

Descentralización, autonomía territorial y desarrollo desigual en Colombia: límites estructurales de la gestión territorial contemporánea

Decentralization, Territorial Autonomy, and Uneven Development in Colombia: Structural Limits of Contemporary Territorial Management

Descentralização, autonomia territorial e desenvolvimento desigual na Colômbia: limites estruturais da gestão territorial contemporânea

José María Jiménez-Munive*
Josemanuel Luna Nemecio**
Cayetano Jiménez-Munive***

Recibido: 15 de abril de 2025

Aprobado: 12 de junio de 2026

<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.15428>

Para citar este artículo

Jiménez-Munive, J. M., Luna Nemecio, J., & Jiménez-Munive, C. (2026). Descentralización, autonomía territorial y desarrollo desigual en Colombia: límites estructurales de la gestión territorial contemporánea. *Territorios*, (55), 1-33. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.15428>

* Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Correo electrónico: josemjimenez@esap.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9521-966X>

** Profesor investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa (México); investigador en Ekap University (Estados Unidos). Correo electrónico: josmaluna@izt.uam.mx. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6850-3443>

*** Profesor asistente en la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Correo electrónico: cayetano.jimenez@esap.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8964-3517>

Palabras clave

Autonomía territorial; delegación; descentralización; desconcentración; desarrollo territorial; extractivismo; planeación participativa.

Keywords

Territorial autonomy; delegation; decentralization; deconcentration; territorial development; extractivism; participatory planning.

Palavras-chave

Autonomia territorial; delegação; descentralização; desconcentração; desenvolvimento territorial; extrativismo; planejamento participativo.

RESUMEN

El objetivo de este artículo es analizar los alcances y las restricciones de la descentralización y la desconcentración como mecanismos orientados a otorgar autonomía a las autoridades territoriales y sectoriales en el ejercicio de sus competencias. La investigación se desarrolló mediante una metodología cualitativa basada en la revisión documental de literatura científica especializada y en la aplicación del método de análisis-síntesis. Los resultados muestran que, aunque Colombia ha experimentado avances relevantes en materia de descentralización desde finales del siglo xx, estos han sido insuficientes para consolidar un modelo de desarrollo territorial equilibrado. La planeación y gestión del desarrollo continúan fuertemente condicionadas por decisiones adoptadas desde el nivel central del Estado, mientras la participación efectiva de las entidades territoriales permanece limitada. A ello se suma la persistente dependencia de la economía colombiana respecto de los mercados internacionales. Se concluye que la descentralización ha fortalecido la gestión administrativa territorial, pero no ha logrado modificar las condiciones estructurales que reproducen las desigualdades regionales ni ampliar de manera sustantiva la autonomía territorial para promover procesos de desarrollo endógeno.

ABSTRACT

The objective of this article is to analyze the scope and limitations of decentralization and deconcentration as mechanisms aimed at granting autonomy to territorial and sectoral authorities in the exercise of their powers. The research was conducted using a qualitative methodology based on a review of specialized scientific literature and the application of the analysis-synthesis method. The results show that, although Colombia has experienced significant progress in decentralization since the end of the 20th century, this progress has been insufficient to consolidate a balanced territorial development model. Development planning and management remain heavily conditioned by decisions made at the central level of the State, while the effective participation of territorial entities remains limited. This is compounded by the persistent dependence of the Colombian economy on international markets. The article concludes that decentralization has strengthened territorial administrative management, but it has not succeeded in modifying the structural conditions that reproduce regional inequalities or substantially expanding territorial autonomy to promote endogenous development processes.

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar o alcance e as limitações da descentralização e da desconcentração como mecanismos voltados a conferir autonomia às autoridades territoriais e setoriais no exercício de suas competências. A pesquisa foi conduzida utilizando uma metodologia qualitativa baseada em revisão de literatura científica especializada e na aplicação do método de análise-síntese. Os resultados mostram que, embora a Colômbia tenha experimentado avanços relevantes em matéria de descentralização desde o final do século 20, estes têm sido insuficientes para consolidar um modelo de desenvolvimento territorial equilibrado. O planejamento e a gestão do desenvolvimento permanecem fortemente condicionados por decisões tomadas

a partir do nível central do Estado, enquanto a participação efetiva das entidades territoriais permanece limitada. A isso se soma a persistente dependência da economia colombiana dos mercados internacionais. Conclui-se que a descentralização fortaleceu a gestão administrativa territorial, mas não conseguiu modificar as condições estruturais que reproduzem as desigualdades regionais nem ampliar substancialmente a autonomia territorial para promover processos de desenvolvimento endógeno.

Introducción

La independencia de los países latinoamericanos respecto de los reinos de España y Portugal en el primer cuarto del siglo XIX exigió la conformación de formas de Estado y de gobierno que sustituyeran el poder colonial. La mayoría de los países, salvo contadas excepciones, como Brasil, México, Venezuela y Argentina, optaron por formas centralistas de Estado, que significaron diseñar estructuras organizacionales y regímenes políticos centralizados, que controlaron los territorios en lo político, económico y social.

Costa-Cevallos *et al.* (2022) destacan que el Estado, desde el Gobierno central, ejerció el control político y económico, la toma de decisiones, las facultades y atribuciones, y la ejecución de las políticas públicas con un eje único y un modelo vertical de gestión de servicios; sin embargo, posteriormente generó un panorama crítico que debilitó la democracia, fragmentó la sociedad civil, promovió la inequidad territorial y la distribución inequitativa de los recursos públicos, comportando privilegios para algunas zonas territoriales y restringiendo las posibilidades de crecimiento para otras.

La descentralización territorial ha sido concebida no solo como un mecanismo de división político-administrativa del territorio, sino, además, como estrategia de democratización del Estado y acercamiento de la Administración pública a las ciudadanías para que estas sean agentes de su propio desarrollo, participen e incidan en la planeación del desarrollo, en la toma de decisiones sobre asuntos colectivos y en el control a la gestión pública. También ha sido concebida, en su modalidad funcional o por servicios, como estrategia para acercar las autoridades nacionales al territorio, para lograr mayor eficiencia, calidad y eficacia en la provisión de servicios sociales a cargo de la nación.

Duque-Cante y Moncayo-Jiménez (2020) han planteado que la descentralización es considerada un fenómeno de carácter administrativo, un proceso que, junto a la desconcentración y la delegación, busca garantizar un mejor funcionamiento de la Administración pública para la prestación de servicios, la descongestión de los despachos públicos y, en general, el cumplimiento de los fines del Estado.

En este contexto, la descentralización y desconcentración, como procesos complementarios, adquieren importancia, al

requerir coordinación y articulación de las entidades del Gobierno central y local, a fin de cumplir con sus objetivos, y su surgimiento se convierte en una alternativa de respuesta a una muy extendida crisis institucional del Estado centralista, expresada por el clamor popular de las regiones más pobres y menos atendidas (Quiroz Castro, 2021).

Promover la descentralización y la democracia deliberativa es crucial, en tanto se estimulan razonablemente los discursos en un debate razonado, constante y abierto, en favor o en contra de una propuesta política que constituye la opción correcta, imparcial y la legitimidad en las decisiones, como consecuencia de la deliberación como mecanismo democrático regulativo. Así pues, la función central radica en proveer criterios normativos de legitimidad e imparcialidad desde los cuales evaluar y, en su caso, reformar las falencias de las instituciones políticas vigentes (Giuffré, 2022).

En la perspectiva de Vélez Núñez (2003), con la descentralización como estrategia, surge una nueva forma de gobernar, que expresa una clara tendencia a transferir el poder hacia dos direcciones opuestas: hacia arriba, a los organismos supranacionales; y hacia abajo, a núcleos más pequeños, para descentralizar la toma de decisiones. El objetivo, en ambos casos, es acercar el Gobierno a los gobernados, dar mayor legitimidad al sistema y responsabilizar a los ciudadanos en la

toma de decisiones que afectan su propio destino.

En este contexto institucional e histórico, es objetivo del presente estudio mostrar de manera descriptiva y analítica los alcances y las restricciones que ofrecen la descentralización y la desconcentración como mecanismos para otorgar autonomía a las autoridades territoriales y sectoriales en el ejercicio de sus competencias y como instrumentos para el desarrollo; se pretende conocer cómo se han dado, desde lo jurídico, los procesos de descentralización y desconcentración en Colombia, y sus resultados a nivel territorial en la planeación y gestión del desarrollo, para lo cual se propone alcanzar las siguientes metas: 1) conocer los alcances y las restricciones de la descentralización y la desconcentración como mecanismos jurídicos para la gestión pública colombiana; 2) mostrar las competencias generales y el nivel de autonomía de las autoridades territoriales para la promoción del desarrollo en sus territorios; 3) distinguir las características del modelo de desarrollo implementado en Colombia; y 4) identificar los resultados de la planeación y gestión del desarrollo territorial.

Metodología

El estudio se fundamentó en una metodología cualitativa de revisión documental, de artículos científicos publicados en bases de datos especializadas, siguiendo la metodología para el análisis documental

utilizada por Luna-Nemecio (2021). Se revisaron conceptualmente la descentralización y desconcentración como mecanismos para la autonomía y el desarrollo territorial en Colombia, y para la democratización del sistema político, buscando partir a la luz metodológica del análisis-síntesis expuesto por Villabella Armengol (2020) como el método que posibilita “descomponer el objeto que se estudia en sus elementos para luego recomponerlo a partir de integrar estos y destacar el sistema de relaciones existente entre las partes y el todo [...] con el fin de analizar cada una por separado” (p. 168).

Mediante la búsqueda y análisis de artículos en Google Académico, Scopus y SciELO, entre otras bases de datos especializadas, se identificaron limitantes del ejercicio autónomo de competencias por parte de las autoridades territoriales y su relacionamiento con las autoridades centrales en la planeación y gestión pública de

los territorios en búsqueda del desarrollo integral, orientando la reflexión con las preguntas que se presentan en la tabla 1.

Resultados

1. Descentralización y desconcentración en Colombia: definición, alcance y restricciones para el ejercicio autónomo de la gestión pública

La organización territorial del Estado colombiano ha estado atravesada históricamente por la tensión entre centralización y descentralización. Desde los primeros años de la vida republicana, se hizo evidente la necesidad de establecer mecanismos institucionales capaces de organizar la gestión de recursos, servicios y competencias en el territorio nacional; sin embargo, el modelo predominante fue de carácter centralista. Diversos estudios

Tabla 1. Análisis de la profundización de las democracias en América Latina

Categorías	Preguntas o componentes
Descentralización y desconcentración	¿En qué consisten, cuál es el alcance y las restricciones de la descentralización y la desconcentración como mecanismos jurídicos para la gestión pública colombiana?
Competencias generales y autonomía de las autoridades territoriales para la promoción del desarrollo	¿Cuáles son las competencias generales y el nivel de autonomía de las autoridades territoriales para la promoción del desarrollo en sus territorios?
Las características del modelo de desarrollo	¿Cuáles son las características del modelo de desarrollo implementado en Colombia?
La planeación y gestión del desarrollo territorial	¿Cuáles son los resultados de la planeación y gestión del desarrollo territorial?

Fuente: adaptado de Tobón (2017, p. 8).

identifican que la disputa entre centralización y descentralización constituye una expresión de conflictos relacionados con la distribución del poder político, las formas de representación y los mecanismos de participación ciudadana dentro de la estructura estatal (Costa-Cevallos *et al.*, 2022; Roy *et al.*, 2003).

Desde el punto de vista conceptual, la descentralización ha sido objeto de múltiples interpretaciones doctrinales. Gallejos *et al.* (2021) y Tafur (1977) señalan la inexistencia de una definición unívoca; no obstante, existe consenso en considerar que se trata de un proceso mediante el cual determinadas competencias y facultades tradicionalmente ejercidas por el Gobierno central son transferidas a entidades territoriales o gobiernos locales (Requiao de Mello, 1993). Esta transferencia no implica una ruptura con la estructura estatal ni la conformación de entidades políticamente independientes. Por el contrario, las entidades descentralizadas continúan sujetas a mecanismos de control y tutela administrativa propios de los Estados unitarios (Flores Giménez, 2005; Hernández Becerra, 2005).

La relevancia de estos procesos adquiere mayor claridad al analizar las condiciones que caracterizaron a diversos países latinoamericanos durante las décadas de 1960 y 1970. Problemas asociados con corrupción administrativa, nepotismo, baja calidad en la prestación de servicios públicos, limitada rendición de cuentas, infraestructura insuficiente y restricciones

financieras afectaban severamente la capacidad de los gobiernos locales para impulsar procesos de desarrollo territorial.

A ello se sumaban debilidades en las capacidades técnicas y administrativas del recurso humano disponible, configurando un escenario poco favorable para la gestión autónoma del desarrollo (Nickson, 2024). Estudios promovidos por la Organization of American States (1968) evidenciaron además una fuerte dependencia económica de los gobiernos locales respecto de los niveles centrales, así como profundas asimetrías en sus capacidades institucionales.

En Colombia, el predominio histórico del centralismo se encuentra estrechamente vinculado al diseño institucional heredado de la Constitución de 1886. La concentración del poder político y administrativo en el nivel central limitó el fortalecimiento de capacidades locales para la gestión pública y redujo los márgenes de autonomía territorial. Esta situación contribuyó a profundizar desequilibrios regionales y dificultades estructurales que, junto con otros factores políticos y sociales, favorecieron la expansión de escenarios de conflictividad, violencia y debilitamiento institucional, afectando la legitimidad del Estado y ampliando las brechas de desigualdad social y pobreza (Pérez-Medina, 2023).

Tales desigualdades se expresan con particular intensidad en los territorios rurales. Stezano (2020) sostiene que los mayores niveles de pobreza se concentran

en espacios caracterizados por acceso restringido a servicios básicos, exclusión social persistente y escasos mecanismos de protección frente a distintas formas de violencia. Paralelamente, los procesos migratorios del campo hacia las ciudades incrementaron la presión sobre la infraestructura urbana y la provisión de servicios públicos. La incapacidad institucional para responder adecuadamente a estas transformaciones generó tensiones sociales y conflictos territoriales que adquirieron especial intensidad durante la década de 1970 (Falleti, 2006).

Las dificultades asociadas a la gobernabilidad territorial impulsaron la adopción gradual de reformas orientadas a la descentralización político-administrativa. Durante la década de 1980, comenzaron a implementarse mecanismos de redistribución competencial que adquirieron mayor alcance con la promulgación de la Constitución Política de 1991. Esta transformación institucional redefinió las relaciones entre Estado y ciudadanía mediante la ampliación de espacios de participación y la reorganización administrativa del territorio (González & Otero, 2010; Leyva Botero, 2012; Sanabria-Pulido, 2019).

El proceso buscó fortalecer la democracia local y mejorar la calidad de las políticas públicas (Sanabria-Pulido *et al.*, 2024), aunque su desarrollo estuvo estrechamente articulado a reformas económicas inspiradas en principios de mercado. En este contexto, la sostenibilidad empezó a ser incorporada como

un eje de articulación entre dimensiones laborales, ambientales y sociales (Bárcena & Cimoli, 2022).

La búsqueda de mayores niveles de equidad territorial también ha puesto de relieve la importancia de la soberanía y la seguridad alimentaria como componentes estratégicos del desarrollo. Su consolidación exige no solo garantizar el acceso a alimentos, sino también fortalecer las condiciones materiales de reproducción social por medio de infraestructura, servicios básicos y capacidades institucionales adecuadas (Idris & Kabiru, 2019). Desde esta perspectiva, la capacidad de gobierno local puede entenderse como la aptitud institucional para organizar, coordinar y gestionar procesos orientados al desarrollo territorial, reforzando la autonomía política y administrativa de los gobiernos subnacionales (Mercado Marrufo *et al.*, 2024).

La evidencia revisada muestra, sin embargo, que estas capacidades se distribuyen de manera profundamente desigual entre los territorios. La descentralización opera sobre municipios y departamentos que presentan marcadas diferencias en términos demográficos, económicos, fiscales y administrativos. Mientras algunos territorios cuentan con estructuras técnicas consolidadas y mayores niveles de recaudo, otros enfrentan restricciones derivadas de la escasez de recursos humanos especializados, limitaciones financieras y debilidad institucional. Como resultado, los efectos de la descentralización

no son homogéneos, sino que tienden a reproducir desigualdades preexistentes cuando no existen mecanismos efectivos de fortalecimiento institucional y acompañamiento técnico desde el nivel central (Nickson, 2024; Duque-Cante & Moncayo-Jiménez, 2020).

El diseño institucional configurado a partir de la Constitución de 1991 articuló elementos propios del centralismo administrativo con mecanismos de ampliación gradual de competencias territoriales. Este arreglo institucional produjo una estructura en la que coexistieron un centro político y fiscal con amplias capacidades de decisión y unas entidades territoriales sometidas a procesos diferenciados de fortalecimiento administrativo, particularmente en materia tributaria y de gestión pública (Covilla & Sanabria-Pulido, 2021; Bello-Gómez & Sanabria-Pulido, 2021).

Sin embargo, la profundización de la descentralización municipal modificó de manera desigual las relaciones intergubernamentales, ya que los departamentos quedaron ubicados en una posición institucional ambigua respecto de la coordinación y ejecución de políticas públicas, mientras los municipios se consolidaron como los principales receptores de competencias, transferencias y facultades administrativas derivadas de la reforma constitucional (Sanabria-Pulido, 2019; Zapata Cortés, 2014).

La revisión documental permitió identificar que uno de los resultados más visibles del proceso descentralizador fue la

consolidación de un esquema híbrido de gobierno territorial, caracterizado por la coexistencia de mecanismos de planeación centralizada y procesos de implementación descentralizada. Esta configuración institucional generó tensiones permanentes entre los distintos niveles de gobierno, particularmente en lo relacionado con la asignación de responsabilidades, la disponibilidad de recursos y la coordinación de políticas sectoriales.

Diversos estudios coinciden en subrayar que las capacidades administrativas, financieras e institucionales requeridas para sostener una descentralización efectiva no evolucionaron al mismo ritmo que las competencias transferidas, produciendo desequilibrios que continúan afectando la gestión territorial (Bello-Gómez & Sanabria-Pulido, 2021; Bonet-Morón, 2013; Covilla & Sanabria-Pulido, 2021; Leyva Botero, 2012; Leyva Botero *et al.*, en prensa; Maldonado, 2010; Ramírez *et al.*, 2016; Zapata *et al.*, 2001; Zapata, 2010).

Otro hallazgo relevante consiste en que la descentralización colombiana se ha desarrollado bajo un predominio de enfoques centrados en variables fiscales, económicas y políticas de las relaciones intergubernamentales. Esta orientación ha relegado el fortalecimiento de las capacidades administrativas necesarias para consolidar formas efectivas de autonomía territorial. La literatura revisada da cuenta de que la calidad de la gestión pública local depende en gran medida de factores

asociados al liderazgo político, las capacidades directivas y las competencias técnicas disponibles en las administraciones territoriales.

En contextos caracterizados por debilidad institucional, las características de los alcaldes y de los equipos directivos adquieren una incidencia significativa sobre el desempeño gubernamental y la capacidad de implementación de políticas públicas (Avellaneda, 2009; Petrovsky & Avellaneda, 2014; Bello-Gómez & Avellaneda, 2023; Sanabria-Pulido *et al.*, 2024).

La evidencia analizada también muestra que la autonomía reconocida por el marco jurídico colombiano presenta diferencias sustanciales entre su formulación normativa y sus posibilidades reales de ejercicio. Aunque la Constitución y la legislación reconocen facultades para administrar recursos y ejercer determinadas competencias, la capacidad efectiva de actuación de las entidades territoriales depende de condiciones fiscales, administrativas y organizativas altamente desiguales. Esta situación ha producido una brecha persistente entre autonomía formal y autonomía material, particularmente visible en municipios con limitada capacidad de recaudo y fuerte dependencia de las transferencias nacionales.

El énfasis otorgado a los componentes económicos, políticos y fiscales de la descentralización ha contribuido a consolidar un modelo en el que las responsabilidades administrativas son transferidas sin el correspondiente fortalecimiento

institucional de los gobiernos territoriales. Diversos trabajos han indicado que este sesgo convirtió la descentralización en un instrumento funcional para objetivos de disciplina fiscal y reorganización administrativa, más que en un mecanismo destinado a construir capacidades territoriales de gestión pública (Cadena, 2002; Barberena, 2010; Leyva Botero *et al.*, en prensa; Sanabria-Pulido, 2022; Gutiérrez, 2010). Como consecuencia, las entidades territoriales asumieron responsabilidades crecientes sin contar necesariamente con los recursos técnicos y financieros requeridos para cumplirlas de manera adecuada.

Bajo estas condiciones, la descentralización adquirió un carácter fragmentario, en el que las transferencias de competencias no siempre estuvieron acompañadas por mecanismos efectivos de articulación institucional. El Gobierno nacional mantuvo amplias facultades de regulación, planificación y decisión estratégica, mientras las entidades territoriales concentraron funciones operativas de implementación. Esta distribución asimétrica de responsabilidades ha generado dificultades para coordinar políticas públicas y ha limitado la capacidad de respuesta frente a problemáticas territoriales complejas (Covilla & Sanabria-Pulido, 2021; Barberena, 2010; Leyva Botero *et al.*, en prensa).

Un ejemplo particularmente ilustrativo se observa en el funcionamiento del Sistema General de Regalías y otros mecanismos de transferencia de recursos. Aunque estos instrumentos fueron concebidos

para fortalecer el desarrollo territorial, su estructura de decisión continúa concentrada en el nivel nacional. La limitada capacidad de acompañamiento técnico, supervisión y coordinación ha favorecido la aparición de problemas operativos y restricciones para la ejecución eficiente de proyectos territoriales. En este contexto, el federalismo fiscal se ha convertido en uno de los principales referentes analíticos para comprender las dinámicas de descentralización colombiana, especialmente en lo relacionado con la distribución de recursos y competencias entre niveles de gobierno (Franco & Cristancho, 2012; Zapata, 2010; Valencia-Tello & De Chueiri, 2014).

La revisión de la literatura revela, además, que gran parte de las reformas impulsadas durante la década de 1990 se sustentaron en la premisa de que los gobiernos locales disponían de mejores condiciones para identificar necesidades ciudadanas, supervisar el uso de recursos públicos y responder de manera eficiente a las demandas territoriales. Bajo esta lógica, la reducción de intermediaciones administrativas fue presentada como un mecanismo para disminuir costos de transacción y fortalecer la autonomía local.

Sin embargo, la evidencia demuestra que estas expectativas descansaban sobre supuestos que no siempre correspondían a las condiciones reales de los territorios. Las capacidades institucionales disponibles eran profundamente heterogéneas y

las dinámicas de coordinación intergubernamental continuaron siendo indispensables para garantizar la implementación efectiva de las políticas públicas (Sanabria-Pulido *et al.*, 2024).

La descentralización también se encuentra estrechamente vinculada con la ampliación de espacios de participación ciudadana. Desde esta perspectiva, la participación constituye un componente fundamental de los procesos de deliberación pública y toma de decisiones colectivas. Siguiendo a Giuffré (2022), la calidad democrática de estos procesos depende de principios como la argumentación, la apertura, la colectividad, la continuidad deliberativa, la inclusión, la publicidad, la igualdad y la libertad de participación.

No obstante, la revisión documental evidencia que la existencia formal de mecanismos participativos no garantiza por sí misma una incidencia efectiva de la ciudadanía sobre las decisiones públicas. La influencia de los actores sociales continúa dependiendo de factores como el acceso a información, la capacidad organizativa, los recursos disponibles y las relaciones de poder presentes en cada territorio.

La descentralización implica igualmente una transformación de las formas tradicionales de organización estatal al favorecer esquemas de coordinación territorial y articulación intersectorial. En este sentido, la literatura destaca que el fortalecimiento de redes territoriales, espacios de cooperación y mecanismos de

gobernanza local puede contribuir a la construcción de capital social y al desarrollo de capacidades colectivas para la gestión pública (Goinheix Costa, 2015; Veneziano, 2005; Sabatini, 2005, 2006; Trigilia, 2001; Pierre, 2009). Sin embargo, los resultados observados denotan que estos procesos dependen en gran medida de las capacidades institucionales existentes y de las condiciones socioeconómicas específicas de cada territorio.

Finalmente, el análisis de los avances de la descentralización fiscal y política en Colombia muestra que la elección popular de alcaldes y gobernadores, el aumento de las transferencias intergubernamentales y la ampliación de competencias territoriales representaron transformaciones significativas en la organización estatal. No obstante, dichos cambios no alteraron sustancialmente la estructura centralizada de toma de decisiones ni eliminaron las profundas desigualdades territoriales que condicionan el ejercicio efectivo de la autonomía local (Lozano-Espitia & Julio-Román, 2015). En consecuencia, los resultados examinados permiten afirmar que la descentralización colombiana ha ampliado espacios de gestión territorial y participación política, pero continúa enfrentando restricciones estructurales derivadas de la concentración de capacidades fiscales, administrativas y decisionales en el nivel central del Estado.

2. Competencias territoriales para la promoción del desarrollo y nivel de autonomía para su ejercicio

La Constitución Política de Colombia asignó al legislador la responsabilidad de definir la distribución de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales mediante una ley orgánica de ordenamiento territorial. Dichas competencias deben ejercerse conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos en el artículo 288 constitucional (Constitución Política, 1991, art. 288).

En concordancia con este mandato, la Ley 489 de 1998 dispuso que la organización de la Administración pública profundizara la distribución funcional de competencias entre los distintos niveles administrativos, bajo un esquema en el que los municipios asumen prioritariamente la prestación de servicios, los departamentos desarrollan funciones de coordinación y control, y el nivel nacional conserva la formulación de planes, políticas y estrategias generales (L. 489/1998, art. 7°).

Este diseño institucional revela que la descentralización colombiana no implica una transferencia integral del poder estatal, sino una redistribución diferenciada de funciones administrativas dentro de una estructura política que permanece centralizada. En consecuencia, mientras las entidades territoriales adquieren

capacidades de ejecución y gestión, la conducción estratégica, normativa y programática continúa concentrada en el nivel central.

La jurisprudencia constitucional ha precisado que las relaciones entre nación, departamentos, distritos y municipios deben regirse por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El primero exige la articulación de actuaciones entre autoridades para garantizar el cumplimiento de los fines estatales; el segundo supone la participación conjunta de los distintos niveles administrativos en el diseño y ejecución de programas orientados al bienestar general; y el tercero establece que las instancias superiores solo deben intervenir cuando las entidades territoriales carezcan de capacidad para ejercer determinadas funciones de manera autónoma (Sent. C-1051/2001).

La Corte Constitucional también ha sostenido que la autonomía territorial implica el reconocimiento de competencias y derechos que deben protegerse frente a interferencias indebidas provenientes de otros niveles administrativos, particularmente del nivel central, debido al conocimiento directo que poseen las autoridades locales sobre las necesidades de sus comunidades (Sent. C-1051/2001).

No obstante, la consolidación de este modelo fue gradual. Solo 20 años después de promulgada la Constitución de 1991 se aprobó la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), concebida como un instrumento para fortalecer la

descentralización, ampliar capacidades administrativas y promover la transferencia de competencias acompañada de recursos (L. 1454/2011, art. 2°).

Así mismo, la LOOT incorporó los principios de complementariedad, eficiencia, equilibrio entre competencias y recursos, gradualidad y responsabilidad como criterios orientadores de las relaciones intergubernamentales (L. 1454/2011, art. 27), configurando el marco normativo que regula actualmente la distribución competencial entre los distintos niveles de la organización territorial colombiana (tabla 2).

Previo a la creación de la LOOT, el Congreso colombiano, a través de la Ley 715 de 2001, había determinado los servicios a cargo de la nación, los departamentos y municipios, al igual que la participación que tendrían las entidades territoriales en las rentas nacionales, lo que fue denominado Sistema General de Participaciones (SGP); y la asignación y distribución de tales recursos entre los servicios a cargo, en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, vivienda y otros. En la tabla 3 se expone la distribución general de competencias entre los diferentes niveles administrativos (L. 715/2001).

La distribución de competencias constituye uno de los componentes centrales del modelo colombiano de descentralización. A partir del diseño constitucional vigente, la nación conserva la dirección general de los sectores administrativos y

Tabla 2. Distribución de competencias entre niveles administrativos en materia de ordenamiento territorial

Nación	Departamento	Distrito	Municipio
Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas.	Fijar directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.	Dividir el territorio distrital en localidades, según las características sociales de sus habitantes, y atribuir competencias y funciones administrativas.	Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.
Localizar grandes proyectos de infraestructura.	Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio.	Organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado.	Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, conforme con las leyes.
Determinar áreas limitadas en uso por seguridad y defensa.	Orientar la localización de la infraestructura física-social de forma que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.	Dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda.	Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.
Crear los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades.	Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.		

Nación	Departamento	Distrito	Municipio
Instaurar los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones.	En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de los POT.		
Ejecutar la conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.	Contar con la competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un área metropolitana.		
Definir los principios de economía y buen gobierno en los distintos niveles de gobierno.	Los departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente.		

Fuente: elaboración de los autores a partir de la Ley 1454 de 2011, artículo 29.

Tabla 3. Distribución de competencias entre niveles administrativos de la Ley 715 de 2001

Nación	Departamento	Municipio y distrito
Formular políticas y objetivos de desarrollo para los sectores, y dictar normas para la organización y prestación de los servicios.	Prestar asistencia técnica, financiera y administrativa a los municipios en la administración y prestación de los servicios.	Dirigir, planificar y prestar los servicios, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad.
Regular la prestación de los servicios.	Administrar y responder por el funcionamiento, oportunidad y calidad de la información en los diferentes sectores y suministrar la información a la nación.	Administrar y distribuir entre las instituciones educativas e instituciones prestadoras de salud los recursos del SGP destinados a esos sectores.

Nación	Departamento	Municipio y distrito
Impulsar, coordinar, financiar, cofinanciar y evaluar planes, programas y proyectos de inversión de orden nacional con recursos diferentes al SGP.	Apoyar técnica y administrativa-mente a los municipios para que se certifiquen a fin de asumir la prestación autónoma de los servicios y el manejo de los recursos del SGP.	Participar con recursos propios en la financiación de los servicios a cargo.
Establecer normas técnicas para la prestación de los servicios.	Certificar a los municipios para asumir la administración autónoma de los recursos del SGP.	Mantener la cobertura de servicios y propender por su ampliación.
Definir, diseñar y establecer instrumentos y mecanismos para la calidad de los servicios.	Dirigir, planificar y prestar los servicios cuando los municipios no se hayan certificado.	Ejercer inspección, vigilancia y supervisión de los servicios en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que le otorgue el Gobierno nacional.
Evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de los diferentes sectores y el impacto de su actividad en la sociedad.	Administrar y distribuir entre los municipios de su jurisdicción los recursos financieros del SGP, atendiendo criterios fijados en la ley.	Proporcionar asistencia técnica y administrativa a las instituciones prestadoras de servicios.
Suministrar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales.	Participar con recursos propios en la financiación de los servicios, cofinanciación de programas y proyectos e inversiones en infraestructura, calidad y dotación en los diferentes sectores contemplados en la ley.	Promover la aplicación y ejecución de los planes de mejoramiento de la calidad en las instituciones prestadoras de servicios.
Vigilar el cumplimiento de las políticas nacionales y las normas de los diferentes sectores en las entidades territoriales.	Fomentar la aplicación y ejecución de los planes de mejoramiento de la calidad.	Formular, ejecutar y evaluar planes, programas y proyectos en los diferentes sectores, en armonía con las políticas y disposiciones del orden nacional y departamental.
Distribuir recursos en los diferentes sectores.	Diseñar planes, programas y proyectos para el desarrollo del sector, en armonía con las disposiciones del orden nacional.	Gestionar y supervisar el acceso a la prestación de los servicios para la población de su jurisdicción.
Establecer requisitos para la certificación de municipios respecto al cumplimiento de sus competencias para asumirlas autónomamente.	Adoptar, difundir, implantar, ejecutar y evaluar, en el ámbito departamental, las normas, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos en los diferentes sectores que formule o expida la nación o en armonía con estas.	Impulsar mecanismos para la participación social y ciudadana en el control a la gestión de los servicios.

Nación	Departamento	Municipio y distrito
Realizar acciones necesarias para mejorar la administración de los recursos del SGP.	Vigilar y controlar el cumplimiento de las normas técnicas, administrativas y financieras, y las políticas expedidas por los ministerios en los diferentes sectores, así como las actividades desarrolladas por los municipios.	Promover planes, programas, proyectos y estrategias para su inclusión en los planes y programas departamentales y nacionales.
Definir, implantar y evaluar la política de prestación de servicios.	Fomentar la participación social en el ejercicio de los derechos ciudadanos y el control a la gestión de los servicios.	
Prestar servicios especializados, particularmente en materia de salud (atención de cáncer y lepra).	Promover el desarrollo económico y social de su territorio ejerciendo funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de los servicios.	
	Fomentar la armonización de las actividades de los municipios entre sí, con el departamento y con la nación.	

Fuente: elaboración de los autores a partir de la Ley 715 de 2001.

de los servicios públicos, al igual que la formulación de políticas públicas, la expedición de normas regulatorias, la evaluación de resultados, la asignación de recursos y la concurrencia financiera en aquellos programas que requieren recursos distintos a los provenientes del Sistema General de Participaciones.

Estas funciones son ejercidas principalmente por los ministerios y departamentos administrativos responsables de cada sector, mientras que las labores de vigilancia y control son desarrolladas directamente

por dichas entidades o mediante organismos especializados como las superintendencias. Dicha distribución funcional revela que la descentralización colombiana se encuentra estructurada sobre una separación entre dirección estratégica y ejecución administrativa, en la que el nivel central conserva las capacidades de orientación, regulación y control, mientras las entidades territoriales asumen funciones operativas de implementación.

Dentro de esta arquitectura institucional, los departamentos ocupan una

posición particular. La Constitución les reconoce autonomía para administrar los asuntos seccionales, planificar y promover el desarrollo económico y social dentro de su jurisdicción, además de ejercer funciones administrativas, de coordinación, complementariedad de la acción municipal e intermediación entre la nación y los municipios (Constitución Política, 1991, art. 298).

Esta ubicación les confiere una función articuladora entre escalas de gobierno, orientada a conectar los lineamientos nacionales con las necesidades y dinámicas territoriales. En sectores como la salud, tal distribución competencial se expresa mediante una organización escalonada en la que los departamentos asumen la prestación de servicios de mediana y alta complejidad, los municipios atienden el primer nivel de atención y la nación conserva competencias relacionadas con servicios altamente especializados.

Las asambleas departamentales participan en este proceso mediante facultades asociadas a la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero a los municipios, la gestión ambiental, la infraestructura y el ordenamiento territorial. Así mismo, les corresponde adoptar los planes y programas de desarrollo económico y social, definir inversiones y establecer mecanismos que permitan garantizar su ejecución (Constitución Política, 1991, art. 300, nums. 2 y 3). Sin embargo, la amplitud formal de estas atribuciones contrasta con limitaciones

financieras e institucionales que restringen la capacidad efectiva de los departamentos para desempeñar funciones estratégicas de promoción del desarrollo.

Por su parte, el municipio fue definido constitucionalmente como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado. A este nivel corresponde la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras requeridas para el desarrollo local, el ordenamiento territorial y la promoción de la participación comunitaria (Constitución Política, 1991, art. 311). Los distritos, sujetos a un régimen especial, ejercen competencias municipales y determinadas atribuciones adicionales definidas por la ley, incluyendo algunas funciones departamentales, con excepción de aquellas relacionadas con la intermediación entre municipios y nación (L. 715/2001, art. 75). Esta configuración consolida una estructura multinivel en la que cada entidad territorial dispone de funciones diferenciadas, aunque subordinadas a marcos normativos y financieros definidos centralmente.

La posición del departamento como nivel intermedio ha sido objeto de debate desde la promulgación de la Constitución de 1991. Moreno (2014, p. 17) señala que su función consiste en canalizar demandas entre municipios y nación, coordinar acciones gubernamentales y brindar asistencia técnica a los gobiernos locales. No obstante, el desarrollo legislativo posterior tendió a desplazar parte de sus actividades hacia funciones sectoriales

específicas, particularmente en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, sin consolidar un régimen jurídico que delimitara claramente su papel dentro de la organización territorial colombiana (Moreno, 2014, pp. 17-18). Esta indefinición institucional contribuyó a debilitar su capacidad como instancia articuladora del desarrollo regional.

La reciente expedición de la Ley 2200 de 2022 buscó corregir parcialmente esta situación al definir al departamento como entidad territorial con autonomía para planificar, promover y coordinar el desarrollo económico, social y ambiental; complementar la acción municipal; y articular las actividades desarrolladas por municipios y nación (L. O. 2200/2022). Sin embargo, esta actualización normativa no elimina las tensiones derivadas de un modelo en el que la transferencia de responsabilidades territoriales coexiste con una fuerte concentración de capacidades decisionales en el nivel central.

En efecto, diversos estudios sostienen que, pese a los avances institucionales registrados desde la década de 1980, persisten patrones históricos asociados al centralismo estatal (Sánchez Hernández, 2016). Estas continuidades tienen raíces profundas en la organización política establecida por la Constitución de 1886, caracterizada por una descentralización administrativa limitada y por la subordinación de gobernadores y alcaldes al poder ejecutivo nacional. Aunque la Constitución de 1991 introdujo

principios de autonomía territorial y descentralización, algunos análisis destacan que la distribución efectiva del poder conservó rasgos fundamentales del esquema precedente (Hernández, 2001, p. 173; Eraso, 2004, p. 219).

La demora de dos décadas en la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial constituye una expresión de estas tensiones. Durante ese período, la organización territorial evolucionó sin un marco integral que desarrollara plenamente los principios constitucionales de descentralización. Por ello, los avances registrados desde la Constitución de 1991 y la expedición de la Ley 1454 de 2011 resultan significativos, pero insuficientes para consolidar una descentralización administrativa plenamente efectiva. La experiencia colombiana muestra así un proceso inacabado, caracterizado por la coexistencia de mecanismos de autonomía territorial con formas persistentes de centralización política, normativa y financiera (Sánchez Hernández, 2016).

3. Características del modelo de desarrollo colombiano

Durante las décadas comprendidas entre 1950 y finales de los años setenta del siglo xx, el desarrollo fue concebido en Colombia como una responsabilidad esencial del Estado central, el cual asumió la dirección de la economía mediante procesos altamente centralizados de planeación,

inversión pública y formulación de políticas. Este período estuvo influenciado por las teorías de la modernización que dominaron el pensamiento económico latinoamericano de la posguerra. Dichas perspectivas sostenían que el tránsito hacia el desarrollo dependía de la acumulación de capital físico, la expansión industrial y el incremento sostenido de la productividad.

Bajo esta lógica, las sociedades tradicionales, caracterizadas por una agricultura de subsistencia y bajos niveles tecnológicos, debían transformarse en economías modernas sustentadas en una agricultura tecnificada, integrada a la industria y orientada a abastecer mercados de consumo masivo. En Colombia, esta visión encontró una expresión concreta en las recomendaciones formuladas por la Misión Currie y sistematizadas en el documento *Bases de un programa de fomento para Colombia* de 1950.

Desde esta perspectiva, el desarrollo fue reducido principalmente a un problema de crecimiento económico. El colectivo de economistas norteamericanos al que pertenecía Lauchlin Currie consideraba que la expansión del producto interno bruto constituía el principal indicador del progreso social. La industrialización, la tecnificación agrícola y el aumento de la productividad eran entendidos como mecanismos capaces de generar riqueza material cuya distribución se produciría posteriormente a través del mercado. Esta concepción asumía que los beneficios

del crecimiento económico terminarían alcanzando al conjunto de la población, bajo la premisa de que el aumento general de la riqueza produciría mejoras progresivas en las condiciones de vida de todos los sectores sociales (Valcárcel, 2006).

Sin embargo, hacia finales de la década de 1970 este paradigma comenzó a ser cuestionado desde perspectivas teóricas e ideológicas divergentes. Desde una posición crítica, la teoría de la dependencia argumentó que las desigualdades entre países desarrollados y países periféricos no constituían una etapa transitoria del desarrollo, sino una condición inherente al funcionamiento histórico del capitalismo.

Autores como Cardoso y Faletto (1969) sostuvieron que el subdesarrollo debía comprenderse como resultado de relaciones estructurales de dependencia, mediante las cuales los países periféricos transferían excedentes económicos hacia los centros de acumulación global. Bajo esta interpretación, desarrollo y subdesarrollo no representaban trayectorias independientes, sino componentes articulados de un mismo sistema mundial caracterizado por relaciones asimétricas de poder económico y político.

Paralelamente, desde posiciones neoliberales empezaron a formularse críticas al modelo desarrollista basado en la industrialización sustitutiva de importaciones y en la fuerte intervención estatal. La crisis de la deuda externa latinoamericana y las dificultades fiscales de los Estados intervencionistas fueron utilizadas para

justificar un cambio profundo en la orientación de las políticas económicas.

En este contexto emergió una propuesta centrada en la reducción del papel económico del Estado, la liberalización de los mercados, la apertura comercial, la privatización de empresas públicas y la descentralización administrativa como mecanismos para mejorar la eficiencia económica y favorecer la integración de las economías nacionales a los circuitos globales de acumulación (Valcárcel, 2006).

Las políticas de ajuste estructural promovidas por los organismos internacionales de crédito consolidaron esta transformación. El desarrollo dejó de asociarse con la industrialización y la expansión del bienestar social para ser redefinido en términos de estabilidad macroeconómica, disciplina fiscal y competitividad internacional. Bajo esta racionalidad, el crecimiento económico fue considerado un objetivo prioritario, mientras las políticas sociales quedaron subordinadas a las exigencias de estabilización financiera y reorganización productiva. El deterioro temporal de las condiciones sociales fue presentado como un costo inevitable para alcanzar la recuperación económica y fortalecer la inserción de los países latinoamericanos en los mercados internacionales.

En Colombia, al igual que en otros países de la región, estas transformaciones se materializaron mediante la implementación de las recomendaciones asociadas al denominado Consenso de Washington.

Entre las medidas adoptadas se incluyeron la reducción del déficit fiscal, la eliminación de subsidios generalizados, la focalización del gasto público, la liberalización financiera, la apertura comercial, la flexibilización cambiaria y el fortalecimiento de la inversión extranjera directa. Así mismo, se impulsaron procesos de privatización de empresas estatales, desregulación de mercados y ampliación de las garantías a la propiedad privada, configurando un nuevo patrón de articulación entre Estado, mercado y sociedad (Valcárcel, 2006).

Estas reformas no solo transformaron la política económica, sino que modificaron las formas de organización territorial del Estado. La descentralización administrativa y fiscal se integró a una estrategia más amplia de reestructuración estatal orientada a transferir responsabilidades operativas hacia los niveles territoriales, mientras la conducción estratégica de la economía permanecía concentrada en los organismos nacionales responsables de la política macroeconómica. En consecuencia, la descentralización comenzó a desarrollarse en un contexto marcado por la liberalización económica, la apertura al capital transnacional y la creciente subordinación de las dinámicas territoriales a los procesos globales de acumulación.

A pesar de la consolidación del modelo neoliberal durante las últimas décadas del siglo XX, las primeras décadas del XXI han estado caracterizadas por la ausencia de un proyecto nacional de

desarrollo claramente definido. En el ámbito internacional surgieron diversas corrientes teóricas que cuestionaron las limitaciones de los enfoques tradicionales, entre ellas las perspectivas ambientalistas del desarrollo, el enfoque de necesidades básicas insatisfechas, las teorías del desarrollo humano, el neoinstitucionalismo, los enfoques territoriales y las corrientes posdesarrollistas (Gouttefanjat, 2024). No obstante, las políticas implementadas en Colombia continuaron privilegiando la estabilidad macroeconómica, el cumplimiento de compromisos financieros internacionales y la promoción de actividades extractivas como eje de crecimiento económico.

En este contexto, el extractivismo adquirió un papel central en la estrategia de desarrollo nacional. Como apunta Velásquez (2014), la explotación intensiva de hidrocarburos y recursos mineros fue presentada como un mecanismo para incrementar los ingresos estatales y financiar programas de inversión pública. Sin embargo, esta orientación subordinó consideraciones sociales, territoriales y ambientales a los objetivos de generación de rentas de corto plazo. Los impactos ecológicos, las transformaciones territoriales y las tensiones sociales derivadas de la extracción de recursos naturales quedaron frecuentemente relegados frente a las prioridades fiscales y económicas del modelo.

Las teorías contemporáneas de la competitividad reforzaron esta orientación al

situar la productividad como principal determinante de la prosperidad económica. Desde esta perspectiva, factores como la calidad institucional, la apertura al comercio internacional, la atracción de inversiones y las condiciones favorables para los negocios se convirtieron en elementos centrales de las estrategias de desarrollo (Cuervo, 2011).

Dentro de este marco surgieron enfoques como el desarrollo económico local, orientados a identificar los factores que explican el desempeño económico diferencial de los territorios. Estas perspectivas enfatizan la generación de empleo, el fortalecimiento empresarial, la articulación de cadenas productivas, la construcción de clústeres y la cooperación entre actores públicos y privados como mecanismos para dinamizar las economías territoriales (Cuervo, 2011).

La evolución de estos modelos de desarrollo constituye un elemento vital para comprender las condiciones bajo las cuales se implementaron los procesos de descentralización en Colombia. Tanto la modernización industrial promovida entre 1950 y 1980 como la posterior reorganización neoliberal del Estado redefinieron las relaciones entre nación, territorio y desarrollo. En consecuencia, el análisis de los resultados obtenidos por estos modelos permite comprender las capacidades y limitaciones que enfrentan actualmente las entidades territoriales en la promoción del desarrollo económico, social y territorial.

Discusión

Desde la creación de los organismos de planeación del desarrollo en Colombia durante la segunda mitad del siglo xx, la planeación fue concebida como un mecanismo fundamental para orientar la acción estatal, coordinar la administración pública y establecer prioridades de intervención sobre el territorio. Los planes de desarrollo se consolidaron como instrumentos de diagnóstico, asignación de recursos y proyección estratégica destinados a articular objetivos económicos, sociales y territoriales.

Bajo esta lógica, los programas de gobierno adquieren expresión operativa mediante su incorporación al Plan Nacional de Desarrollo, conformado por una parte general que define objetivos de largo plazo, metas de mediano plazo y orientaciones generales de política económica, social y ambiental; y por un plan de inversiones encargado de determinar programas, proyectos y recursos para su ejecución (Garzón, 2014, p. 84).

La descentralización territorial hizo necesaria la formulación de instrumentos de planeación en departamentos y municipios; sin embargo, estos quedaron jurídicamente subordinados a la planeación nacional, tal como lo determinan la Constitución Política de 1991 y la Ley 152 de 1994 (Constitución Política, 1991, art. 339; L. 152/1994; Garzón, 2014, p. 84).

Esta articulación evidencia que la descentralización colombiana se desarrolló

dentro de un marco institucional en el que la distribución de responsabilidades administrativas no estuvo acompañada por una redistribución equivalente de las capacidades de decisión estratégica. Aunque las entidades territoriales adquirieron competencias para planificar y gestionar programas públicos, los principales lineamientos del desarrollo continuaron definiéndose desde el nivel central. En consecuencia, la planeación territorial operó más como un mecanismo de adaptación local de prioridades nacionales que como una herramienta plenamente autónoma para orientar procesos diferenciados de desarrollo.

El contexto económico en el que se consolidó este modelo resulta igualmente relevante. En América Latina, la implementación de las estrategias de modernización promovió estructuras productivas caracterizadas por altos niveles de concentración económica y una capacidad limitada para generar empleo suficiente y distribuir equitativamente los beneficios del crecimiento. La expansión de los mercados internos fue restringida por la persistencia de estructuras monopólicas y oligopólicas, así como por la concentración histórica de la propiedad rural, factores que limitaron la formación de una base económica más equilibrada y la consolidación de sectores medios capaces de dinamizar los territorios (Cuervo, 2011, p. 11).

Desde esta perspectiva, la Comisión Económica para América Latina

y el Caribe (Cepal) ha señalado que el desarrollo regional impulsado desde las instituciones nacionales coexiste con iniciativas de desarrollo local construidas desde los territorios, frecuentemente asociadas a procesos de descentralización y ordenamiento territorial ambiental (ONU & Cepal, 2009, p. 44). No obstante, la dinámica contemporánea del capitalismo ha tendido a profundizar las desigualdades espaciales mediante la concentración de inversiones, infraestructura y actividades productivas en determinados centros urbanos. Como resultado, el crecimiento económico y la acumulación de riqueza se localizan de forma desigual, mientras extensas áreas rurales y periféricas permanecen sujetas a condiciones de dependencia, rezago productivo y limitada capacidad de inserción económica.

Los resultados presentados por Maldonado para Santander, Caldas y Risaralda permiten observar empíricamente estas tendencias. Su análisis mostró que, desde mediados de la década de 1980, Colombia abandonó progresivamente las políticas explícitas de desarrollo regional orientadas a corregir desequilibrios territoriales. En su lugar, la descentralización se convirtió en el principal instrumento de intervención estatal sobre los territorios, aunque concentrada primordialmente en la prestación de servicios públicos y la atención de necesidades básicas insatisfechas. La promoción directa del desarrollo económico local ocupó un lugar secundario dentro de las prioridades fiscales e

institucionales del modelo descentralizador (Maldonado, 2010, pp. 7, 13).

Esta situación se refleja en la distribución de competencias relacionadas con el fomento productivo. Mientras la nación conserva las principales facultades para orientar la política agropecuaria y definir instrumentos de promoción económica, los departamentos y municipios disponen de atribuciones limitadas y de recursos insuficientes para ejercerlas plenamente (Maldonado, 2010, p. 16).

Esta asimetría contribuye a reproducir un patrón de desarrollo territorial altamente concentrado, asociado principalmente a actividades extractivas y a sectores agroexportadores. En consecuencia, los territorios con mayores tasas de crecimiento económico suelen corresponder a espacios vinculados con la minería o con formas especializadas de producción agrícola, mientras amplias regiones permanecen excluidas de los beneficios derivados de estos procesos (Maldonado, 2010, p. 21; Velásquez, 2014).

La contradicción se vuelve particularmente visible en el sector minero. Aunque departamentos y municipios enfrentan los impactos sociales, ambientales y económicos asociados a la extracción de recursos naturales, las decisiones fundamentales relacionadas con delimitación de áreas, otorgamiento de títulos, regulación de proyectos y distribución de regalías continúan concentradas en el Gobierno nacional (Constitución Política, 1991, art. 332; L. 685/2001, art. 13; Velásquez,

2014, p. 49). Esta configuración limita la capacidad de los territorios para intervenir sobre actividades que transforman profundamente sus dinámicas económicas, sociales y ambientales.

Los hallazgos también muestran que los avances obtenidos mediante la descentralización han sido más visibles en la ampliación de cobertura de servicios públicos que en la transformación de las estructuras económicas regionales. Los departamentos analizados por Maldonado presentan mejoras en indicadores sociales básicos, pero mantienen limitaciones significativas en materia de empleo, ingresos y diversificación productiva. Una proporción importante de la población continúa enfrentando dificultades para satisfacer necesidades esenciales, lo que evidencia que la reducción de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas no se traduce precisamente en una mejora sustancial de las condiciones de reproducción económica y social (Maldonado, 2010, pp. 42-43, 51).

A estos límites se suma la debilidad de los mecanismos de coordinación intergubernamental. La escasa articulación entre nación, departamentos y municipios, al igual que entre instituciones públicas y organizaciones sociales, reduce la capacidad de construir estrategias territoriales integrales (Maldonado, 2010, p. 60). Por ello, el desarrollo territorial no puede reducirse a la existencia formal de planes de desarrollo, sino que requiere procesos efectivos de cooperación entre Estado,

sociedad civil, academia y actores económicos capaces de generar habilidades colectivas de intervención (Alarcón & Becerra, 2018; Eizaguirre, 2016).

Finalmente, las experiencias vinculadas con la economía solidaria, la innovación social y la soberanía alimentaria muestran que los procesos de construcción territorial pueden desarrollarse más allá de la arquitectura formal de la descentralización. Estas iniciativas evidencian la capacidad de las comunidades para organizar formas propias de gestión económica, social y ecológica, fortaleciendo territorialidades sustentadas en la cooperación, la identidad colectiva y la reproducción ampliada de la vida (Finot, 2002, p. 145; Bardhan, 2002, p. 202; Zanzzi *et al.*, 2018; Araújo & Ponce, 2024; Porto-Gonçalves, 2013; Desmarais, 2008). En este sentido, la discusión sobre desarrollo territorial trasciende la distribución formal de competencias y remite a la capacidad efectiva de los actores locales para intervenir en la configuración de sus propios procesos de desarrollo.

Conclusiones

Los resultados obtenidos permiten concluir que la descentralización y la desconcentración en Colombia han operado principalmente como mecanismos de reorganización administrativa del aparato estatal antes que como instrumentos orientados a redistribuir de manera efectiva el poder político, fiscal y económico

entre los distintos niveles territoriales. Aunque la Constitución Política de 1991 incorporó principios asociados a la autonomía territorial, a la participación ciudadana y a la democratización de la gestión pública, el desarrollo normativo e institucional posterior mantuvo una estructura de decisión altamente centralizada en materias estratégicas relacionadas con la orientación del desarrollo, la regulación económica, la asignación de recursos y la definición de políticas públicas. En consecuencia, la descentralización se consolidó como una modalidad de transferencia de responsabilidades administrativas que no modificó sustancialmente las relaciones de poder existentes entre el nivel central y las entidades territoriales.

El análisis jurídico e institucional realizado reveló que la autonomía territorial reconocida por el ordenamiento constitucional opera dentro de límites definidos por la concentración de competencias regulatorias, fiscales y programáticas en el nivel nacional. Si bien departamentos y municipios asumieron funciones crecientes en la prestación de servicios públicos y en la ejecución de políticas sectoriales, dichas responsabilidades no estuvieron acompañadas por capacidades fiscales, técnicas e institucionales equivalentes. Como resultado, la gestión territorial continúa condicionada por una elevada dependencia financiera respecto del Gobierno nacional y por marcos normativos que restringen la capacidad de decisión

autónoma sobre asuntos fundamentales para la promoción del desarrollo.

Los hallazgos evidencian además que la descentralización colombiana se orientó prioritariamente hacia la ampliación de coberturas en sectores como educación, salud, agua potable y saneamiento básico. Aunque este proceso permitió avances significativos en la provisión de servicios públicos y en la atención de necesidades básicas de la población, sus efectos fueron limitados en la transformación de las estructuras económicas territoriales. La descentralización mostró una mayor capacidad para administrar programas sectoriales que para promover procesos sostenidos de desarrollo económico, fortalecimiento productivo, generación de empleo y reducción de desigualdades regionales.

El alcance de la descentralización en Colombia ha estado condicionado por un modelo de desarrollo basado en la concentración territorial de la actividad económica, el predominio de sectores extractivos y la distribución desigual de capacidades fiscales e institucionales. Esta configuración ha contribuido a reproducir profundas asimetrías regionales que limitan la capacidad de las entidades territoriales para impulsar procesos autónomos de desarrollo. El sector minero evidencia con claridad esta contradicción: aunque los territorios asumen gran parte de los impactos sociales, económicos y ambientales de la extracción, las decisiones estratégicas

sobre explotación, regulación y distribución de rentas permanecen concentradas en el nivel nacional, restringiendo la autonomía territorial.

La investigación también permitió identificar que las debilidades en la coordinación intergubernamental constituyen uno de los principales obstáculos para la consolidación de procesos efectivos de desarrollo territorial. La limitada articulación entre nación, departamentos y municipios, así como la escasa integración entre iniciativas estatales, comunitarias y académicas, dificulta la construcción de estrategias territoriales de largo plazo. En consecuencia, la planeación participativa enfrenta restricciones que trascienden los aspectos procedimentales y remiten a problemas estructurales asociados con la distribución desigual de capacidades institucionales, recursos económicos y competencias efectivas de gestión.

No obstante, el estudio identificó experiencias vinculadas con la innovación social, la economía solidaria y la soberanía alimentaria que dan cuenta de posibilidades alternativas de construcción territorial. Estas iniciativas evidencian que la gestión del desarrollo no depende exclusivamente del diseño institucional del Estado, sino también de la capacidad de los actores locales para organizar procesos colectivos, fortalecer mecanismos de cooperación y construir territorialidades sustentadas en formas propias de producción, reproducción social y gestión de bienes comunes.

En conjunto, los resultados permiten afirmar que las limitaciones observadas en la descentralización colombiana no responden únicamente a problemas de implementación administrativa. Más bien, expresan la articulación entre un modelo de desarrollo territorialmente desigual y una estructura institucional que transfiere responsabilidades sin redistribuir de manera equivalente capacidades fiscales, instrumentos de decisión y control efectivo sobre los procesos económicos que configuran el territorio. En este sentido, el principal desafío no radica exclusivamente en profundizar la descentralización, sino en transformar las condiciones estructurales que limitan la autonomía territorial y reproducen las asimetrías históricas que atraviesan la organización espacial del desarrollo en Colombia.

Contribución de los autores

José María Jiménez Munive: conceptualización, metodología, investigación, análisis formal, redacción y elaboración del borrador original.

Josemanuel Luna Nemecio: metodología, redacción y elaboración del borrador original, investigación y análisis formal.

Cayetano Jiménez-Munive: redacción y elaboración del borrador original, investigación y análisis formal.

Financiación: esta investigación no recibió financiación específica de alguna entidad de los sectores privado, público, comercial o sin fines de lucro.

Conflicto de interés: los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo.

Disponibilidad de datos: los autores declaran que en el artículo se encuentran todos los datos necesarios y suficientes para la comprensión de la investigación.

Uso de IA: no existió uso de IA en la construcción del artículo.

Referencias

- Alarcón, P., & Becerra, E. (2018). El desarrollo económico local y las teorías de localización: revisión teórica. *Revista Espacios*, 39(51), 4. <https://www.revistaespacios.com/a18v39n51/a18v39n51p04.pdf>
- Araújo, L. M. V., & Ponce, E. L. (2024). Sistema local de seguridad alimentaria: estrategias de jornaleras agrícolas de Charay, El Fuerte, Sinaloa, México. *Trabajo Social*, 26(2), 111-132. <https://doi.org/10.15446/ts.v26n2.115490>
- Avellaneda, C. N. (2009). Mayoral quality and local public finance. *Public Administration Review*, 69(3), 469-486. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.01993.x>
- Barberena, V. (2010). Las preguntas sin respuesta de la descentralización: la encrucijada y los nuevos caminos. En *25 años de la descentralización en Colombia* (pp. 55-88). Konrad-Adenauer-Stiftung. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?groupId=287914&uuid=46399884-9718-2b22-5e2c-
- Bárcena, A., & Cimoli, M. (2022). Repensar el desarrollo a partir de la igualdad. *El Trimestre Económico*, 89(353), 19-37. <https://doi.org/10.20430/ete.v89i353.1458>
- Bardhan, P. (2002). Decentralization of governance and development. *Journal of Economic Perspectives*, 16(4), 185-205. <https://doi.org/10.1257/089533002320951037>
- Bello-Gomez, R. A., & Avellaneda, C. N. (2023). Goal achievement in municipal strategic planning: the role of executives' background and political context. *Public Administration Review*, 83(5), 1088-1107. <https://doi.org/10.1111/puar.13630>
- Bello-Gómez, R. A., & Sanabria-Pulido, P. (2021). The costs and benefits of duality: Colombia's decentralization and the response to the Covid-19 pandemic. *Revista de Administração Pública*, 55(1), 165-179. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200567>
- Bonet-Morón, J. A. (2006). *Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia*. Banco de la República. <https://doi.org/10.32468/dtseru.77>

- Cadena, X. (2002). ¿La descentralización em-pereza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia. *Desarrollo y Sociedad*, (50), 67-108. <https://doi.org/10.13043/dys.50.2>
- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*. Siglo XXI Editores. https://docs.enriquedussel.com/txt/Textos_200_Obras/Filosofia_liberacion/Dependencia_de-sarrollo-Cardoso_Faletto.pdf
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Diario Oficial* N° 51.680. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/base-doc/constitucion_politica_1991.html
- Corte Constitucional. Sentencia C-1051 de 2001. Magistrado ponente: Jaime Araújo Rentería. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1051-01.htm>
- Costa-Cevallos, M., Aguirre, G. B., & Maldonado Ordóñez, J. (2022). Indicios sobre el estado situacional de la descentralización en Ecuador. *Revista Derecho del Estado*, 51, 167-195. <https://doi.org/10.18601/01229893.n51.06>
- Covilla Martínez, J. C., & Sanabria Pulido, P. (2021). Esquema híbrido de relaciones intergubernamentales para responder a la pandemia en Colombia. En E. Nader y M.-C. Fuchs (Eds.), *Covid-19 y Estados en acción: un estudio constitucional comparado entre países federales y no federales* (pp. 211-243). Tirant lo Blanch Colombia.
- Cuervo, L. M. (2011). *Teoría del desarrollo 21.0: piezas para la reinención del concepto*. Cepal-ILPES. <https://www.eumed.net/coursecon/ecolat/la/11/lmcg.htm>
- Desmarais, A. A. (2007). *La Vía Campesina: la globalización y el poder del campesinado* (trad. R. Herrero Velarde). Editorial Popular. https://www.ecologiapolitica.info/wp-content/uploads/2016/03/038_Mestre_2009.pdf
- Duque-Cante, N., & Moncayo-Jiménez, E. (2020). Descentralización administrativa y categorización municipal en Colombia. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 16(3), 136-150. <https://doi.org/10.54399/rbgdr.v16i3.5879>
- Eizaguirre, S. (2016). De la innovación social a la economía solidaria: claves prácticas para el desarrollo de políticas públicas. *Revesco: Revista de Estudios Cooperativos*, 122, 201-230. <https://www.revistaespacios.com/a18v39n51/a18v39n51p04.pdf>
- Eraso, Y. (2004). El fracaso de la autonomía territorial esbozada en la Constitución de 1991. *Criterio Jurídico*, 4, 217-230. <https://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/download/1034/887>
- Falleti, T. G. (2006). Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*, 46(183), 317-352. <https://www.jstor.org/stable/4151121>

- Finot, I. (2002). Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía. *Revista de la Cepal*, (78), 139-149. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/9935-descentralizacion-participacion-america-latina-mirada-la-economia>
- Flores Giménez, F. (2005). *La participación política en Ecuador*. Corporación Editora Nacional.
- Franco, M. H., & Cristancho, F. A. (2012). El federalismo fiscal y el proceso de descentralización fiscal en Colombia. *Estudios de Derecho*, 69(154), 235-262. <https://www.redalyc.org/pdf/6517/651769469010.pdf>
- Gallegos Rojas, R. X., Quiroz Castro, C. E., & Celi Masache, M. E. (2021). Descentralización y desconcentración: análisis y perspectivas. *Sur Academia: revista académica-investigativa de la Facultad Jurídica, Social y Administrativa*, 8(16). <https://doi.org/10.54753/suracademia.v8i16.664>
- Garzón, C. (2014). Planeación participativa como estrategia de construcción colectiva del territorio en clave de paz. En H. Gehring, V. Barberena & D. Restrepo (Eds.), *Serie rutas para la paz: descentralización en clave de paz* (pp. 80-94). Konrad Adenauer Stiftung-Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial.
- Giuffré, C. I. (2022). La supremacía constitucional y sus garantías: los casos de España y Reino Unido. *Revista Derecho del Estado*, 51, 39-72. <https://doi.org/10.18601/01229893.n51.02>
- Goinheix Costa, S. (2015). Intermediarios en una red inter-organizacional: desafíos de la descentralización en un barrio de Montevideo. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 12, 135-162. <https://doi.org/10.32457/riem.vi12.365>
- González González, F. E., & Otero Bahamón, S. (2010). La presencia diferenciada del Estado: un desafío a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. En C. Launay-Gama & F. E. González González (Eds.), *Gobernanza y conflicto en Colombia: interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento* (pp. 28-36). Cinep, Pontificia Universidad Javeriana-Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza.
- Gouttefanjat, F. (2024). ¿Se puede pensar la explotación del campesinado con Marx? El aporte de la teoría de la subsunción del proceso de trabajo bajo el capital. Una primera aproximación. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 69(252). <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2024.252.88778>
- Gutiérrez, F. (2010). Instituciones y territorio: la descentralización en Colombia. En *25 años de la descentralización en Colombia* (pp. 11-54). Konrad-Adenauer-Stiftung. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?groupId=287914&uuid=46399884-9718-2b22-5e2e-

- Hernández Becerra, A. (2001). *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*. Universidad Externado de Colombia.
- Hernández Becerra, A. (2005). Descentralización, autonomía municipal y poder local en Colombia: balance y perspectivas de un proceso a 2004. En M. Morales Tobar (Coord.), *Descentralización, administración pública y Constitución* (pp. 175-202). Corporación Editora Nacional-Instituto de Derecho Público Comparado.
- Idris, S., & Kabiru, S. A. (2019). Towards promoting rural infrastructure for poverty reduction: analysis of Fadama III small-scale community-owned infrastructure in Kaduna and Sokoto states, Nigeria. *Journal of International Studies*, 15, 145-164. <https://doi.org/10.32890/jis2019.15.10>
- Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. *Diario Oficial* N° 41.450. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1651907>
- Ley 489 de 1998 (29 de diciembre). *Diario Oficial* N° 43.464. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html
- Ley 685 de 2001, por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* N° 44.522. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1666077>
- Ley 715 de 2001 (21 de diciembre), por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4452>
- Ley 1454 de 2011 (28 de junio), por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. *Diario Oficial* N° 48.115. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html
- Ley Orgánica 2200 de 2022, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos. *Diario Oficial* N° 51.942.
- Leyva Botero, S. (2012). Las relaciones intergubernamentales en Colombia (2002-2010): un análisis de los consejos comunales de Gobierno. *Análisis Político*, 25(76), 119-138. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43498>
- Lozano-Espitia, I., & Julio-Román, J. M. (2015). *Descentralización fiscal y crecimiento económico: evidencia regional en panel de datos para Colombia*. <https://doi.org/10.32468/be.865>
- Luna-Nemecio, J. (2021). Conflictos socioambientales por la defensa del agua en México: un meta-análisis cartográfico conceptual. *Universidad y Sociedad*, 13(4), 398-412. <https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/2179>
- Maldonado, A. (2010). *Desarrollo regional y políticas de promoción del desarrollo económico local: la experiencia de tres departamentos colombianos*. Cepal. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4817/lcbogl19.pdf>

- Mercado Marrufo, C. E., Godoy Caso, J., Baylon Salvador, E. G., Sánchez Arzapalo, L. E., & Quispe Cusi, Y. (2024). La descentralización: una mirada a la cartografía conceptual desde el enfoque socioformativo. *Revista InveCom*, 4(2), 1-11. <https://doi.org/10.5281/zenodo.10687778>
- Moreno, C. (2014). El nivel intermedio para el postconflicto. En H. Gehring, V. Barberena & D. Restrepo (Eds.), *Serie rutas para la paz: descentralización en clave de paz* (pp. 14-25). Konrad Adenauer Stiftung-Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial.
- Nickson, A. (2024). La descentralización en América Latina: una evaluación después de cuarenta años. *RIGL: Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 25(1). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9512195>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), & Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2009). *Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas*. Cepal. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2539/S0800411_es.pdf
- Organization of American States. (1968). *The financial situation of the municipalities and the role of the central government in Latin America*. Public Administration Unit.
- Pérez-Medina, A. G. (2023). Centralismo y autonomía territorial en Colombia: una discusión desde las competencias territoriales de cara a la pandemia del Covid-19. *Jurídicas*, 20(2), 184-206. <https://doi.org/10.17151/jurid.2023.20.2.10>
- Petrovsky, N., & Avellaneda, C. N. (2014). Mayoral public sector work experience and tax collection performance in Colombian local governments. *International Public Management Journal*, 17(2), 145-173. <https://doi.org/10.1080/10967494.2014.905406>
- Pierre, J. (2009). *New governance, new democracy? The Quality of Government Institute*, University of Gothenburg. <https://gupea.ub.gu.se/bitstreams/17b27052-48c9-418c-886c-f345034eeb47/download>
- Porto-Gonçalves, C. W. (2013). *Territorialidades y lucha por el territorio en América Latina: geografía de los movimientos sociales en América Latina*. Unión Geográfica Internacional.
- Quiroz Castro, C. E. (2021). Descentralización y desconcentración: análisis y perspectivas. *Sur Academia: revista académica-investigativa de la Facultad Jurídica, Social y* <https://doi.org/10.54753/suracademia.v8i16.664>
- Ramírez, J. M., Bedoya, J. G., & Díaz, Y. (2016). *Geografía económica, descentralización y pobreza multidimensional en Colombia*. Fedesarrollo. <http://hdl.handle.net/11445/2894>
- Requiao de Mello, R. (1993). *Descentralización y reorganización del Estado en América Latina*. Corporación de Estudios para el Desarrollo.

- Sabatini, F. (2005). *Social capital as social networks: a new framework for measurement*. Sapienza University of Rome. <https://doi.org/10.2139/ssrn.755065>
- Sabatini, F. (2006). *The empirics of social capital and economic development: a critical perspective*. Fondazione Eni Enrico Mattei. <https://doi.org/10.2139/ssrn.879712>
- Sanabria-Pulido, P. (2019). Las capacidades institucionales de los municipios colombianos. En E. J. Grin, E. Completa, A. P. Carrera-Hernández & F. L. Abrucio (Eds.), *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos: actualidad, brechas y perspectivas*. Editora FGV. <https://pablosanabria.org/wp-content/uploads/2020/11/sanabria-2019-e2-8093-las-capacidades-institucionales-de-los-municipios-colombianos.pdf>
- Sanabria-Pulido, P. (2022). Características de la descentralización en Colombia: una visión más allá de lo fiscal. *Debates de Gobierno Urbano*, (30), 28-31. <https://ie.u.unal.edu.co/wp-content/uploads/2024/09/dgu-30-descentralizacion-alta-101122.pdf>
- Sanabria-Pulido, P., & Leyva Botero, S. (2023). A patchwork quilt of public administration models without early Weberianism? Public management reforms in Colombia since the 1980s. *Public Management Review*, 25(10), 1926-1937. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2054227>
- Sanabria-Pulido, P., Bello-Gómez, R. A., & Leyva, S. (2024). Descentralización y relaciones intergubernamentales en Colombia: gobernanza local y capacidad administrativa a partir de la Constitución de 1991. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, (número especial). <https://revista.cigob.net/descentralizacion-en-iberoamerica/articulos/descentralizacion-y-relaciones-intergubernamentales-en-colombia-gobernanza-local-y-capacidad-administrativa-a-partir-de-la-constitucion-de-1991-gwci/>
- Sánchez Hernández, H. (2016). La descentralización administrativa en Colombia: un reto inconcluso y un desafío para el posconflicto. *IUSTA*, 2, 81-106. <https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2016.0045.04>
- Stezano, F. (2020). *Enfoques, definiciones y estimaciones de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe*. Cepal. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46405-enfoques-definiciones-estimaciones-pobreza-desigualdad-america-latina-caribe-un>
- Tafur Galvis, Á. (1977). *Las entidades descentralizadas*. Temis.
- Trigilia, C. (2001). Social capital and local development. *European Journal of Social Theory*, 4(4), 427-442. <https://doi.org/10.1177/13684310122225244>
- Valcárcel, M. (2006). *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Valencia-Tello, D. C., & Karam de Chueiri, V. (2014). Descentralización y recentralización del poder en Colombia: la búsqueda

- de equilibrios entre la nación y las entidades territoriales. *Dikaion*, 23(1), 171-194. <https://doi.org/10.5294/dika.2014.23.1.7>
- Velásquez, F. (2014). Minería, descentralización y territorio: una mirada en la perspectiva del postconflicto. En H. Gehring, V. Barberena & D. Restrepo (Eds.), *Serie rutas para la paz: descentralización en clave de paz* (pp. 45-55). Konrad Adenauer Stiftung-Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial.
- Vélez Núñez, R. (2003). Posibilidades de una ley marco de descentralización para la Comunidad Andina de Naciones. En F. Carrión Mena (Ed.), *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina* (pp. 47-54). Flacso Ecuador. <https://www.flacso.edu.ec/portal/modules/umPublicacion/pndata/files/docs/sf-desvelez.pdf>
- Veneziano, A. (2005). *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo*. Instituto Nacional de Administración Pública. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=578262>
- Villabella Armengol, C. M. (2020). Los métodos en la investigación jurídica: algunas precisiones. En *Pasos hacia una revolución en la enseñanza del derecho en el sistema romano-germánico* (tomo 4). UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6226/12a.pdf>
- Zanazzi, F., Fernández, J., & Jaramillo, H. G. (2018). La descentralización (densidad gubernamental) y desarrollo humano. *Revista Espacios*, 39. <https://www.revistaespacios.com/a18v39n41/a18v39n41p19.pdf>
- Zapata Cortés, O. L. (2014). La primacía municipalista en las relaciones entre niveles de gobierno en Colombia. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (9), 9-35. <https://bibliotecadigital.udea.edu.co/entities/publication/1f2901d9-0d62-492a-b574-9eed1a1530ae>
- Zapata, J. G. (2010). Las finanzas territoriales en Colombia. En *Colombia 2010-2014: propuestas de política pública* (pp. 67-120). CAF-Fedesarrollo.
- Zapata, J. G., Acosta, O. L., & González, A. (2001). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: ¿se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa?* Departamento Nacional de Planeación.