287.181.666
Prestación Servicios	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Calidad	\$ 383.445.613	\$ 337.585.641	\$ 323.131.093	\$ 291.609.467	\$ 287.181.666
Calidad (Gratuidad)	\$ 185.551.705	\$ 163.759.537	\$ 159.098.231	\$ 214.145.330	\$ 164.344.272
Calidad (Matrícula)	\$ 197.893.908	\$ 173.826.104	\$ 164.032.862	\$ 77.464.137	\$ 122.837.394
Salud	\$ 2.270.560.173	\$ 2.425.593.868	\$ 2.812.368.100	\$ 3.038.825.866	\$ 3.138.767.990
Régimen Subsidiado	\$ 2.162.724.873	\$ 2.313.001.736	\$ 2.691.190.001	\$ 2.911.973.458	\$ 2.991.542.749
Salud Pública	\$ 107.835.300	\$ 112.592.132	\$ 121.178.099	\$ 126.852.408	\$ 147.225.241
Subsidio a la Oferta	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Agua Potable	\$ 485.405.693	\$ 507.673.104	\$ 542.846.734	\$ 566.552.627	\$ 800.298.858
Propósito General	\$ 2.573.832.108	\$ 2.462.375.943	\$ 2.297.351.919	\$ 2.905.163.737	\$ 3.220.899.593
Libre Destinación	\$ 1.067.427.001	\$ 1.034.197.896	\$ 964.887.806	\$ 1.220.168.770	\$ 1.352.777.829
Deporte	\$ 79.289.383	\$ 52.657.290	\$ 39.399.366	\$ 63.280.795	\$ 76.681.396
Cultura	\$ 59.467.038	\$ 39.492.968	\$ 29.549.525	\$ 47.460.596	\$ 57.511.047
Libre Inversión	\$ 1.367.648.686	\$ 1.336.027.789	\$ 1.263.515.222	\$ 1.567.258.347	\$ 1.638.077.576
Fonpet	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 6.995.229	\$ 95.851.745
Alimentación Escolar	\$ 43.980.853	\$ 51.135.982	\$ 55.008.144	\$ 53.117.625	\$ 45.713.050
Ribereños	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Resguardos Indígenas	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Fonpet Asignaciones Especiales	\$ 64.766.485	\$ 0	\$ 7.944.740	\$ 20.651.053	\$ 96.687.607
Primera Infancia	\$ 34.077.709	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Total SGP	\$ 5.856.068.634	\$ 5.784.364.538	\$ 6.038.650.730	\$ 6.875.920.375	\$ 7.589.548.764

Nota. Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

**Figura 12**

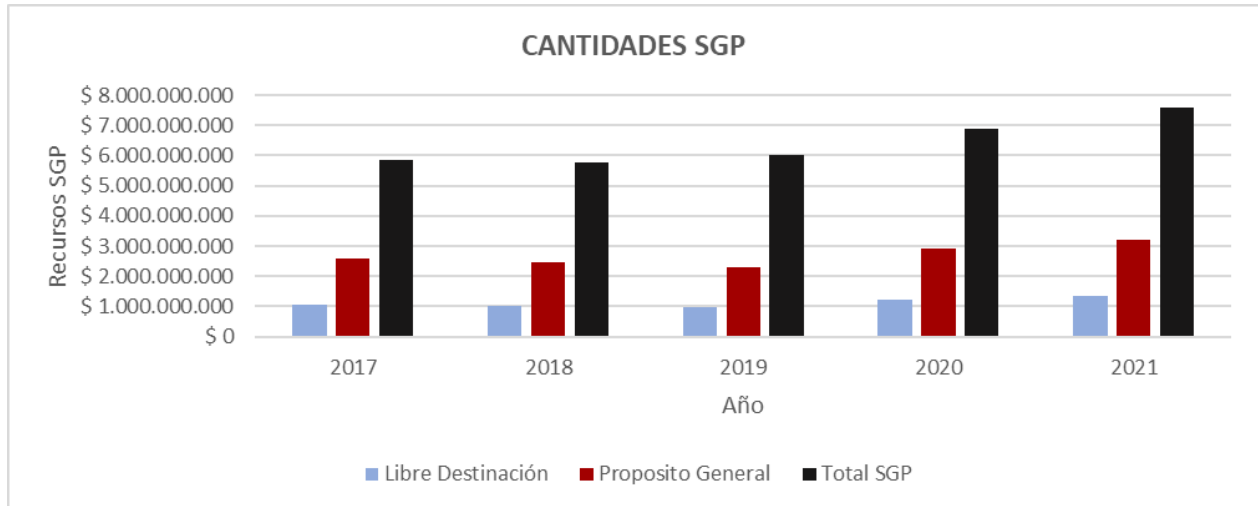
### Porcentaje recursos SGP Libre destinación Municipio de Fómez

Año	% Propósito General del Total SGP	% Libre Destinación del Total SGP	% Libre Destinación del Total Propósito General		
2017	43,95%	18,23%	41,47%	Δ total SGP	\$ 455.851.609,70
2018	42,57%	17,88%	42,00%	Δ Proposito General	\$ 173.692.276,40
2019	38,04%	15,98%	42,00%	Δ Libre destinación	\$ 75.667.253,00
2020	42,25%	17,75%	42,00%	Δ %Proposito General	-0,33%
2021	42,44%	17,82%	42,00%	Δ %Libre destinación	-0,09%
	41,85%	17,53%	41,89%		

Nota. Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

## Gráfica 11

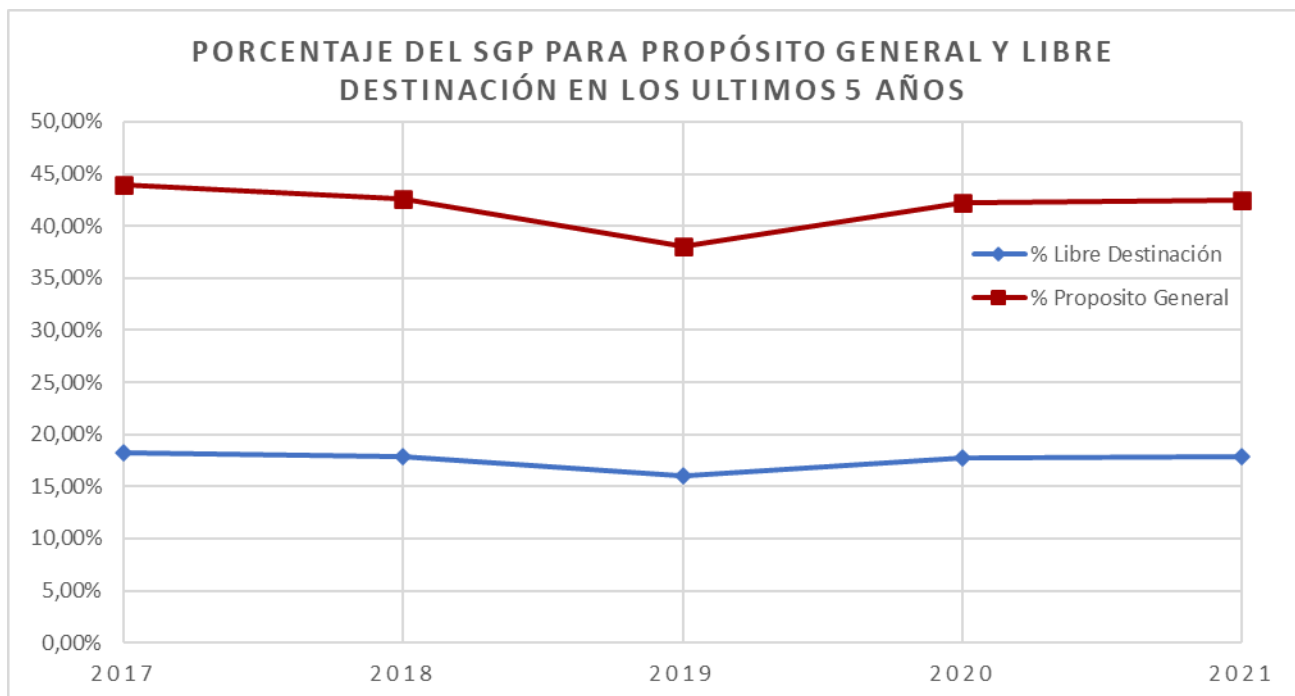
### Cantidad recursos SGP - Propósito General



Nota. Libre destinación Municipio de Fómeque - Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

## Gráfica 12

### Porcentaje del SGP Propósito General



Nota. Libre destinación Municipio de Fómeque - Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

En los últimos cinco años, para el municipio de Choachí, la participación de Propósito General ha mantenido un 43,23% y, del total del SGP, la libre destinación ha mantenido un 18,13%. Así mismo, los recursos de la participación de Propósito General en promedio cada año se redujeron en un 1.12% y los recursos de libre destinación cada año se redujeron en un 0.50%.

## Municipio de Fosca

**Figura 13**

### Recursos SGP Municipio Fosca

Concepto	2017	2018	2019	2020	2021
Educación	\$ 278.848.967	\$ 213.550.842	\$ 206.346.851	\$ 189.448.369	\$ 204.452.912
Prestación Servicios	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Calidad	\$ 278.848.967	\$ 213.550.842	\$ 206.346.851	\$ 189.448.369	\$ 204.452.912
Calidad (Gratuidad)	\$ 134.619.799	\$ 116.856.050	\$ 109.652.059	\$ 140.988.384	\$ 114.825.918
Calidad (Matrícula)	\$ 144.229.168	\$ 96.694.792	\$ 96.694.792	\$ 48.459.985	\$ 89.626.994
Salud	\$ 1.499.800.929	\$ 1.588.317.952	\$ 1.803.390.868	\$ 1.949.600.651	\$ 2.017.215.794
Régimen Subsidiado	\$ 1.455.891.789	\$ 1.541.681.770	\$ 1.752.394.252	\$ 1.857.638.240	\$ 1.902.429.819
Salud Pública	\$ 43.909.140	\$ 46.636.182	\$ 50.996.616	\$ 91.962.411	\$ 114.785.975
Subsidio a la Oferta	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Agua Potable	\$ 548.009.118	\$ 583.940.836	\$ 637.526.283	\$ 639.475.448	\$ 762.912.179
Propósito General	\$ 2.180.613.464	\$ 2.505.408.519	\$ 2.635.408.056	\$ 3.421.578.411	\$ 3.253.436.331
Libre Destinación	\$ 915.857.654	\$ 1.052.271.578	\$ 1.106.871.384	\$ 1.437.062.932	\$ 1.366.443.259
Deporte	\$ 47.882.934	\$ 58.456.728	\$ 58.862.743	\$ 95.341.047	\$ 92.955.434
Cultura	\$ 35.912.201	\$ 43.842.546	\$ 44.147.057	\$ 71.505.785	\$ 69.716.576
Libre Inversión	\$ 1.177.066.671	\$ 1.283.905.607	\$ 1.357.191.348	\$ 1.807.129.391	\$ 1.608.126.769
Fonpet	\$ 3.894.004	\$ 66.932.060	\$ 68.335.524	\$ 10.539.256	\$ 116.194.293
Alimentación Escolar	\$ 37.010.682	\$ 36.461.118	\$ 35.306.617	\$ 35.306.617	\$ 33.400.704
Ribereños	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Resguardos Indígenas	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Fonpet Asignaciones Especiales	\$ 71.778.773	\$ 0	\$ 8.769.108	\$ 27.728.570	\$ 118.069.726
Primera Infancia	\$ 31.150.050	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Total SGP	\$ 4.647.211.983	\$ 4.927.679.267	\$ 5.326.747.783	\$ 6.263.138.066	\$ 6.389.487.646

Nota. Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

**Figura 14**

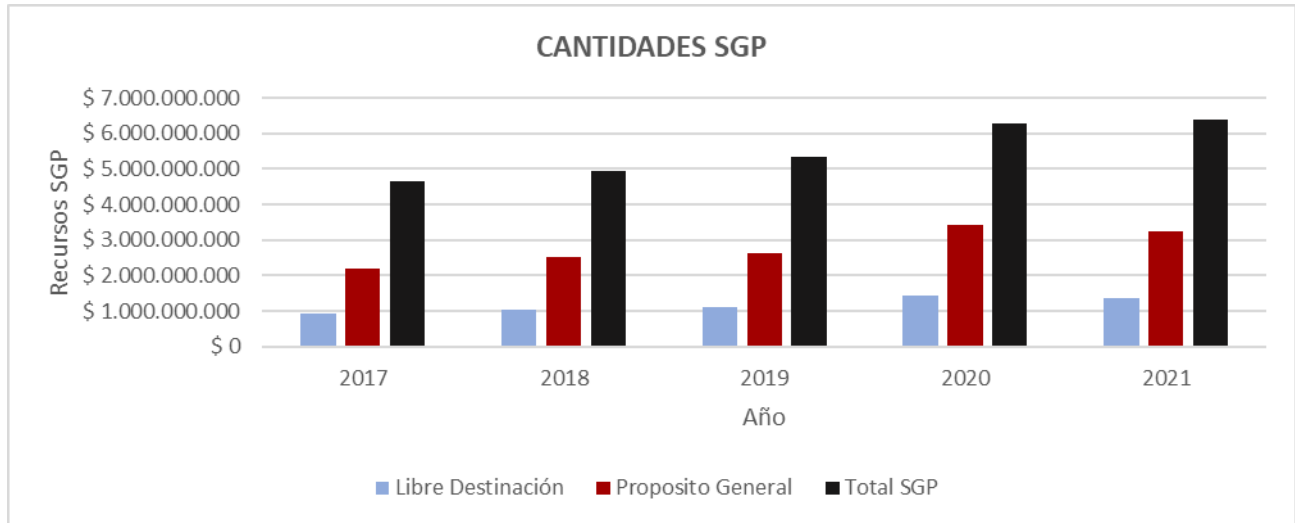
### Porcentaje Recursos SGP Libre destinación Municipio de Fosca

Año	% Propósito General del Total SGP	% Libre Destinación del Total SGP	% Libre Destinación del Total Propósito General			
2017	46,92%	19,71%	42,00%		Δ total SGP	\$ 482.001.012,50
2018	50,84%	21,35%	42,00%		Δ Propósito General	\$ 306.181.562,60
2019	49,47%	20,78%	42,00%		Δ Libre destinación	\$ 128.596.256,40
2020	54,63%	22,94%	42,00%		Δ %Propósito General	1,18%
2021	50,92%	21,39%	42,00%		Δ %Libre destinación	0,49%
	50,56%	21,23%	42,00%			Nota.

Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

### Gráfica 13

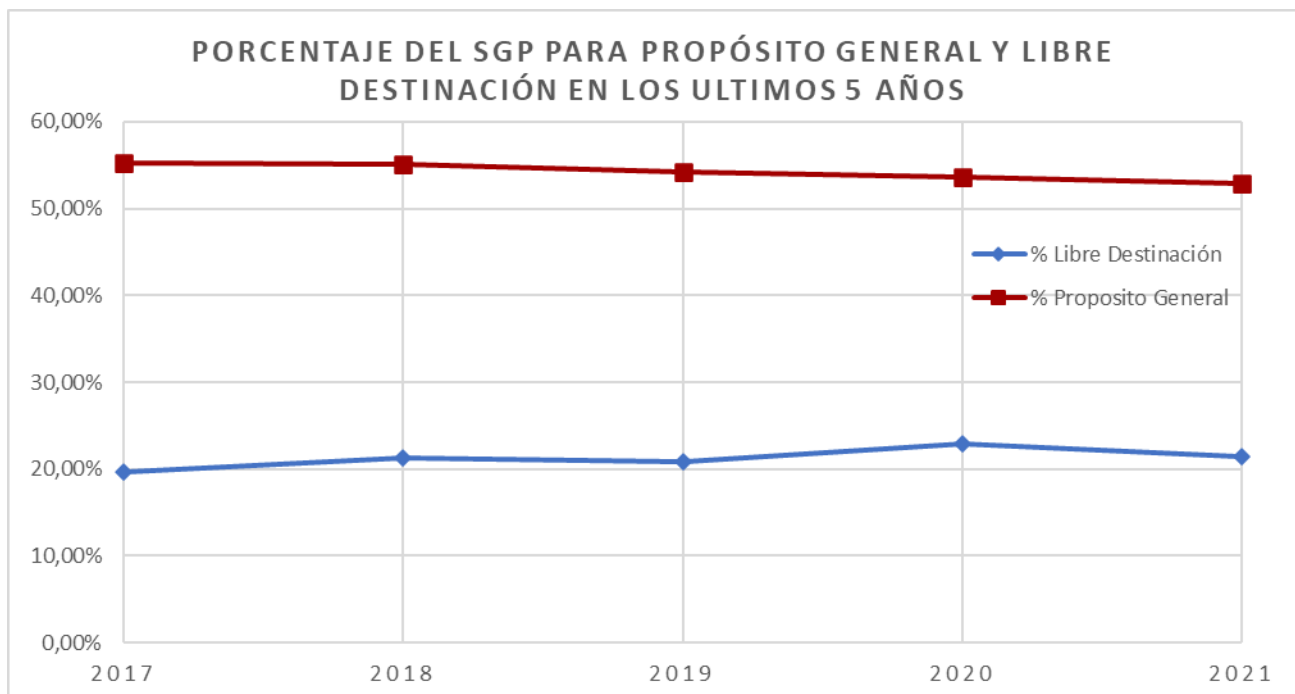
#### Cantidad recursos SGP



Notas. Propósito General - Libre destinación Municipio de Fosca - Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

### Gráfica 14

#### Porcentaje del SGP Propósito General



Nota. Libre destinación Municipio de Fosca – Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

En los últimos cinco años, para el municipio de Fosca, la participación de Propósito General ha mantenido un 50,567% y, del total del SGP, la libre destinación ha mantenido un 21,23%. Así mismo, los recursos de la participación de Propósito General en promedio cada año se redujeron en un 1.18% y los recursos de libre destinación cada año se redujeron en un 0.49%.

## Municipio de Gutiérrez

**Figura 15**

### Recursos SGP Municipio Gutiérrez

Concepto	2017	2018	2019	2020	2021
Educación	\$ 133.367.273	\$ 122.126.859	\$ 120.091.291	\$ 92.812.671	\$ 100.595.080
Prestación Servicios	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Calidad	\$ 133.367.273	\$ 122.126.859	\$ 120.091.291	\$ 92.812.671	\$ 100.595.080
Calidad (Gratuidad)	\$ 58.699.337	\$ 50.323.292	\$ 48.287.724	\$ 66.515.672	\$ 53.670.517
Calidad (Matrícula)	\$ 74.667.936	\$ 71.803.567	\$ 71.803.567	\$ 27.296.999	\$ 46.924.563
Salud	\$ 816.901.641	\$ 894.759.455	\$ 1.013.486.074	\$ 1.103.068.320	\$ 1.163.096.877
Régimen Subsidiado	\$ 768.089.969	\$ 838.391.267	\$ 959.723.146	\$ 1.030.236.127	\$ 1.066.196.932
Salud Pública	\$ 48.811.672	\$ 56.368.188	\$ 53.762.928	\$ 72.832.193	\$ 96.899.945
Subsidio a la Oferta	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Agua Potable	\$ 436.917.589	\$ 476.823.709	\$ 524.329.983	\$ 527.429.399	\$ 627.178.786
Propósito General	\$ 2.234.456.725	\$ 2.665.867.281	\$ 2.791.428.094	\$ 2.675.898.066	\$ 2.461.657.159
Libre Destinación	\$ 938.471.825	\$ 1.119.664.258	\$ 1.172.399.799	\$ 1.123.877.188	\$ 1.033.896.007
Deporte	\$ 52.350.101	\$ 68.135.846	\$ 68.640.700	\$ 63.280.107	\$ 59.198.408
Cultura	\$ 39.262.576	\$ 51.101.885	\$ 51.480.525	\$ 47.460.080	\$ 44.398.806
Libre Inversión	\$ 1.204.372.223	\$ 1.426.965.292	\$ 1.498.907.070	\$ 1.441.280.691	\$ 1.250.165.927
Fonpet	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 73.998.011
Alimentación Escolar	\$ 20.025.900	\$ 21.186.283	\$ 24.538.990	\$ 22.332.299	\$ 20.517.642
Riberaños	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Resguardos Indígenas	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Fonpet Asignaciones Especiales	\$ 75.827.408	\$ 0	\$ 9.556.404	\$ 20.654.350	\$ 87.001.145
Primera Infancia	\$ 21.076.008	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Total SGP	\$ 3.738.572.544	\$ 4.180.763.587	\$ 4.483.430.836	\$ 4.442.195.105	\$ 4.460.046.689

Nota. Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

**Figura 16**

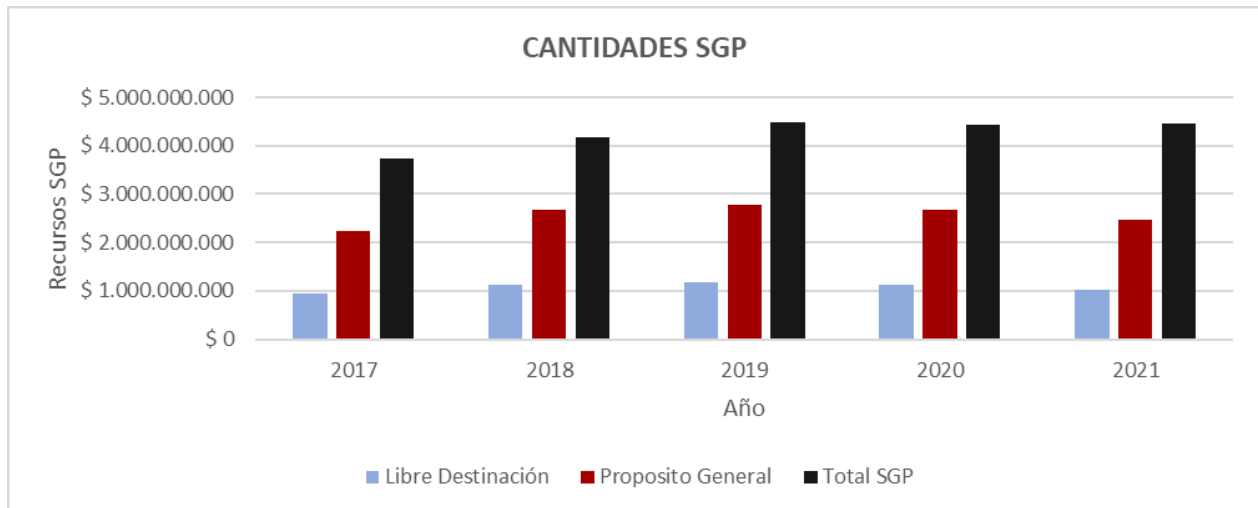
### Porcentaje recursos SGP Libre destinación

Año	% Propósito General del Total SGP	% Libre Destinación del Total SGP	% Libre Destinación del Total Propósito General		
2017	59,77%	25,10%	42,00%		Δ total SGP \$ 170.437.980,80
2018	63,77%	26,78%	42,00%		Δ Proposito General \$ 46.443.165,30
2019	62,26%	26,15%	42,00%		Δ Libre destinación \$ 19.506.129,40
2020	60,24%	25,30%	42,00%		Δ %Proposito General -1,27%
2021	55,19%	23,18%	42,00%		Δ %Libre destinación -0,53%
	60,25%	25,30%	42,00%		

Nota. Municipio de Gutiérrez - Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

## Gráfica 15

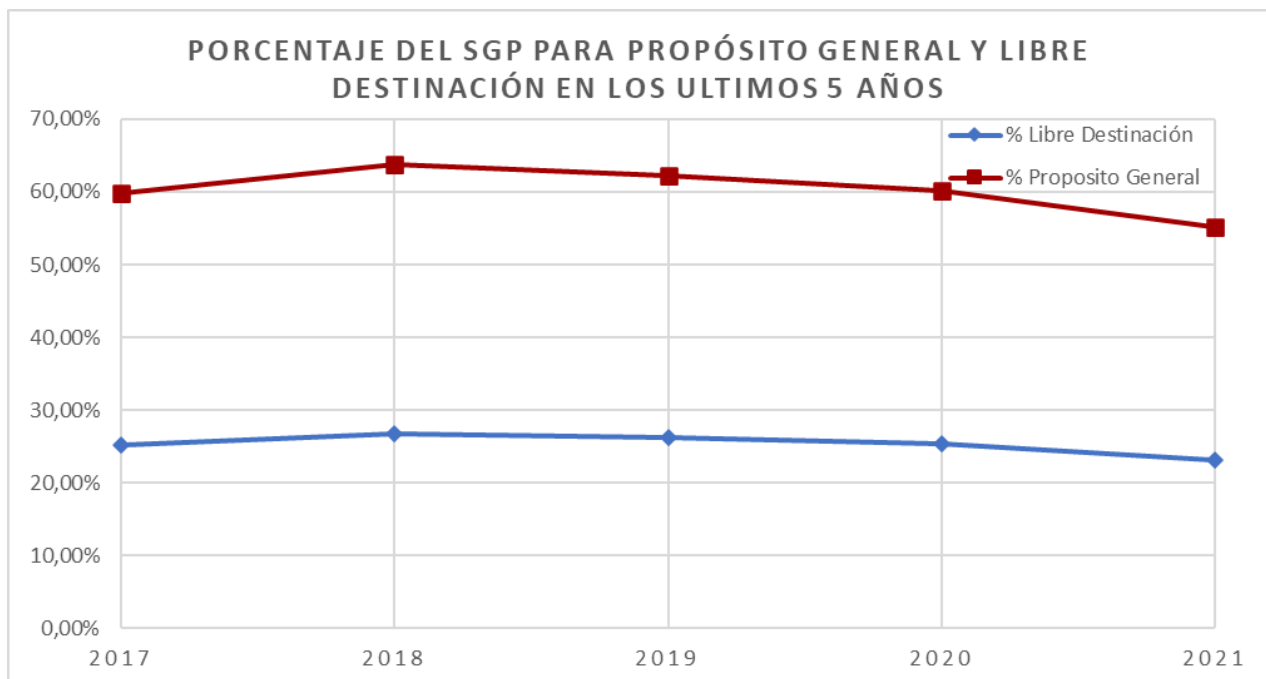
### Cantidad recursos SGP



Nota. Propósito General - Libre destinación Municipio de Gutiérrez - Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

## Gráfica 16

### Porcentaje del SGP Propósito General



Nota. Libre destinación Municipio de Gutiérrez - Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

En los últimos cinco años, para el municipio de Gutiérrez, la participación de Propósito General ha mantenido un 60,25% y, del total del SGP, la libre destinación ha mantenido un 25,30%. Así mismo, los recursos de la participación de Propósito General en promedio cada año se redujeron en un 1.27% y los recursos de libre destinación cada año se redujeron en un 0.53%.

## Municipio de Quetame

**Figura 17**

### Recursos SGP Municipio Quetame

Concepto	2017	2018	2019	2020	2021
Educación	\$ 299.600.160	\$ 227.593.581	\$ 230.240.678	\$ 226.855.240	\$ 232.231.429
Prestación Servicios	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Calidad	\$ 299.600.160	\$ 227.593.581	\$ 230.240.678	\$ 226.855.240	\$ 232.231.429
Calidad (Gratuidad)	\$ 143.841.700	\$ 121.488.105	\$ 122.002.628	\$ 170.578.323	\$ 140.278.891
Calidad (Matrícula)	\$ 155.758.460	\$ 106.105.476	\$ 108.238.050	\$ 56.276.917	\$ 91.952.538
Salud	\$ 1.183.818.075	\$ 1.327.782.132	\$ 1.496.988.155	\$ 1.616.535.480	\$ 1.671.707.668
Régimen Subsidiado	\$ 1.116.302.650	\$ 1.251.039.465	\$ 1.434.811.804	\$ 1.520.250.971	\$ 1.549.041.017
Salud Pública	\$ 67.515.425	\$ 76.742.667	\$ 62.176.351	\$ 96.284.509	\$ 122.666.651
Subsidio a la Oferta	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Agua Potable	\$ 529.443.619	\$ 537.703.128	\$ 590.146.076	\$ 614.043.447	\$ 641.979.184
Propósito General	\$ 3.098.219.259	\$ 3.087.320.393	\$ 3.384.265.577	\$ 2.815.708.629	\$ 2.585.222.552
Libre Destinación	\$ 1.301.252.089	\$ 1.296.674.565	\$ 1.421.391.543	\$ 1.182.597.624	\$ 1.085.793.472
Deporte	\$ 91.442.679	\$ 86.666.051	\$ 95.132.472	\$ 68.751.430	\$ 64.708.930
Cultura	\$ 68.582.009	\$ 64.999.538	\$ 71.349.354	\$ 51.563.572	\$ 48.531.697
Libre Inversión	\$ 1.636.942.482	\$ 1.638.980.239	\$ 1.796.392.208	\$ 1.505.196.035	\$ 1.305.302.291
Fonpet	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 7.599.968	\$ 80.886.162
Alimentación Escolar	\$ 40.231.155	\$ 36.871.430	\$ 46.210.560	\$ 42.050.225	\$ 39.053.000
Ribereños	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Resguardos Indígenas	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Fonpet Asignaciones Especiales	\$ 71.620.535	\$ 0	\$ 8.888.389	\$ 22.723.232	\$ 88.922.360
Primera Infancia	\$ 24.910.127	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Total SGP	\$ 5.247.842.930	\$ 5.217.270.664	\$ 5.756.739.435	\$ 5.337.916.253	\$ 5.259.116.193

Nota. Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

**Figura 18**

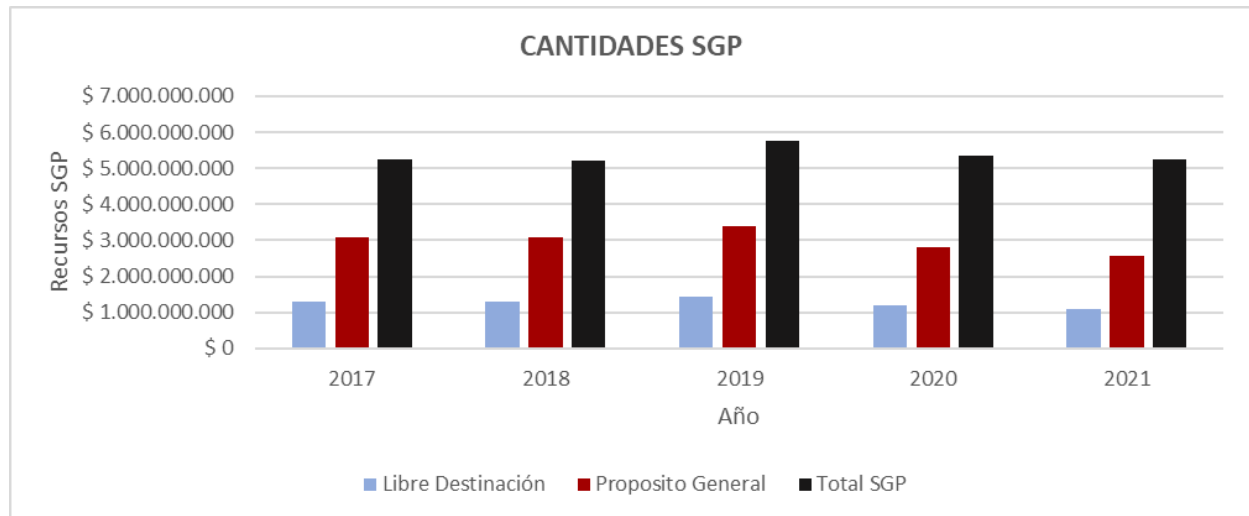
### Porcentaje recursos SGP Libre destinación Municipio de Quetame

Año	% Propósito General del Total SGP	% Libre Destinación del Total SGP	% Libre Destinación del Total Propósito General		
2017	59,04%	24,80%	42,00%		
2018	59,18%	24,85%	42,00%	Δ total SGP	\$ 14.319.211,50
2019	58,79%	24,69%	42,00%	Δ Propósito General	-\$ 129.760.517,80
2020	52,75%	22,15%	42,00%	Δ Libre destinación	-\$ 54.499.417,50
2021	49,16%	20,65%	42,00%	Δ %Propósito General	-2,62%
	55,78%	23,43%	42,00%	Δ %Libre destinación	-1,10%

Nota. Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

## Gráfica 17

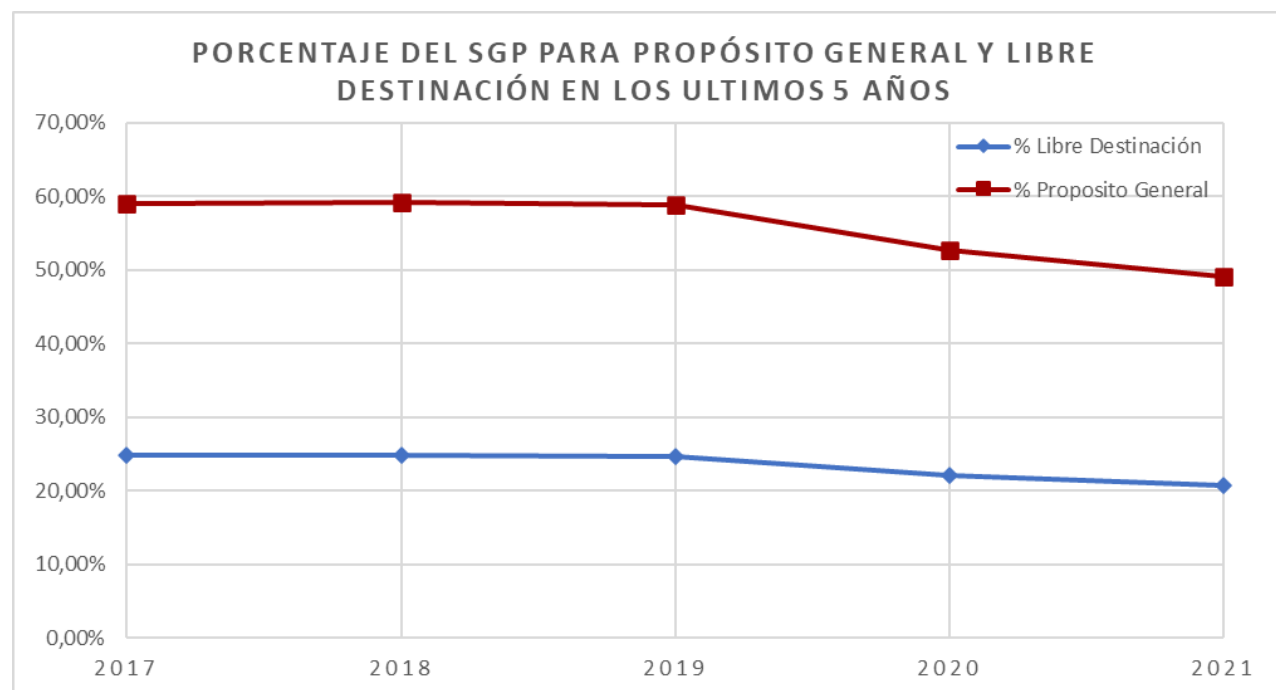
### Cantidad recursos SGP



Nota. Propósito General - Libre destinación Municipio de Quetame - Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

## Gráfica 18

### Porcentaje del SGP Propósito General



Nota. Libre destinación Municipio de Quetame - Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

En los últimos cinco años, para el municipio de Quetame, la participación de Propósito General ha mantenido un 55,78% y, del total del SGP, la libre destinación ha mantenido un 23,43%. Así mismo, los recursos de la participación de Propósito General en promedio cada año se redujeron en un 2.62% y los recursos de libre destinación cada año se redujeron en un 1.10%.

## Municipio de Guayabetal

**Figura 19**

### Recursos SGP Municipio Guayabetal

Concepto	2017	2018	2019	2020	2021
Educación	\$ 229.280.017	\$ 197.463.229	\$ 192.582.702	\$ 142.786.121	\$ 169.381.604
Prestación Servicios	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Calidad	\$ 229.280.017	\$ 197.463.229	\$ 192.582.702	\$ 142.786.121	\$ 169.381.604
Calidad (Gratuidad)	\$ 121.451.565	\$ 108.205.664	\$ 103.325.137	\$ 110.296.223	\$ 106.403.053
Calidad (Matrícula)	\$ 107.828.452	\$ 89.257.565	\$ 89.257.565	\$ 32.489.898	\$ 62.978.551
Salud	\$ 1.127.534.444	\$ 1.226.533.920	\$ 1.368.304.539	\$ 1.405.991.157	\$ 1.481.690.784
Régimen Subsidiado	\$ 1.059.208.854	\$ 1.159.055.965	\$ 1.306.310.235	\$ 1.299.744.291	\$ 1.336.364.480
Salud Pública	\$ 68.325.590	\$ 67.477.955	\$ 61.994.304	\$ 106.246.866	\$ 145.326.304
Subsidio a la Oferta	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Agua Potable	\$ 406.341.054	\$ 415.503.835	\$ 441.798.097	\$ 499.667.524	\$ 668.672.625
Propósito General	\$ 2.294.040.658	\$ 2.287.090.808	\$ 2.409.555.711	\$ 2.425.579.372	\$ 2.736.304.282
Libre Destinación	\$ 963.497.076	\$ 960.578.139	\$ 1.012.013.399	\$ 1.018.743.336	\$ 1.149.247.798
Deporte	\$ 66.361.341	\$ 62.870.627	\$ 64.521.644	\$ 59.891.130	\$ 74.003.812
Cultura	\$ 49.771.006	\$ 47.152.970	\$ 48.391.233	\$ 44.918.348	\$ 55.502.858
Libre Inversión	\$ 1.214.411.235	\$ 1.216.489.072	\$ 1.284.629.435	\$ 1.295.406.031	\$ 1.365.045.050
Fonpet	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 6.620.527	\$ 92.504.764
Alimentación Escolar	\$ 24.541.787	\$ 28.522.029	\$ 28.533.236	\$ 28.533.236	\$ 25.516.791
Riberseños	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Resguardos Indígenas	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Fonpet Asignaciones Especiales	\$ 56.091.236	\$ 0	\$ 7.097.971	\$ 20.807.000	\$ 85.191.797
Primera Infancia	\$ 14.285.139	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Total SGP	\$ 4.152.114.335	\$ 4.155.113.821	\$ 4.447.872.256	\$ 4.523.364.410	\$ 5.166.757.883

Nota. Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

**Figura 20**

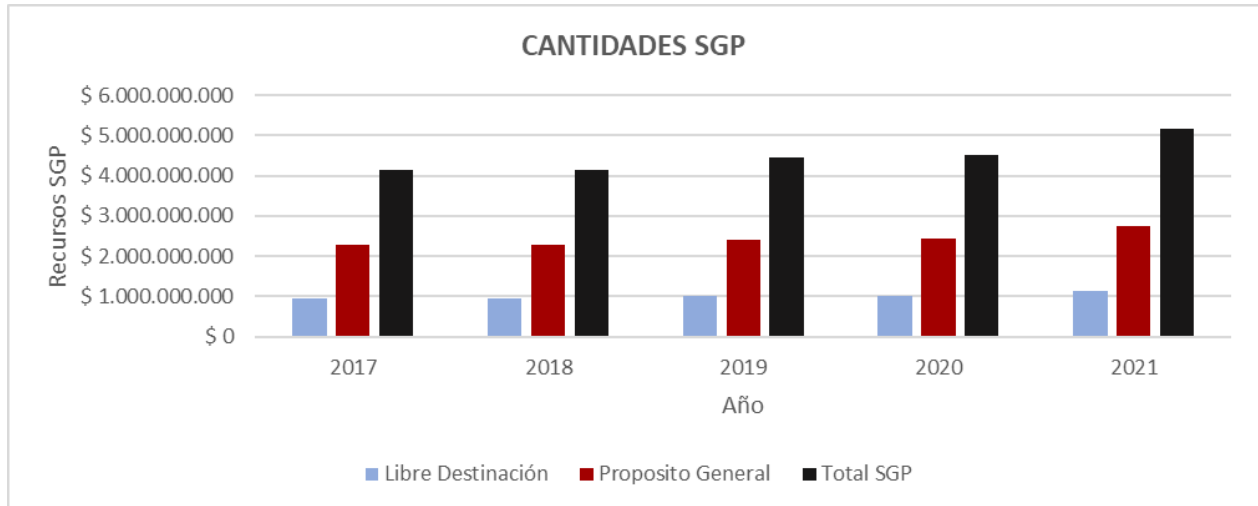
### Porcentaje recursos SGP Libre destinación Municipio de Guayabetal

Año	% Propósito General del Total SGP	% Libre Destinación del Total SGP	% Libre Destinación del Total Propósito General		
2017	55,25%	23,20%	42,00%	Δ total SGP	\$ 239.753.768,50
2018	55,04%	23,12%	42,00%	Δ Propósito General	\$ 102.301.581,20
2019	54,17%	22,75%	42,00%	Δ Libre destinación	\$ 42.966.664,10
2020	53,62%	22,52%	42,00%	Δ %Propósito General	-0,60%
2021	52,96%	22,24%	42,00%	Δ %Libre destinación	-0,25%
	54,21%	22,77%	42,00%		

Nota. Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

## Gráfica 19

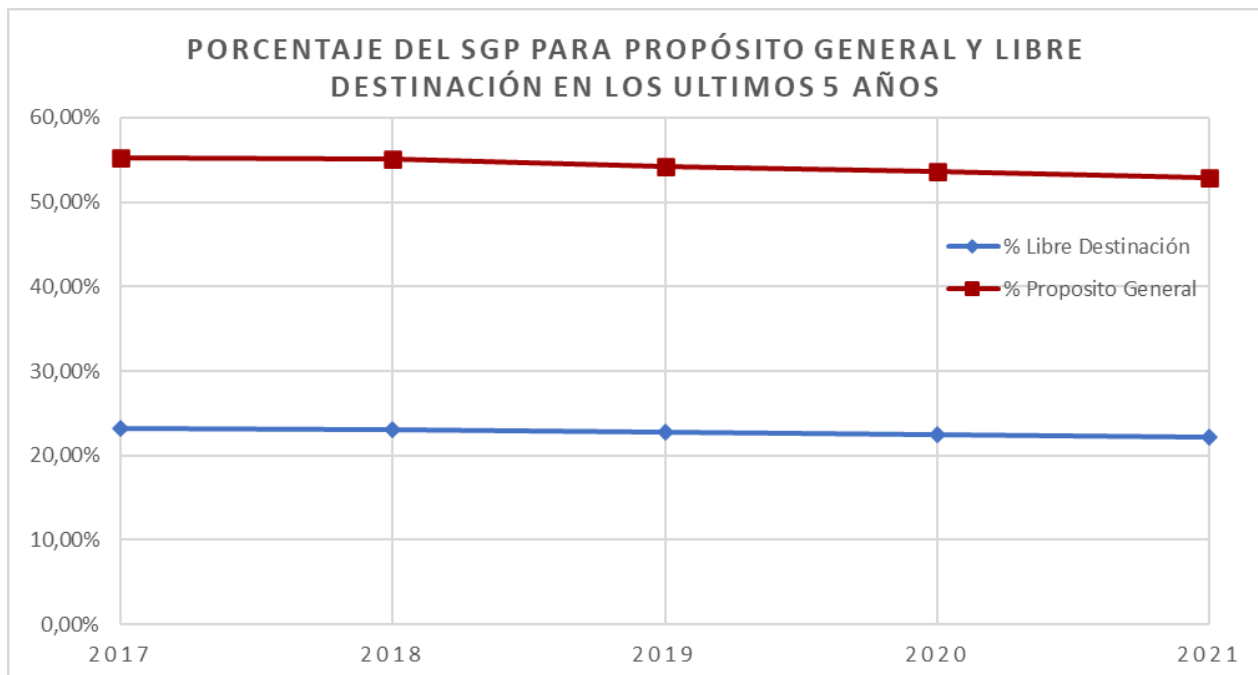
### Cantidad recursos SGP - Propósito General



Nota. Libre destinación Municipio de Guayabetal - Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

## Gráfica 20

### Porcentaje del SGP Propósito General



Nota. Libre destinación Municipio de Guayabetal - Años 2017,2018,2019,2020 y 2021

En los últimos cinco años, para el municipio de Guayabetal, la participación de Propósito General ha mantenido un 54,21% y, del total del SGP, la libre destinación ha mantenido un 22,77%. Así mismo, los recursos de la participación de Propósito General en promedio cada año se redujeron en un 0.60% y los recursos de libre destinación cada año se redujeron en un 0.25%.

Por otro lado, para proceder a realizar el levantamiento de datos cualitativos se acudió entonces a la entrevista semiestructurada, enfocada en una perspectiva narrativa que permitió entender la realidad del proceso de descentralización territorial en nuestro país, a partir de situaciones específicas pero que compartían un mismo sentir; es así como distintos puntos de vista, opiniones y experiencias complementaron el desarrollo de esta investigación.

Alonso (1999, p.p 225-226) cataloga a la entrevista de investigación como un proceso comunicativo, en el cual se obtiene información de una persona, la cual se encuentra contenida en su biografía, entendiéndose por biografía el conjunto de las representaciones asociadas a los acontecimientos vividos por el entrevistado. En concordancia con lo anterior, la entrevista semiestructurada es definida por Corbetta (2003) como

“instrumento capaz de adaptarse a las diversas personalidades de cada sujeto, en la cual se trabaja con las palabras del entrevistado y con sus formas de sentir, no siendo una técnica que conduce simplemente a recabar datos acerca de una persona, sino que intenta hacer hablar a ese sujeto”.

Ahora bien, las entrevistas semiestructuradas se clasifican en entrevistas focalizadas, entrevista semiestandarizadas, entrevistas centrada en el problema, y entrevista a expertos (Flick, 2012, pp. 140-141). Para este caso, opera la entrevista a expertos, vista por Meuser y Nagel (1991) como

“una forma específica de aplicar entrevistas semiestructuradas. A diferencia de las biográficas, el entrevistado aquí tiene menor interés como persona (completa) que en su calidad de experto para cierto campo de actividad. El experto se integra el estudio, no como un caso individual, sino como representación de un grupo”.

La obtención de información relevante proporcionada por el entrevistado en este tipo de entrevista es significativamente restringida en comparación a otras entrevistas, por lo que se hace indispensable diseñar una guía o protocolo de entrevista con el fin de orientar alcance de las respuestas y así evitar unas contestaciones subjetivas, ya que de la pregunta depende en gran medida la respuesta, su calidad y su extensión.

De acuerdo con Meuser y Nagel (1991), las guías tienen dos funciones en la entrevista semiestructurada: "El trabajo que se dedica al desarrollo de una guía de entrevista asegura que el investigador no se presenta como un interlocutor incompetente... La orientación a una guía de entrevista asegura también que la entrevista no se pierde en temas que no están relacionados, y permite al experto improvisar su participación y su visión sobre las materias" (Pág. 448).

Para la guía de entrevista se diseñaron seis preguntas estratégicas pensadas para captar información útil, pertinente y relevante que permitiera desentrañar y entender la realidad del proceso de descentralización territorial en nuestro país. Dichas preguntas son:

1. ¿Qué cargo desempeña en el sector público?
2. ¿Cómo percibe el proceso de descentralización territorial en Colombia? Justifique su respuesta.
3. ¿Cree que los entes territoriales como los municipios ejercen su autonomía financiera, política y administrativa con plenitud? ¿Por qué sí y por qué no?

4. ¿Considera que los objetivos de la descentralización territorial se están cumpliendo?  
labore y justifique su respuesta.
5. ¿Desde su punto de vista, experiencia y cotidianidad, considera que existe un gobierno central invasivo que limita la descentralización territorial? ¿Explique por qué sí o por qué no?
6. ¿Qué cambios estima necesarios en la descentralización como forma de organización territorial? Por favor, justifique su respuesta.

Para la selección de los entrevistados se acudió a un muestreo por conveniencia, eligiendo a los diez municipios de la Provincia de Oriente: Cáqueza, Une, Chipaque, Ubaque, Choachí, Fómeque, Fosca, Gutiérrez, Quetame y Guayabetal. La intención inicial era realizar la entrevista a los mandatarios de estas territorialidades, pero por razones de tiempo y disponibilidad la entrevista no pudo ser practicada a algunos alcaldes y en su lugar se entrevistaron otros servidores públicos que hacen parte de las respectivas administraciones municipales, como secretarios de planeación, secretarios de hacienda y secretarios de gobierno, quienes también son conocedores de la descentralización territorial.

Para lograr el contacto con las personas seleccionadas para la entrevista, se consolidó una base de datos con correos electrónicos y teléfonos de cada alcalde. Luego, se hizo contacto con cada uno de ellos vía telefónica para agendar la entrevista, previa explicación del ejercicio que se pretendía hacer. El cronograma establecido para la realización de las entrevistas es el siguiente:

**Tabla 2***Cronograma de entrevistas*

<b>Municipio</b>	<b>Fecha Entrevista</b>
Gutiérrez	16 de marzo de 2022
Une	16 de marzo
Ubaque	17 de marzo
Chipaque	21 de marzo
Cáqueza	21 de marzo
Fómeque	23 de marzo
Fosca	25 de marzo
Choachí	25 de marzo
Quetame	28 de marzo
Guayabetal	28 de marzo

*Nota. Realización de entrevistas*

La realización de las entrevistas se hizo conforme al cronograma establecido. Todas las entrevistas fueron grabadas con el consentimiento de los participantes para luego ser transcritos de manera fiel los apartes que específicamente hacen referencia al proceso de descentralización territorial y finalmente practicar un análisis textual contrastando las respuestas obtenidas para identificar los puntos en común.

## Resultados

Los resultados que se obtuvieron a partir de la información cuantitativa recopilada que refleja la distribución de los recursos del SGP en los últimos cinco años para los diez municipios que conforman la provincia de oriente, sirvieron como un elemento orientador que facilitó dimensionar la realidad financiera que viven las municipalidades, el presupuesto con el que cuentan de acuerdo con su categoría (que en la mayoría de casos no es suficiente) y los obstáculos que deben sortear para suplir las necesidades propias de su territorialidad, además permitieron identificar que en efecto existe una limitación en el ejercicio pleno de su autonomía financiera. Para empezar, porque el gobierno central tiene a su cargo la función de redistribución, lo que lo faculta para regular aspectos como la tributación para todos los niveles de gobierno y la distribución de los recursos de las transferencias, que es la situación que nos ocupa específicamente.

Con la expedición de la Ley 715 de 2001 se creó el Sistema General de Participaciones, el Estado como titular de competencias para atender y prestar eficientemente los servicios y bienes públicos, en un inicio las centraliza pero luego las distribuye a los diferentes niveles de gobierno y asigna los recursos para su financiación. Por medio de esta ley, se optó por una distribución precisamente detallada en materia de salud y educación donde predomina un control nacional-sectorial sobre los municipios, también se hace una distribución precisa, pero en menor medida en materia de agua potable y saneamiento básico, sin embargo, como sostiene Maldonado (2001), no se hace un planteamiento claro sobre la suficiencia de los recursos para financiar las competencias asignadas en los otros sectores. La Ley 715 de 2001 no estuvo precedida de estudios técnicos suficientes en los demás sectores y el esquema consiste en asignar unos recursos a ver qué se puede hacer con ellos.

Con esto, es fácil entender la situación que afrontan los municipios, ya que el Estado delega sus competencias a los diferentes niveles de gobierno y asigna los recursos para su financiación, recursos que le son transferidos a los municipios, pero que traen consigo una destinación sectorial específica, lo que se configura en una estricta reglamentación desde el poder central y deja como resultado un reducido margen de autonomía para los municipios en la toma de decisiones, ya que deben atender los direccionamientos de distribución e invertir los recursos conforme a los mismos y no a sus necesidades y prioridades particulares.

Adicional a lo anterior, es posible deducir que los recursos correspondientes a la participación de libre destinación son considerablemente reducidos en comparación al monto total de las transferencias que se hacen a los municipios, teniendo en cuenta que estos recursos son los que se emplean para suplir aquellas necesidades apremiantes de cada territorialidad y las competencias que también son asignadas, pero sin recursos financieros o técnicos que permitan asegurar su cumplimiento. Por último, es relevante mencionar que los recursos de esta participación en todos los municipios año tras año han sufrido una reducción, que para algunos municipios es más grave para otros, pero que los afecta a todos. En concordancia con lo anterior, las territorialidades que pertenecen a la provincia de oriente cundinamarqués no se han beneficiado de estas transferencias provenientes del gobierno nacional, toda vez que existe una clara inequidad en la distribución de los recursos, lo que causa una ineficiencia en el gasto e imposibilita que los gobiernos locales puedan realizar inversiones de calidad y utilidad. Esta situación, ha originado repercusiones poco favorables. Por ejemplo, los municipios de oriente no están ofertando la educación deseada, con altos estándares de calidad para sus estudiantes, impidiendo que su desempeño y rendimiento académico se halle a la altura de otros estudiantes del territorio Colombiano, tal y como lo demuestran las pruebas que evalúan estos criterios,

como el Examen de Estado de la Educación Media, Saber 11°. Tampoco, ningún municipio está certificado para la prestación del servicio educativo, ya que ninguno cuenta con un sistema pedagógico que se sustente en la eficiencia institucional y que sean los recursos propios de cada territorio los que garanticen su sostenimiento.

Lo mismo sucede con el sector salud, pues al igual que en la educación, se queda corto en cuanto a las expectativas de todo gobierno local, la imposibilidad de inversión en este sector dificulta la correcta prestación de servicios médicos, especialmente para la asignación de citas de medicina general, atención oportuna en caso de una urgencia vital y falta de prestación de servicios médicos especializados. Lo anterior es pan de cada día en los municipios de esta provincia que cuentan con un centro de salud de primer nivel y, los recursos existentes no son los suficientes para contratar el personal requerido, con condiciones laborales aptas, para atender con oportunidad y diligencia las necesidades de la población en cuanto a su salud, quienes deben desplazarse a municipios vecinos o a la capital colombiana cuando necesitan de un servicio médico especializado, ya que no están dadas las condiciones para prestarlos en su territorialidad de residencia, en pocas y populares palabras, no hay plata.

En igual sentido, en los municipios que hace presencia un hospital de un nivel más avanzado, tampoco hay suficiencia de recursos e impide el mejoramiento constante en la prestación de los servicios de salud.

Otro sector, incluido en el SGP y que tampoco demuestra grandes resultados en avance y mejoramiento, es el de agua potable y saneamiento básico. En todos los municipios tomados como unidad de muestreo, quedó evidenciado que, con la asignación de recursos para este sector, no fue posible dar cumplimiento a todas las metas fijadas, en la mayoría de casos se cumplió únicamente las metas con relación al tratamiento del agua, quedando pendientes las establecidas

a la cobertura y calidad en el servicio. A este punto, resulta conveniente traer a colación, el caso de Cáqueza, cabecera de provincia, donde escasea constantemente este recurso hídrico ya que su acueducto es obsoleto y no fue construido pensando en el crecimiento poblacional de este territorio, por lo que los cortes de agua son constantes y tampoco garantiza la cobertura a toda su comunidad, quedando muchas veredas están sin acceso al agua potable. Y aunque este municipio cuenta con un gran potencial turístico y su economía es una de las más completas de la provincia, desafortunadamente, los recursos con los que cuenta no han permitido ejecutar la renovación del acueducto municipal, un proyecto que urge materializarlo, para dar garantía al derecho de acceso al agua.

En concordancia con lo anterior, “un problema adicional es el de gobernabilidad que se genera a través de las transferencias de destinación específica, cuando las condiciones son tales que no tiene en cuenta las preferencias y las necesidades locales. Es así como, ante la duplicidad de competencias y el desconocimiento de los determinantes de los incentivos de los gobiernos locales, los sistemas de transferencias condicionadas no son eficaces en mejorar la provisión de bienes y servicios públicos. La razón es la ausencia de un único ente responsable de los recursos, característica heredada de las responsabilidades superpuestas” (Ahmed & García, 2010), postulado que no desconoce, obviamente, esta decena de municipios.

Así mismo, de la información presentada es posible inferir que la fuente principal de financiación para estos municipios ha sido las transferencias provenientes del SGP, seguidos de los recursos propios y las regalías. Aproximadamente, la primera fuente representa un 50% , la segunda un 28% y la tercera un 13%. Esto significa que estas entidades territoriales continua con una exagerada dependencia de las transferencias del gobierno central, teniendo en cuenta que los diez municipios son de sexta categoría, su densidad poblacional no es tan alta y por ende son los

que más reciben recursos por concepto de transferencias y regalías, lo que representa un claro limitante para que puedan asumir con altura las competencias que les fueron designadas por mandato Constitucional y a la vez atender las necesidades propias de su población.

Por otro lado, la realización de las entrevistas permitió conocer a partir de vivencias y situaciones reales como la descentralización afronta una serie de implicaciones gracias a los límites que el gobierno central impone, principalmente en lo atinente a la autonomía financiera, política y administrativa de los municipios. Los resultados se presentan así:

### **¿Qué cargo desempeña en el sector público?**

Para esta pregunta, seis de los entrevistados afirmaron ser alcaldes municipales, dos secretarios de gobierno, un secretario de planeación y un secretario de hacienda, evidenciando así que todos los entrevistados tienen cercanía con el proceso de descentralización gracias al cargo que desempeñan en el sector público.

### **¿Cómo percibe el proceso de descentralización territorial en Colombia? Justifique su respuesta.**

En esta pregunta, la mayoría de entrevistados perciben con optimismo el proceso de descentralización territorial. Es vista como el medio ideal para garantizar la presencia y gestión del Gobierno Nacional en todo el territorio colombiano, mejorar la prestación de los servicios públicos esenciales a toda la población, suplir las necesidades propias de cada entidad territorial, los municipios para este caso y, facilitar el acercamiento entre cada gobierno local y la comunidad. Así mismo, la descentralización ha otorgado autonomía a los municipios en diferentes aspectos, tales como el administrativo y político, lo que ha impactado positivamente

en cuanto al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Sin embargo, también es posible captar en la mayoría de los entrevistados un cierto descontento en lo que se refiere a la implementación plena de la descentralización territorial, lo que sugiere, que es necesario replantear y fortalecer este proceso para que los municipios puedan ejercer de manera efectiva la autonomía política, administrativa y financiera que se les ha otorgado Constitucionalmente, pues ahora mismo, existen limitaciones que impiden que esto se materialice, especialmente en el aspecto financiero, ya que los recursos del Sistema General de Participaciones que le son transferidos a todos los municipios traen consigo una destinación específica, impidiendo que las administraciones locales inviertan dichos recursos de acuerdo con sus necesidades. También se hace necesario el fortalecimiento de la descentralización territorial para atender aquellas problemáticas sociales como la ineficiencia en la prestación del servicio de salud, que amenazan el bienestar y progreso de la comunidad. Por último, se logró identificar en varias respuestas la existencia de una inequidad financiera conforme a la categorización municipal, que provoca que los municipios de menor categoría no cuenten con el presupuesto suficiente para su sostenimiento y tengan que depender automáticamente de los recursos del gobierno Departamental y Nacional, vigorizando así la centralización, por lo que esto es otro motivo más para reevaluar el proceso de descentralización territorial.

**¿Cree que los entes territoriales como los municipios ejercen su autonomía financiera, política y administrativa con plenitud? ¿Por qué sí y por qué no?**

En ésta pregunta, todos los entrevistados coinciden en una misma respuesta: los municipios no ejercen con plenitud su autonomía financiera, toda vez que dependen en gran parte de los recursos económicos que el gobierno Departamental y Nacional les transfieren,

además que los recursos de dichas transferencias vienen condicionados para ser invertidos específicamente y así dar cumplimiento a las competencias y funciones que les son conferidas, sin embargo, esta situación tiene un trasfondo que significa la limitación del ejercicio de la autonomía financiera, ya que cohibe a los municipios de ejecutar estos recursos de acuerdo a sus necesidades. Por otro lado, algunos de los entrevistados están de acuerdo en que los municipios sí ejercen su plenitud su autonomía política y administrativa. En cuanto a la autonomía política, porque la población de cada entidad territorial descentralizada cuenta con la posibilidad de elegir democráticamente a sus gobernantes, sin la intervención directa del gobierno central y en cuanto a la autonomía administrativa, porque los municipios cuentan con la competencia de regular o manejar de manera independiente aquellos asuntos propios de su jurisdicción, por lo que pueden expedir decretos u ordenar gastos municipales y tributos conforme al presupuesto y la reglamentación fiscal. Más, sin embargo, otros entrevistados señalan que los municipios no ejercen su autonomía en lo absoluto, en el aspecto financiero por lo que ya se mencionó y, en el aspecto político y administrativo porque la mayoría de las políticas públicas y proyectos sociales que se pretenden adelantar sólo se pueden materializar si están acordes y tienen el apoyo de las autoridades superiores, hablando del Departamento y el Estado.

**¿Considera que los objetivos de la descentralización territorial se están cumpliendo?**

**Elabore y justifique su respuesta.**

Para ésta pregunta, tan sólo dos entrevistados aseguran que los objetivos de la descentralización sí se están cumpliendo, toda vez que estos objetivos están enfocados en facilitar el acercamiento entre los diferentes gobiernos locales y la comunidad, así mismo en garantizar la prestación de los servicios públicos básicos a la población y, esto se está efectuando

a pesar de las impedimentos y dificultades que se presentan en el proceso de su prestación. Por otro lado, los entrevistados restantes, sostienen que los objetivos de la descentralización territorial no se están cumpliendo o se cumplen parcialmente. Los objetivos no se están cumpliendo porque los municipios no tienen la libertad para autogobernarse y gobernarse de acuerdo con sus necesidades y la autonomía territorial no está siendo efectiva en lo que respecta a la administración de sus funciones propias, por lo que se está entorpeciendo la prestación eficiente de los servicios públicos a la población. Finalmente, los objetivos se están cumpliendo parcialmente porque factores que van en aumento como la corrupción y la ineficiencia en el manejo de los recursos públicos entorpecen la realización plena de los fines de la descentralización, desdibujando la democracia participativa y la atención oportuna de las necesidades de la población; los recursos con los que cuentan los municipios son insuficientes para asegurar su sostenimiento y; el ingreso de recursos económicos es limitado de acuerdo con los parámetros asignados por los niveles de gobierno superiores, quienes también condicionan significativamente el manejo financiero cada de uno de los municipios.

**¿Desde su punto de vista, experiencia y cotidianidad, considera que existe un gobierno central invasivo que limita la descentralización territorial? ¿Explique por qué sí o por qué no?**

Para ésta pregunta, todos los entrevistados coincidieron en que si existe un gobierno central invasivo que limita la descentralización territorial, el común denominador en las respuestas se enmarca en que el Estado ejerce una intromisión en el aspecto presupuestal y financiero de los municipios, además que estos últimos son dependientes en un gran porcentaje o totalmente de los recursos que les son transferidos y, entre mayor sea la dependencia económica,

menor será la descentralización de los municipios. Ahora, el gobierno central impone la forma como debe destinarse los recursos que ingresan a los municipios, coartando su autonomía territorial e impidiendo que dichos recursos sean distribuidos acorde a las necesidades que presente cada municipalidad. También, el Estado invade la descentralización desde el punto en que las normas que se dictan son muy generales, imposibilitando la adaptación precisa a las particularidades y necesidades de cada territorio. Por último, la descentralización territorial no es auténtica por cuanto la mayoría de las políticas públicas, proyectos o programas sociales se direccionan desde el gobierno Departamental y Nacional para todo los municipios que integren éstas territorialidades.

**¿Qué cambios estima necesarios en la descentralización cómo forma de organización territorial? Por favor, justifique su respuesta.**

Para ésta pregunta, los entrevistados sugieren diversos cambios en la descentralización territorial. En primer lugar, se conveniente realizar una revisión en las política públicas institucionales y en la distribución de funciones, competencias y responsabilidades para los diferentes niveles de gobierno, para que a los municipios le sean asignadas aquellas que puedan potencializar el ejercicio de su autonomía territorial, especialmente en el aspecto financiero, fortalecer una democracia incluyente y participativa, garantizar a toda la población el acceso a todos los servicios públicos y en general, propender por el progreso de cada entidad territorial. En segundo lugar, es necesario intervenir y hacer cambios en el sector político, con el fin de mitigar aquellas conductas inescrupulosas como la corrupción que están en la búsqueda constante del beneficio particular y no del colectivo. En tercer lugar, se requiere un cambio en lo atinente a las metas en el Plan de Desarrollo Nacional, Departamental y Municipal, diseñándolas

conforme a la realidad de cada entidad territorial. En cuarto y último lugar, se sugiere promover un cambio en lo que respecta a la distribución de recursos económicos, en el que se fortalezcan los ingresos para aquellos municipios en los que se presta con ineficiencia los servicios públicos básicos.

Como se puede apreciar, el levantamiento de datos resultó ser un ejercicio muy enriquecedor para ésta investigación, especialmente el componente cualitativo, ya que con la práctica de las entrevistas fue posible hacer un análisis interpretativo a diez perspectivas diferentes sobre el proceso descentralización territorial en Colombia, que permitió sentar una noción general y respaldó la hipótesis que se intenta demostrar.

En concordancia con lo anterior y a manera de conclusión, resulta imposible afirmar que la descentralización trae consigo sólo dificultades y su implementación significó netamente desventajas y problemas. Con la realización de las entrevistas también fue posible captar ciertos beneficios en común que este proceso ha logrado, los cuales son: I) Fortalecimiento de la democracia, ya que la descentralización ha permitido en estos diez municipios un acercamiento de la población a la gestión pública, lo que permite que haya mayor participación ciudadana en la toma de decisiones por parte de los gobiernos locales. II) Desarrollo económico y social en determinados sectores, aunque este aspecto no se ha logrado en la medida esperada, las destinaciones específicas traen consigo un lado bueno y, es que los municipios al verse “obligados” a invertir sectorialmente, se está promoviendo la inversión, por ejemplo, en educación, salud o infraestructura, lo que ha permitido, entre otras cosas, reducir las brechas entre las zonas urbanas y rurales de los municipios, promoviendo un crecimiento más equitativo en toda la comunidad. III). Participación ciudadana y empoderamiento local, toda vez que la descentralización ha promovido una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos, a

través de las veedurías ciudadanas, consultas populares, cabildos abiertos, como el celebrado en el municipio de Une, para debatir un proyecto de vivienda de interés social, y demás mecanismos de participación, por medio de los cuales los ciudadanos tienen la oportunidad de involucrarse activamente en la toma de decisiones “públicas” y de interés general, lo que empodera a las comunidades locales, generando un mayor compromiso cívico y una mayor responsabilidad en la gestión de los recursos públicos.

Lo anterior ha contribuido a que haya una mayor eficiencia y eficacia, en la medida de las capacidades administrativas y financieras de cada municipio, de la gestión pública, pues permite que los gobiernos locales conozcan más de cerca las necesidades y desafíos de sus comunidades, atendíéndolas de la manera ágil y acertada posible, promoviendo entonces, la mejora continua de la gestión pública.

Ahora, se procederá a desarrollar cada objetivo de acuerdo con los resultados obtenidos en el levantamiento de datos:

### **Desarrollo Objetivo 1**

Evaluar el impacto que tiene la centralización respecto a la gestión pública territorial, y toma de decisiones de las entidades territoriales, específicamente en los diez municipios de la provincia de oriente del departamento cundinamarqués, con la expedición de la Constitución de 1991.

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (2007), la gestión pública territorial

“hace referencia a los resultados de la administración pública, es decir, la gestión es un proceso dinámico, integral, sistemático y participativo, que articula la

planificación, ejecución, seguimiento, evaluación, control y rendición de cuentas de las estrategias de desarrollo económico, social, cultural, tecnológico, ambiental, político e institucional de una administración, sobre la base de las metas acordadas de manera democrática”.

Así las cosas, la Constitución de 1991 reconoció y atribuyó a las entidades territoriales, para el caso que nos ocupa, los municipios, diversas obligaciones, competencias y prestación de servicios, pero su cumplimiento queda en entredicho gracias a los exagerados direccionamientos que emana el poder central, por ejemplo, para la destinación de los recursos con los que cuentan las municipalidades, vistas como las entidades fundamentales de la división político-administrativa del Estado, conforme al Artículo 311 de la Carta Magna; sobra decir que dichos recursos, son considerablemente escasos.

Conforme al levantamiento de datos realizado es posible deducir que la centralización tiene un alcance significativo y altamente considerable respecto a la gestión pública de los municipios, específicamente en su autonomía financiera, ya que en las diez entidades territoriales analizadas (Cáqueza, Une, Chipaque, Ubaque, Choachí, Fómeque, Fosca, Gutiérrez, Quetame y Guayabetal) hubo un común denominador: Los municipios no ejercen con plenitud su autonomía financiera, toda vez que dependen en gran parte de los recursos económicos que el gobierno Departamental y Nacional les transfieren, además que los recursos de dichas transferencias vienen condicionados para ser invertidos específicamente y así dar cumplimiento a las competencias y funciones que les son conferidas, sin embargo, ésta situación tiene un trasfondo, que significa la limitación del ejercicio de la autonomía financiera, ya que cohibe a los municipios de ejecutar sus recursos de acuerdo con sus necesidades y situación particular.

Lo anterior, permite inferir que se está desconociendo la esencia de la descentralización territorial, ya que por un lado, el gobierno Nacional permite a los municipios la cobranza de

impuestos o rentas que permitan solventar sus necesidades, con base en el principio de la autonomía. Y por el otro, es el mismo gobierno quien contribuye con la promoción de sus políticas de orden nacional por medio de las transferencias, garantizando así su efectividad; ésta situación está íntimamente relacionada con la limitación a la autonomía financiera de los municipios. Dichas transferencias están conformadas por tres componentes: El Sistema General de Participaciones – SGP, las regalías y el sistema de cofinanciación.

El componente más significativo es el SGP, ya que representa entre un 60% y 90% del total de las transferencias realizadas y, es regulado por la Ley 715 de 2001. Pero así como es el componente más importante, también es el que más limita la autonomía financiera de los municipios, toda vez que, como el gobierno central tiene a cargo la planeación y el desarrollo de la mayoría de las políticas públicas es quien decide y estipula los rublos y porcentajes de cómo se deben destinar los recursos de las transferencias nacionales, es decir que impone una distribución sectorial de recursos, sin tener en cuenta las particularidades de cada entidad territorial. Esto sin duda alguna, deja sin posibilidades a los municipios de poder atender sus necesidades de manera eficiente, pues en ocasiones, ciertos servicios requieren mayor inversión que otros, pero la inversión condicionada con la que vienen los recursos que ingresan, impiden que puedan redistribuir estos dineros y garantizar el fortalecimiento de aquellos sectores que más lo requieren, sumando el hecho que los recursos que conforman la participación de libre destinación no son suficientes para solventar los déficits financieros y suplir todas las necesidades de cada municipio. Así mismo, con la información cuantitativa recopilada que refleja la distribución de los recursos del SGP en los diez municipios que conforman la provincia de oriente en una serie de tiempo de cinco años, afirma lo que anteriormente se expuso; los recursos que ingresan a los municipios por transferencias nacionales traen consigo una

destinación específica para cada sector (salud, educación, saneamiento básico, entre otros.); los recursos de la participación de libre destinación son reducidos en comparación al total de las transferencias, incluso año tras año sufren una reducción y; en general, los municipios dependen en gran parte o totalmente de los recursos de las transferencias nacionales.

En cuanto a las regalías, estas producen una gran desigualdad territorial, ya que la distribución de los recursos se hace de acuerdo con la presencia de minerales en cada municipio, es decir que, si algún municipio no cuenta con la localización geográfica que le brinde la posibilidad de contar con minerales, simplemente dejará de percibir los recursos por regalías. Finalmente y al igual que las regalías, el sistema de cofinanciación, que prácticamente no genera utilidad alguna, es otro promotor de la desigualdad y desequilibrio territorial, pues los recursos de este componente son asignados conforme al número de habitantes y el PIB per cápita de cada municipio, lo que produciría un impacto negativo en las transferencias totales que se le hagan a cada territorialidad.

Ahora bien, en lo que respecta a la autonomía política y administrativa de los municipios, es posible deducir que el alcance de la centralización es menos notable, ya que en el plano político, las municipalidades cuentan con la autonomía de escoger por voto popular a sus gobernantes, facilitando la relación entre gobernados y gobernantes, quienes son los encargados de velar y garantizar la prestación eficiente de los servicios y bienes públicos a su comunidad. En concordancia con lo anterior, los municipios en el plano administrativo son competentes para gestionar y manejar sus propios intereses atendiendo las necesidades de su población y dentro de los límites de su jurisdicción, por ejemplo, con la expedición de decretos municipales.

Aun así, el ejercicio pleno de la autonomía política y administrativa por parte de los municipios no está exenta de dificultades que desdibujan su esencia, situaciones como la

corrupción en los procesos electorales amenazan con el cumplimiento de los objetivos propios de la descentralización territorial. Por último, no podemos obviar, que el gobierno central direcciona diversos programas, proyectos y agencias de gobierno, quienes ejercen una fuerte injerencia en las políticas internas de cada municipio y, que al fin y al cabo provocan que se desvirtúe las competencias de los gobernantes locales y sus políticas.

## **Desarrollo Objetivo 2**

Analizar con situaciones reales como la centralización impide que los gobiernos locales tomen decisiones pertinentes y oportunas enmarcadas en los principios de la descentralización.

La realización de las entrevistas a aquellas personas que mantienen una cercanía permanente con el proceso de descentralización territorial en los diez municipios analizados, permitió identificar tres situaciones reales y concretas que sugieren la existencia de una limitación para la toma de decisiones con base en los principios de la descentralización, sin embargo y con plena seguridad, son muchas situaciones más las que indican la presencia de un proceso de descentralización territorial con obstáculos y limitantes.

La primera y más recurrente situación, que ya se ha explicado, se enmarca en el plano financiero, como es de suponerse. La mayoría de los municipios dependen en gran parte o totalmente de los considerablemente escasos recursos que el gobierno Nacional le transfiere para el cumplimiento de sus obligaciones y el ejercicio de sus funciones, así mismo, el Estado establece una distribución sectorial específica de dichos recursos, lo que condiciona a estas entidades territoriales a invertir porcentajes determinados en cada sector sin que puedan hacerlo conforme a sus necesidades y prioridades particulares. Al suceder esto, los gobernantes locales se ven en la penosa obligación de aumentar los impuestos locales, reducir el gasto público y la

inversión social y hasta acudir a la privatización de la prestación de los servicios públicos, lo que provoca la inexistencia de municipios capaces de autodeterminarse financieramente para prestar oportunamente los servicios públicos esenciales y así atender y satisfacer a cabalidad las necesidades básicas su población. Sumado a esto, nos encontramos con la regulación emanada del poder central en cuanto a la distribución, utilización, recaudo y transferencia de regalías, producto de la explotación de minerales y materiales preciosos.

En concordancia con lo anterior, otra situación que demuestra la existencia de un centralismo invasivo es la administración del gasto, ya que por medio de la Ley 617 de 2000, el Estado imparte unas directrices sobre cómo se debe financiar los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, por lo que es conveniente identificar los ingresos locales de los municipios, que son: ingresos corrientes (tributarios y no tributarios), recursos de capital e ingresos de establecimientos públicos (Guerra, 2012). Así las cosas, el artículo 3 de dicha ley dispone que los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas.

Siguiendo con el contexto, la marcada presencia del gobierno central en las políticas locales es la otra situación que compone la lista que comprueba la imposibilidad que tiene los municipios para tomar decisiones oportunas enmarcadas en los principios de la descentralización. Esto por cuanto el Estado es el encargado de direccionar los programas, proyectos y políticas públicas, que tienen carácter nacional, además, las agencias de gobierno como el Departamento de Prosperidad Social, ejercen una fuerte incidencia en las decisiones político-administrativas que toman estas entidades territoriales, pues quedan condicionadas y

sujetas al control que estas agencias ejercen a través de diversos mecanismos administrativos, legislativos y judiciales. Esto permite que el proceso de descentralización territorial quede expuesto a sufrir manipulaciones: “La descentralización, por tanto, está abierta a la manipulación oficial. Es la consecuencia de decisiones políticas y administrativas. Es mediante la manipulación de las relaciones centro-localidades que un sistema de gobierno se convierte en más o menos descentralizado.” (Smith, 1985 p.92).

Dadas estas circunstancias, queda por sentado que en los municipios se desarrollan escasos programas o proyectos locales de índole social, debido al reducido presupuesto con el que cuentan y a la imposibilidad que tienen de autofinanciarse, así mismo, no disponen de los recursos suficientes para poder atender y sufragar las necesidades que demanda cada comunidad y además están condicionados a una destinación sectorial estricta de los recursos que les ingresan, esto provoca que los gobiernos locales queden imposibilitados para poder tomar decisiones coherentes y acertadas con la realidad de su territorio y a su vez dificulta la prestación eficiente de los servicios del sector público, como objetivo primordial de la descentralización. En conclusión, “la descentralización es una condición pero no una garantía de la autonomía” (Maldonado, 2001).

### **Desarrollo Objetivo 3**

Proponer aportes y soluciones concretas que fortalezcan la gobernabilidad y autonomía de los municipios frente al proceso de descentralización y que contribuyan a la consecución de una descentralización real en Colombia.

A éste punto de la investigación es posible entender la realidad a la que se enfrenta el proceso de descentralización territorial en Colombia, por eso resulta conveniente que, desde éste esfuerzo que se hizo por analizar concienzudamente el proceso de descentralización en conexidad con la autonomía financiera, política y administrativa de los municipios, se proponga una serie de aportes y soluciones concretas con las que estas entidades territoriales sean capaces de gestionar sus propios intereses con base en los principios de la descentralización. Es así que resulta necesario concientizar a todas las personas involucradas en el proceso de descentralización territorial de las dificultades y limitaciones que está presentando y al tiempo cómo ésta situación está afectando el cumplimiento de los objetivos esenciales con que se pensó inicialmente la descentralización en Colombia.

Toda vez que, la implementación de la descentralización en nuestro país, se hizo con propósito general aumentar la legitimidad del Estado mediante la modernización de las estructuras políticas, administrativas y fiscales. Para ello se plantearon dos objetivos específicos: mejorar la provisión de bienes y servicios públicos locales, mediante la transferencia de recursos y funciones desde el nivel central del gobierno a los niveles subnacionales, y profundizar la democracia en el ámbito municipal, mediante la creación de instancias y mecanismos que permitieran a los ciudadanos participar en las decisiones gubernamentales (Maldonado, 2001).

Sin embargo, este propósito se ha desdibujado con las limitaciones que se le han venido imponiendo con el trasegar del tiempo, sobre todo, en el plano financiero y administrativo, donde se reflejan serios retrocesos, por ejemplo, con la reducción en la asignación de recursos y en la pérdida de autonomía presupuestaria, específicamente con las transferencias nacionales que reciben los municipios.

Esto sin duda alguna provoca que aunque la descentralización se configure como el modelo de administración más adecuado para la estructuración y funcionamiento del Estado colombiano, se enfrente a una realidad muy apartada de su propósito, por lo que se requiere prontamente que la descentralización empiece a ser analizada y entendida desde las diversas perspectivas que integran este proceso, tanto desde la visión del gobierno central como desde la de aquellos gobiernos subnacionales.

Así, la descentralización territorial podrá ser vista como un proceso integrador y ampliamente beneficioso, ya que involucra aquellos ámbitos esenciales (social, económico y cultural) para garantizar un nivel de vida óptimo en toda la población, que a fin de cuentas, es lo que se busca con la descentralización.

La intervención fundamental y más apremiante que se requiere hacerle al proceso de descentralización es en el plano financiero, en atención a lo que afirma Asela (2015):

“Las transferencias del gobierno central no deben ser entendidas por este como una forma de fortalecer su presencia y poder en los entes territoriales sino como algo más profundo, buscando sinergia entre las políticas nacionales y las necesidades de las comunidades”.

“El proceso de descentralización en Colombia es una realidad en cuanto a su concepción como marco institucional, cuenta con grandes avances a nivel político, la elección a través del voto popular de gobernadores, alcaldes y sus correspondientes órganos colegiados (concejos, asambleas) son sin ninguna duda aspectos sobresalientes dentro del proceso de descentralización, pero en el plano fiscal y de autonomía, la mayoría de los entes territoriales están limitados, lo que impide un correcto funcionamiento y cumplimiento de sus competencias”.

Como se puede apreciar, los aportes que se pretenden proponer serán posibles con la disposición de todos los actores dentro del proceso de descentralización, ya que de acuerdo con Matías (2005), en Colombia se requiere:

“la existencia de relaciones entre el centro y la periferia, entre el nivel central, la Nación, y los Departamentos y Municipios, basados en los principios de unidad nacional y democracia regional y local. Que la Nación consulte las necesidades, los habitantes y autoridades del municipio, para definir las políticas públicas fundamentales que afectan la vida municipal y que los habitantes del municipio y las autoridades municipales, promuevan la unidad nacional y el desarrollo económico y humano de toda Colombia y de todos los colombianos. Que se integren los principios de unidad nacional, autonomía municipal y democracia. Que se tengan en cuenta las desigualdades regionales y locales, culturales y económico-sociales, para respetar la cultura e idiosincrasia de los pueblos y promover el desarrollo local y regional, mediante estímulos tributarios, créditos de fomento, mercadeo y construcción de infraestructura para el desarrollo”.

Así las cosas, los siguientes son aportes y soluciones realistas y efectivas, aterrizadas a la realidad que viven diez municipios de Colombia, pero que muy seguramente, serán útiles para mejorar la implementación del proceso de descentralización territorial en el resto de municipios.

Para iniciar, una revisión legal y Constitucional a las leyes y regulaciones que rigen la descentralización territorial, permitiría aclarar el panorama que éste proceso vive en el territorio nacional, con el fin de identificar las posibles fallas que el compendio normativo presenta, formular las correcciones más acertadas y así, designar y fortalecer las atribuciones y competencias de los municipios como entidades descentralizadas. En el mismo sentido, ésta revisión también debe comprender otros aspectos, tales como, la autonomía plena de los entes, la participación ciudadana y la transparencia en la gobernanza local. Para complementar éste aporte, se debe considerar la implementación de una serie de mecanismos que garanticen la

correcta coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, de tal manera, que coexista una colaboración y cooperación entre todos pero nunca una intromisión y limitación, como ocurre en la actualidad. Así mismo, resulta conveniente realizar una misma revisión pero más específica a los postulados de la descentralización que se definieron en la Carta Política de 1991, puntualmente los que involucran a los municipios, con el fin de fortalecer la gobernanza territorial con base en ellos y aquellos que aún no se practican.

Otro aporte, se enmarca en el perfeccionamiento del régimen fiscal para los niveles de gobierno más pequeños, especialmente los municipios, ya que éstas entidades siguen siendo financieramente pobres. La falta de recursos encuadrados a la realidad propia de cada territorialidad impide que los gobiernos locales puedan atender de manera efectiva sus necesidades y las de su población, quedándose cortos en la prestación eficiente de los servicios públicos esenciales.

De la misma manera y en concordancia con el primer y segundo aporte, otro aspecto esencial para mejorar y fortalecer el proceso de la descentralización, se basa en transferir las atribuciones y competencias específicas, con base en una tipología definida, a cada municipio, donde ésta tipología permita clasificar cada territorialidad de acuerdo con su realidad y características propias, para que de éste modo, le puedan ser asignados los recursos necesarios y suficientes que permitan su progreso, desarrollo y crecimiento.

Como es sabido, la participación ciudadana es clave dentro de un proceso como la descentralización territorial, al promover y reforzar éste aspecto, automáticamente la ciudadanía se convertiría en un veedor de sus propios intereses, facilitando la materialización de los anteriores aportes y dando sentido a lo propuesto por Serrano y Acosta (2011), “la descentralización ha presentado resultados favorables en cuanto a la ampliación y profundización del Estado Social de

Derecho, especialmente en términos de participación ciudadana y políticas públicas incluyentes, promoción del desarrollo local y mejor cobertura de los servicios de salud y educación” (Serrano y Acosta, 2011).

Del mismo modo, la creación de una visión estratégica de cooperación y colaboración entre los diferentes niveles de gobierno, permitiría establecer una coordinación entre el gobierno central, departamental y municipal, de tal modo que se pueda dar cumplimiento a los fines esenciales del Estado, mismo que haría presencia en todo el territorio nacional y a la vez, los municipios tendrían la posibilidad de aclarar y ejercer con autonomía sus competencias y responsabilidades. Aunado a lo anterior, la correcta formación y capacitación del recurso humano que de una u otra manera se relaciona con el proceso de la descentralización territorial, abriría la puerta a una mejor y correcta gestión territorial, que permita realizar una eficiente prestación en los servicios públicos esenciales y brindar una calidad de vida digna a sus habitantes. También, el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en los municipios es determinante, por lo que al implementar un adecuado sistema de evaluación y seguimiento a la gestión pública territorial, garantizaría un uso correcto del erario y mitigaría otros fenómenos como la corrupción y el clientelismo.

Dicho lo anterior, queda claro que “a pesar de los grandes adelantos que ha logrado la descentralización en Colombia, es posible establecer que aún falta capacidad institucional y social” (Barberena, 2013). Es así que, es conveniente estimar estos y otros aportes planteados para contribuir a la consecución de una descentralización real en Colombia.

## Conclusiones

La información recopilada a lo largo de ésta investigación refleja las dificultades que el proceso de descentralización territorial enfrenta en un país como Colombia, un proceso que fue producto de la necesidad de lograr que el Estado hiciera presencia en todo el territorio nacional con la prestación eficiente de los servicios públicos a la población, atendiendo y supliendo sus necesidades y, a su vez, garantizándole una calidad de vida aceptable.

El proceso investigativo realizado fue útil para comprender la descentralización territorial es un proceso municipalista, en su mayoría. Con la expedición de la Constitución de 1991, se establecieron las bases para la descentralización, otorgando determinadas atribuciones y responsabilidades a los municipios, además de su autonomía. Sin embargo, esta autonomía se está viendo obstaculizada en varios aspectos, tales como el político, financiero y administrativo. Lo anterior se traduce en situaciones como la misma limitación expresa del artículo 287 de la Constitución, donde se da por entendido que la autonomía de los municipios no es absoluta y deberán regirse dentro de los límites de la misma Norma Superior y la ley.

De igual manera, la Carta Política vigente, consagra una serie de mecanismos de control y supervisión por parte del gobierno central hacia los municipios. Verbi gratia, el artículo 288 establece que el Gobierno Nacional puede ejercer control y vigilancia sobre las entidades territoriales y, en casos extremos, intervenir en su funcionamiento si se violan principios constitucionales, lo que se convierte en una clara intromisión a la autonomía territorial.

En el mismo sentido, una de las mayores limitaciones de la descentralización territorial, se refleja en términos de recursos financieros, ya que, aunque en la Constitución se asigna a las entidades territoriales la participación en los ingresos corrientes de la Nación, existen

restricciones sobre la forma en que pueden utilizar estos recursos y obligaciones de destinarlos a ciertos fines específicos, además de quedarse cortos, la mayoría de casos, para cubrir las necesidades propias de cada municipio.

También, es posible establecer que, en la Constitución se percibe la necesidad de uniformidad de normas en sectores importantes como la educación y la salud. Esto significa que, a pesar que los municipios cuenta con cierta autonomía en la prestación de servicios públicos, deben dar cumplimiento a las regulaciones de orden nacional.

Es así que, luego de la recopilación de datos, es posible dar por sentado que los problemas que más entorpecen la descentralización son: “1) desconocimiento de los marcos institucionales y de las estructuras sociales, políticas, fiscales y administrativas de cada realidad regional o local, por lo que determinados lineamientos o disposiciones expedidas por el Gobierno nacional no se aplican fácilmente o son objeto de captura por determinados grupos para beneficio particular; 2) baja gestión de los recursos humanos, técnicos, financieros y de información, y escasa rendición de cuentas, promovida por la ausencia de instrumentos útiles y razonables para mejorar la remuneración y las capacidades de los funcionarios, adoptar procesos administrativos que garanticen calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios e imponer sanciones; 3) ineficiencia marco contextual: descentralización y regalías en el gasto ejecutado por los gobiernos subnacionales, observado en la ejecución de obras inconclusas, inútiles o con sobrecostos, carentes de planeación y supervisión; 4) ausencia de coordinación vertical y horizontal entre gobiernos, que lleva a que la puesta en marcha de proyectos e iniciativas regionales sea muy difícil de lograr; 5) duplicidad de gastos y funciones entre niveles de gobierno, explicada en parte, por la ausencia de una norma unificada que precise competencias y recursos” tal y como lo sostiene Galilea, Letelier y Ross, 2011; García y Espinosa, 2011.

Además, es posible percibir que desde el mismo marco constitucional se puede llegar a limitar la autonomía de las entidades territoriales descentralizadas que, sumado a la expedición de nueva legislación, incita al acercamiento con una recentralización del poder, ya que el Estado en su afán por dar cumplimiento a sus fines esenciales y extender su presencia en toda la territorialidad colombiana, está desconociendo la esencia de la descentralización con acciones como manejar, asignar y definir las directrices en materia financiera, administrativa y tributaria, lo que promueve el fortalecimiento del poder central.

Todos estos problemas, no son sólo retórica, son una realidad. Prueba de ello, son las diversas situaciones que se pudieron identificar en los diez municipios de estudiados. Por ejemplo, estos municipios de oriente no están ofertando la educación deseada, con altos estándares de calidad para sus estudiantes. Tampoco, ningún municipio está certificado para la prestación del servicio educativo, ya que no cuentan con un sistema pedagógico que se sustente en la eficiencia institucional y que sean los recursos propios de cada territorio los que garanticen su sostenimiento. Lo mismo sucede con el sector salud, mismo que se queda corto en cuanto a las expectativas de todo gobierno local, la imposibilidad de inversión en este sector dificulta la correcta prestación de servicios médicos, especialmente para la asignación de citas de medicina general, atención oportuna en caso de una urgencia vital y falta de prestación de servicios médicos especializados. Otra situación relacionada con un sector incluido en el SGP y que tampoco demuestra grandes resultados en avance y mejoramiento, es el de agua potable y saneamiento básico. En todos los municipios tomados como unidad de muestreo, quedó evidenciado que, con la asignación de recursos para este sector, no fue posible dar cumplimiento a todas las metas fijadas, en la mayoría de casos se cumplió únicamente las metas con relación al tratamiento del agua, quedando pendientes las establecidas a la cobertura y calidad en el servicio.

Las anteriores son algunas de las muchas otras situaciones que muy seguramente viven los demás municipios, por lo que queda clara que, en efecto, la utopía de la descentralización territorial existe, se requieren cambios urgentes que permitan mejorar dicho proceso, con el fin de abrirle paso a un fortalecimiento territorial efectivo, en el que los municipios puedan sentir un avance progresivo en el plano político, económico, cultural y social y, que además cuenten con la capacidad de tomar decisiones oportunas y coherentes con su propia realidad, todo en el marco de la descentralización.

Por eso, no basta con que el gobierno central pretenda garantizar el cumplimiento de las funciones y competencias delegadas a los municipios, con el simple hecho de realizar transferencias de recursos que llevan consigo una destinación sectorial específica, a la que las entidades territoriales subnacionales tengan que acomodarse sin más remedio, por el contrario, es indispensable que se realice una incorporación de áreas y situaciones específicas en las que el gobierno brinde un respaldo real a la descentralización, por ejemplo, incentivando y premiando la eficiencia en el gasto, fortaleciendo el aparato tributario subnacional para disminuir los desequilibrios regionales y, viabilizando y facilitando el acceso a recursos productivos que permitan dinamizar el desarrollo local y que concluyan en la aparición de municipios autodeterminados económica, política y administrativamente, que no dependan directamente del gobierno central y que sean capaces de satisfacer las necesidades básicas de sus habitantes.

La autonomía política, es quizá, el único apéndice de la descentralización que se está materializando en la medida de lo posible, *verbi gratia*, con el derecho que tienen los pobladores de elegir por medio del voto popular a sus alcaldes y órganos colegiados, como los concejos municipales. Sin embargo, resulta conveniente implementar medidas que sigan robusteciendo el

plano político descentralizado, como la promoción de la participación comunitaria en lo que respecta a la prestación de los servicios públicos.

En habidas cuentas, “la descentralización es el sendero para una construcción transdisciplinar y autónoma del territorio como herramienta para la modernización del Estado” (Buitrago & Smith, 2021), así que es necesario reconocer las bondades de este proceso, identificar aquellas falencias y corregirlas con el firme propósito de alcanzar el progreso colectivo de nuestro bello país.

Por último y a título personal, ésta investigación fue una experiencia realmente enriquecedora, ya que me fue posible estudiar y adentrarme en éste interesante proceso, comprobando mi sentir como alcalde municipal respecto a la descentralización territorial. Desde mi cargo pude comprender y abordar los obstáculos con los que carga una administración municipal, en mi caso, Une, sin desconocer nunca el lado bueno y los beneficios que la descentralización ha traído consigo. Así mismo, intercambié experiencias y conocimientos con otros homólogos y funcionarios públicos del oriente cundinamarqués. El común denominador se desenvuelve en los desafíos financieros, la falta coordinación y planificación entre los diferentes niveles de gobierno y la falta de una descentralización efectiva en los servicios públicos, aspectos que se desarrollaron a lo largo de éste trabajo.

Así concluyo que, el éxito del proceso de la descentralización territorial depende de todos y nos beneficiará a todos.

## Recomendaciones

De la experiencia adquirida con esta investigación y con base en otras realizadas previamente o relacionadas con la descentralización territorial en Colombia, es posible formular las siguientes recomendaciones respecto de este proceso, con el fin de que obtenga mejores resultados en su implementación.

En primera medida, es necesario reducir la brecha existente entre los gastos de inversión y gastos de funcionamiento, ya que quedó en evidencia con el levantamientos de datos cuantitativos, que las entidades territoriales no cuentan con los recursos suficientes para cubrir y ejecutar apropiadamente su presupuesto de inversión, hasta el punto de abrir paso a una desproporción de 5 a 1, aproximadamente, en comparación al nivel nacional, donde la proporción entre estos gastos por lo general se mantiene 1 a 1. Esta situación, en la que se implanta una restricción en los gastos de funcionamiento, se da en el marco de un control fiscal que se ejerce sobre las entidades territoriales, impulsado por la Ley 617 de 2000, la cual tiene por objetivo alcanzar un equilibrio en las finanzas territoriales y para lograrlo se realiza un control en los gastos de funcionamiento, que muchas veces termina en prohibiciones. Las consecuencias de esta falta de recursos para que una entidad pueda funcionar, repercute directamente en varios planos de los gobiernos locales, en los que se destaca, la imposibilidad de contratar personal suficiente, especializado e idóneo para poder atender oportunamente los innumerables requerimientos que demanda un ente territorial, lo que hace que las fortalezas institucionales sean escasas. Así mismo, es necesario reconocer que la mayoría de entidades territoriales (por no decir que todas), deben destinar un gran porcentaje de sus rubros en inversión, lo que las convierte en un simple instrumento gestor de recursos e inversión del gobierno nacional, limitando considerablemente su autonomía, en conclusión, la falta de capacidad técnica y

administrativa en muchos municipios y demás entidades territoriales también se ha configurado como el principal obstáculo para la descentralización territorial en Colombia. Muchos territorios carecen de personal capacitado y recursos suficientes para llevar a cabo proyectos y programas de desarrollo de manera eficiente y efectiva. Esto puede limitar la capacidad de los territorios para aprovechar las oportunidades que ofrece la autonomía territorial. Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario subsanar este escenario, con acciones simples pero efectivas, como impulsar los gastos de funcionamiento, incentivando el fortalecimiento del empleo público con garantías y atendiendo los demás gastos generales que se deben sufragar para el normal ejercicio de todas las funciones de la entidad. También, resulta importante repensar la estructura del control fiscal implementado para los entes territoriales, ignorando los gastos de funcionamiento como la columna vertebral y se centre en la relación de ingresos y egresos totales de la entidad, procurando por conservar su equilibrio y perfilando un endeudamiento responsable que no afecte las finanzas locales.

Equilibrar las competencias de las entidades territoriales de acuerdo con las transferencias que reciben, se propone como otra recomendación. Esto, teniendo en cuenta que

“originalmente la Constitución Política establecía que el Sistema General de Participaciones (SGP) debía representar el 46.5 % del Ingreso Corriente de la Nación (ICN). Este mandato, que le planteaba dificultades al equilibrio de las finanzas nacionales, se cambió mediante el Acto Legislativo 01 de 2001. Hoy en día, el SGP crece en igual monto al promedio de la variación de los últimos cuatro años del ICN, por lo que se espera que esta bolsa de recursos se incremente considerablemente en los próximos años”. (Villar & Salazar, 2016).

Y, aunque esto se materializara no representaría ningún beneficio para las entidades territoriales si sigue creciendo el número de competencias asignadas por el gobierno central, por lo que debe reconsiderarse estos dos aspectos para encontrar una proporción y así lograr que los entes territoriales puedan atender y cumplir con las funciones que tienen a su cargo, disponiendo de los recursos suficientes para hacerlo. Para esto, se propone realizar un diagnóstico de la normatividad que regula lo atinente a las competencias de las entidades territoriales, identificando aquellas que se han asumido y que no se hallan en dicha normatividad y aquellas que quizá se han desentendido de manera sustancial por la misma falta de recursos, lo que permitiría conocer el trabajo que se está desarrollando en los distintos niveles de gobierno, y los recursos que son necesarios para ejecutar correctamente estas tareas, construyendo entonces una proporcionalidad. De esta manera, quedarían a cargo de las entidades territoriales únicamente las competencias propias de su naturaleza y se dejaría por sentado un excelente insumo, clave para una futura reformas del Sistema General de Participaciones - SGP y Sistema General de Regalías - SGR.

Otro importante aspecto por mejorar, es la regulación y reformulación de las transferencias nacionales a las entidades territoriales. Como bien es sabido, el SGP y el SGR cuentan con un sistema de control y evolución constante, así como también con determinados criterios de distribución sectorial para las trasferencias que desde allí se realizan a las entidades territoriales, criterios a los cuales estas entidades deben apearse fielmente, sin la posibilidad de realizar algún cambio o modificación en la destinación, ya que el gobierno central es quien decide en que debe invertirse cada rubro. Por otro lado, las transferencias que se emanan desde el Presupuesto General de la Nación con el fin de financiar programas y proyectos de inversión social, no cuentan con un esquema de seguimiento y control como el SGP y el SGR, lo que

impide que se identifique con total claridad como se asignan y como se ejecutan, lo que abre camino a otros actores como el clientelismo y la corrupción. Muestra de lo anterior, es la injerencia que tienen los Congresistas, ya que muchas veces los recursos que ellos “gestionan” coinciden con los que se disponen para estas transferencias, ganando reconocimiento para alimentar sus ambiciones políticas futuras.

Dicho lo anterior, se propone implementar estrategias que permitan identificar las particularidades y necesidades de cada entidad territorial para que así mismo, reciba los recursos suficientes para atenderlas y de esta manera, se flexibilice los criterios de distribución de recursos que tiene el SGP y el SGR. En igual sentido, se hace necesario activar un sistema público en el que sea posible identificar y priorizar los proyectos de inversión social, para que puedan ser atendidos conforme a su nivel de urgencia y que a la vez, permita realizar un control a la inversión nacional, haciéndola más inteligente y transparente, todo con base en la correlación que debe existir entre el Plan de Desarrollo Nacional y los planes de desarrollo de cada entidad territorial, potencializando el número de población beneficiaria y cubriendo las necesidades básicas de estas localidades con prontitud.

De igual forma, la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno también ha sido un factor que ha entorpecido la descentralización territorial en Colombia. A menudo, los diferentes niveles de gobierno tienen agendas y prioridades diferentes, lo que puede generar conflictos y dificultar la implementación de políticas y proyectos en los territorios. La falta de coordinación y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno puede limitar la efectividad de la descentralización territorial. Por esto, se recomienda idear un sistema que tenga por objetivo coordinar las diferentes políticas públicas, en especial, las económicas y las sociales, con el fin de corregir los desequilibrios sociales existentes en un escenario financiero con

grandes restricciones presupuestales y financieras. Es así que, al aunar esfuerzos desde el gobierno central hasta las entidades territoriales descentralizadas, en el que se logre materializar estrategias que permitan definir prioridades de interés social y, que sean estas el faro orientador en el diseño y la elaboración de programas y políticas públicas, así como, en la asignación de recursos de inversión para cada entidad territorial; para que de esta manera se pueda hacer una atribución clara de responsabilidades operativas y financieras para cada nivel de gobierno, distribuyendo estratégicamente tareas y recursos para alcanzar los resultados esperados, aumentando entonces la eficiencia y eficacia social de la gestión pública.

Por último, no es posible desconocer otros factores como la corrupción, la violencia y el conflicto armado, los cuales también han limitado el proceso de descentralización. Pues, a pesar de los avances en la lucha contra la corrupción en el país, este sigue siendo un problema grave, que afecta la gestión de los recursos públicos en las regiones y municipios. La falta de transparencia y la opacidad en la gestión de los recursos pueden limitar la capacidad de los territorios para tomar decisiones y llevar a cabo proyectos de desarrollo social. También, en muchas regiones del país, la presencia de grupos armados ilegales ha generado un clima de inseguridad y violencia que dificulta el ejercicio de la autonomía territorial. Los grupos armados pueden ejercer presión sobre las autoridades locales y limitar su capacidad para tomar decisiones independientes.

Sin embargo, son temas que demandan especial atención y que son merecedores de un trabajo investigativo independiente, aunque, no deja ser responsabilidad del gobierno nacional, intensificar la lucha contra estos fenómenos que tanto han flagelado a nuestro país por décadas y que han afectado, entre tantas cosas, la descentralización territorial.

Para cerrar este acápite de recomendaciones, resulta útil encomendar en cuanto a la metodología de la investigación, a futuras personas interesadas en realizar investigaciones afines; ampliar la unidad de muestreo y por ende, la población con la que se desarrolla el trabajo investigativo, ya que con esto se obtendrá un panorama más amplio de la descentralización en Colombia, teniendo en cuenta que esta investigación se desarrolló en un contexto considerablemente reducido por cuestiones técnicas y logísticas pero aun así, se logró obtener resultados bastante satisfactorios.

Seguidamente, otra importante recomendación radica en emplear otros métodos de investigación que permitan recolectar información clave y abundante de la descentralización territorial a partir de situaciones reales y vivencias de aquellas personas que se relacionan y conocen de lleno este modelo de administración, ya que esta información permite entender de una mejor manera la realidad del proceso de descentralización, incluso más que la información cuantitativa.

Una última recomendación sería incluir un estudio o análisis comparativo del proceso de descentralización territorial de Colombia con el proceso de otros países, con el fin de determinar aquellas similitudes y características en común, que pueden servir con fundamento para desentrañar con exactitud las implicaciones que afronta la descentralización territorial gracias a las extralimitaciones del gobierno central.

### Referencias bibliográficas

- Asela, J. (2015). La descentralización en Colombia, ¿realidad o espejismo? Consideraciones sobre la actualidad del proceso. *Revista CEA*, 1(1), 65-74.
- Barberena, Viviana. (2013) Descentralización en Colombia: 25 años preparando el territorio para la paz. En: *Razón Pública*.
- Maldonado, A. (2001). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Avances y resultados de la descentralización política en Colombia (No. 002625). Departamento Nacional de Planeación.
- Maldonado Copello, C. G. (2012). Los límites de la descentralización territorial: el caso de Colombia.
- Página Web Sistema General de Participaciones – SGP
- <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Paginas/Sistema-General-de-Participaciones---SGP.aspx>
- Serrano, C., & Acosta, P. (2011). El Proceso de Descentralización en Colombia Proyecto Gobernanza Subnacional para el Desarrollo Territorial en los Andes Rimis.
- Soto, David. La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía. *Revista Opera*, vol. 3, núm. 3, octubre, 2003, pp. 133-152.
- Velásquez, F. E. (2000). La agenda de la descentralización en Colombia. *Revista Foro*, (38), 5-20.

## Apéndices

### Apéndice A

*Consentimientos Informados Entrevistas*

<https://drive.google.com/file/d/1Z0SyVYakAppFm54F0g02pqM0Vg-23jMC/view?usp=sharing>

**Apéndice B***Transcripción Entrevistas*

<https://docs.google.com/document/d/17PHf0MUSqyqW6SGAp9e97EDlzpKZ8Jkx/edit?usp=sharing&ouid=107187040258753800114&rtpof=true&sd=true>