

Elementos para una descentralización fiscalmente sostenible en Colombia

Un avance hacia
la autonomía territorial

Ángela María Penagos Concha
Claudia Ospina



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



NACIONES UNIDAS



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

[Deseo registrarme](#)

Conozca nuestras redes sociales y otras fuentes de difusión en el siguiente link:

 <https://bit.ly/m/CEPAL>



SERIE

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

52

OFICINA DE LA CEPAL
EN BOGOTÁ

Elementos para una descentralización fiscalmente sostenible en Colombia

Un avance hacia
la autonomía territorial

Ángela María Penagos Concha
Claudia Ospina



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por Ángela María Penagos Concha, Directora de la oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Bogotá, y Claudia Ospina, Asistente Superior de Asuntos Económicos de la misma oficina.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 1684-9477 (versión electrónica)
ISSN: 1684-9469 (versión impresa)
LC/TS.2025/115
LC/BOG/TS.2025/2
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2026
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.2500561[S]

Esta publicación debe citarse como: Penagos, Á. M. y Ospina, C. (2026). Elementos para una descentralización fiscalmente sostenible en Colombia: un avance hacia la autonomía territorial. *Serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Bogotá* (52) (LC/TS.2025/115-LC/BOG/TS.2025/2). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Descentralización, autonomía territorial, innovación pública y capacidades institucionales	9
A. El debate sobre el desarrollo regional	9
1. La hipótesis de la convergencia (década de 1950)	10
2. El modelo centro-periferia (1949-1980)	11
3. El modelo posfordista (década de 1990)	11
4. La Economía geográfica (finales de los años noventa)	12
5. El Desarrollo territorial (principios de los años 2000).....	14
6. El debate poco explícito entre la economía geográfica y el desarrollo territorial	15
B. Desarrollo territorial, autonomía territorial y descentralización fiscalmente sostenible	16
1. Descentralización operativa, descentralización política y la necesidad de ser operadas a través de la gobernanza multinivel	17
2. Elementos claves para lograr la eficiencia, equidad y estabilidad macroeconómica con el modelo de descentralización	22
3. Un foco sobre la innovación pública y las Capacidades Técnicas, Operativas, Políticas y Prospectivas necesarias para la descentralización y la autonomía territorial	30
II. Caso colombiano	35
A. Un país de elevadas desigualdades territoriales.....	35
B. Marco Jurídico de la descentralización en Colombia	37
C. Contexto del proceso de descentralización en Colombia	39
1. Eficiencia	39
2. Equidad	40
3. Estabilidad macroeconómica.....	42

III. Conclusiones.....	45
Bibliografía.....	47
Serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Bogotá: números publicados	50
Cuadro	
Cuadro 1	Principales artículos asociados a la descentralización en la Constitución de 1991 37

Resumen

El documento analiza la descentralización en América Latina y, en particular, en Colombia, como una estrategia para enfrentar desigualdades territoriales y avanzar hacia un desarrollo productivo, inclusivo y sostenible.

Se revisan enfoques sobre desarrollo regional: convergencia, centro-periferia, posfordismo, economía geográfica y desarrollo territorial. Este último, adoptado por la CEPAL, entiende el territorio como una construcción social y multidimensional, donde las políticas deben integrar factores económicos, sociales, culturales, ambientales e institucionales para orientar estrategias diferenciadas según las condiciones locales.

El texto distingue entre descentralización operativa y política. La primera transfiere decisiones sobre la provisión de bienes y servicios bajo control central; la segunda otorga autonomía a gobiernos subnacionales para decidir qué y cómo proveer, respondiendo a la ciudadanía. Ambas requieren gobernanza multinivel para coordinar escalas de decisión y enfrentar desafíos comunes como transición energética, sistemas alimentarios y desarrollo productivo.

Se destacan tres funciones del Estado: asignación eficiente, redistribución equitativa y estabilización macroeconómica. La descentralización debe equilibrar estos objetivos con un modelo mixto: descentralización política para impulsar el desarrollo territorial productivo; operativa para garantizar servicios sociales universales; sistemas de transferencias diferenciados y sostenibles; y programas de fortalecimiento de capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas.

El caso colombiano muestra un proceso de descentralización incompleto. Aunque hay avances en provisión de servicios básicos, persisten brechas productivas, fiscales y territoriales, por lo que aún no se cumple el objetivo constitucional de la autonomía territorial.

En conclusión, la autonomía no debe limitarse a administrar transferencias, sino convertirse en un instrumento para transformar la productividad local y superar la trampa del bajo crecimiento, articulada con un Estado de bienestar y una gobernanza multinivel efectiva.

Introducción

La descentralización se ha consolidado en América Latina como una de las estrategias más relevantes para democratizar la toma de decisiones públicas y reducir las brechas sociales y territoriales. En Colombia, este proceso ha estado estrechamente ligado al propósito constitucional de fortalecer la autonomía territorial, promover la participación ciudadana y garantizar un acceso más equitativo a los bienes y servicios públicos. Sin embargo, más de tres décadas después de la Constitución de 1991, los avances han sido desiguales y persisten interrogantes fundamentales sobre cómo lograr un modelo de descentralización que combine eficiencia, equidad y sostenibilidad fiscal.

El debate actual reconoce que la descentralización no puede entenderse únicamente como un mecanismo administrativo para acercar los servicios al ciudadano. Se trata, más bien, de un proceso político y económico que define la distribución del poder entre niveles de gobierno, el alcance de las competencias locales y la manera en que se gestionan las políticas públicas. En este sentido, la descentralización política se diferencia de la operativa: mientras la primera otorga autonomía a los gobiernos territoriales para definir prioridades y responder directamente a sus ciudadanos, la segunda transfiere responsabilidades de provisión bajo la supervisión del nivel central. Ambas modalidades son necesarias, pero solo una adecuada articulación entre ellas puede garantizar resultados duraderos en términos de desarrollo territorial.

La literatura económica ofrece distintos marcos para comprender este desafío. Desde la hipótesis de convergencia, que confía en que el crecimiento tenderá a equilibrarse entre regiones, hasta la economía geográfica, que explica la concentración productiva en grandes aglomeraciones urbanas, se evidencia que los territorios siguen caminos diferenciados y que las políticas nacionales no siempre corrigen esas disparidades. Frente a ello, el enfoque de desarrollo territorial adoptado por la CEPAL plantea que el territorio es una construcción social y multidimensional, en la que intervienen factores económicos, culturales, ambientales e institucionales, y en la que el protagonismo de actores locales resulta indispensable.

En Colombia, la descentralización ha permitido importantes avances en cobertura de servicios básicos como salud y educación, pero no ha logrado cerrar las brechas de autonomía fiscal ni superar la

dependencia de las transferencias nacionales, con lo cual ha privado a muchos territorios de avanzar en su agenda de desarrollo productivo. A esto se suman traslapes normativos, duplicidad de funciones y vacíos en sectores clave, lo que ha dificultado la articulación entre niveles de gobierno y debilitado la planeación territorial. Como resultado, muchas entidades locales continúan operando con capacidades limitadas, baja eficiencia administrativa y una sobrecarga de competencias que no pueden cumplir.

En este contexto, surge la necesidad de repensar la descentralización como un instrumento de gobernanza multinivel capaz de enfrentar los retos del siglo XXI. Temas como la transición energética, la transformación de los sistemas alimentarios, la movilidad sostenible o la adaptación al cambio climático requieren una coordinación simultánea de decisiones globales, nacionales y locales. Ningún nivel de gobierno por sí solo dispone de la información ni de las capacidades necesarias para resolver problemas de esta magnitud, lo que obliga a construir mecanismos de cooperación, experimentación y aprendizaje entre actores.

El presente documento se propone aportar a esta discusión desde tres ejes principales. En primer lugar, examina las condiciones bajo las cuales la descentralización política puede contribuir a la eficiencia, al desarrollo productivo y al fortalecimiento de la participación ciudadana. En segundo lugar, analiza cómo la descentralización operativa, acompañada de sistemas de compensación, puede convertirse en un vehículo para la equidad social y territorial. Y, finalmente, estudia los desafíos de sostenibilidad fiscal y estabilidad macroeconómica que plantea un modelo descentralizado en un país con profundas desigualdades regionales y limitada capacidad de gestión subnacional.

La descentralización, entendida de esta manera, deja de ser un asunto meramente técnico y se convierte en una apuesta económica y política de largo plazo. Su éxito dependerá de la capacidad de los distintos actores para construir acuerdos, redistribuir recursos y establecer incentivos que vinculen la autonomía territorial con la corresponsabilidad ciudadana, garantizando que la búsqueda de desarrollo local se articule siempre con el bienestar colectivo de la nación.

I. Descentralización, autonomía territorial, innovación pública y capacidades institucionales

A. El debate sobre el desarrollo regional

Una de las grandes cuestiones de la economía, y en general de las sociedades, es la pregunta por el desarrollo y el desarrollo regional. Esta cuestión ha experimentado grandes debates teóricos que han terminado por constituir escuelas de pensamiento y moldear los marcos mentales de los hacedores de políticas públicas, que, consciente o inconscientemente, trasladan las teorías de cambio de cada corriente a su quehacer. Es decir, el conjunto de suposiciones, riesgos y factores externos que se tienen en cuenta para pretender lograr determinados resultados a través de determinada política.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sostiene que el desarrollo debe ser productivo, inclusivo y sostenible y que es urgente avanzar hacia una sociedad del cuidado en la que se reconozca la interdependencia entre las personas, los procesos productivos y la sociedad, ubicando la sostenibilidad de la vida y del planeta en el centro del desarrollo (Salazar-Xirinachs, J. M., 2023; Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2022).

Para avanzar hacia dicho desarrollo, la CEPAL propone once grandes transformaciones que también revelan el imaginario de una sociedad desarrollada: crecimiento rápido, sostenido, sostenible e inclusivo; reducción de la desigualdad y aumento de la movilidad y la cohesión social; ampliación de la protección social y del Estado de bienestar; educación efectiva para todos y acceso amplio a la formación profesional; avance hacia la igualdad de género y la sociedad del cuidado; un gran impulso ambiental para promover la sostenibilidad y enfrentar el cambio climático; transformación digital; migración segura, ordenada y regular; avance hacia una mayor integración económica regional y mundial; una macroeconomía para el desarrollo y una fiscalidad sana y fuerte. Todo lo anterior, atravesado por el fortalecimiento de las capacidades del Estado para adelantar estas transformaciones (Salazar-Xirinachs, 2023).

Estas apuestas están soportadas en un posicionamiento de la igualdad entre las personas (de medios, de oportunidades, de capacidades y de reconocimiento), como un valor fundamental del desarrollo. Más aún, en el entendimiento que la desigualdad es una barrera para el mismo desarrollo (CEPAL, 2018). La igualdad se pone en el centro del desarrollo, primero, porque provee a las políticas de un enfoque de derechos y una vocación humanista y segundo, porque la igualdad es una condición propicia para centrarse en el cierre de brechas estructurales, y en la convergencia hacia mayores niveles de productividad, de sostenibilidad económica y ambiental de cara a las futuras generaciones, de difusión de la sociedad del conocimiento y de fortalecimiento de la democracia y la ciudadanía plena (CEPAL, 2018).

El aparente acuerdo frente a estos “qué” del desarrollo se pone a prueba cuando se discuten las políticas públicas asociadas al desarrollo territorial. En efecto, frente a este imaginario del desarrollo pareciera que hay cada vez mayor acuerdo, al menos entre las escuelas de pensamiento. Sin embargo, a la hora de analizar y evaluar las políticas públicas, es evidente que la discusión sobre la igualdad no es un tema resuelto, en especial cuando se discute sobre la expresión territorial de la desigualdad.

Podemos dar luz a esta divergencia práctica si se entiende el razonamiento detrás de la posición que asume cada hacedor de política pública, el cual puede ser rastreado desde dos corrientes principales y diametralmente opuestas: la Economía Geográfica y el Desarrollo Territorial. Para ello, podemos destacar al menos tres corrientes en la historia reciente del pensamiento económico, con posiciones distintas a la hora de explicar el desarrollo de las regiones, que sentaron las bases para estas dos últimas: el modelo matemático de crecimiento neoclásico y su hipótesis de la convergencia con sus inicios en los años cincuenta; el modelo centro-periferia desarrollado por la CEPAL entre 1949 y 1980 y el modelo posfordista desarrollado en los noventa.

1. La hipótesis de la convergencia (década de 1950)

De acuerdo con el modelo matemático de crecimiento neoclásico, la tendencia de largo plazo es la de la igualación de las tasas de crecimiento y, por ende, la de la igualación del ingreso per cápita entre las regiones, con lo cual se llega a la hipótesis de la convergencia (ver Solow, 1956). Este modelo supone movilidad perfecta de los factores, competencia perfecta, rendimientos decrecientes y funciones de producción regionales idénticas, donde el producto total depende de la cantidad de factores productivos y del progreso técnico, variables que se determinan exógenamente.

La remuneración de los factores está en función de su contribución marginal al producto y dado que los rendimientos son decrecientes, significa que, a mayor acumulación de un factor en una región, menor su remuneración y, en consecuencia, mayor el incentivo a la movilidad del factor hacia regiones con una menor dotación relativa del mismo para lograr una retribución más alta (Moncayo, 2000).

Esta hipótesis de convergencia se modula de tres maneras: absoluta, convencional y de clubes. Se dice que habría convergencia absoluta si esta se da independientemente del grado de similitud entre las regiones y de las condiciones iniciales. La convergencia condicional se daría independientemente de las condiciones iniciales, pero siempre y cuando las regiones sean idénticas estructuralmente. Y la convergencia de clubes se refiere a que esta se daría, pero entre regiones que tengan una estructura y condiciones iniciales similares.

Según este modelo, las políticas gubernamentales deben centrarse en los factores exógenos. Es decir, en promover el ahorro y la inversión, fomentar el cambio técnico y asegurar la estabilidad macroeconómica y los derechos de propiedad, para así permitir que los individuos puedan operar eficientemente y que la economía se ajuste por sí misma hacia el estado estacionario.

2. El modelo centro-periferia (1949-1980)

En una orilla totalmente diferente del pensamiento económico, de acuerdo con el modelo centro-periferia, el nivel de desarrollo que alcanza una región es el resultado del lugar que ella ocupa en la economía mundial. Sea en el centro, formado por los países desarrollados que concentran las innovaciones y el progreso técnico mundial, o en la periferia, formada por los países en desarrollo que buscan imitar y absorber el progreso técnico de los países centrales (Prebisch, 1949).

Además, se indica que esta inserción internacional periférica de los países en desarrollo determina una estructura productiva heterogénea, en la que sectores modernos, que incorporan tecnologías avanzadas provenientes de los países centrales, coexisten con vastos sectores muy atrasados y con muy bajos niveles de productividad (Pinto, 1970).

Más aún, en el capitalismo periférico se tiende hacia un distanciamiento entre el proceso de democratización y el proceso económico, debido a la insuficiente acumulación de capital. Por ello, o se transforma el proceso económico en favor del avance democrático, o se sacrifica el avance democrático para mantener el proceso económico, que es captado por los estratos de ingresos superiores que tienen poder social (Prebisch, 1976).

Lo que se proponía era que los gobiernos de los países periféricos de América Latina elaboraran programas de desarrollo económico para lograr un elevado crecimiento de la economía. Estos programas serían la forma concreta de llevar a la práctica una política de desarrollo, sin aquellos desajustes que perturban y retardan el crecimiento económico (Prebisch, 1952).

3. El modelo posfordista (década de 1990)

De acuerdo con la teoría de desarrollo del posfordismo, desarrollada en los noventa por autores como Benko y Lipietz (1994), Helmsing (1999), y Boyer (1992), lo que determina el crecimiento de las regiones no es su posición en la jerarquía productiva internacional sino sus condiciones y dinámicas internas, con lo que se tienen en cuenta los sistemas de producción, las políticas macroeconómicas y las instituciones sociales (Moncayo, 2000).

Esta teoría afirma que el modelo de desarrollo industrial basado en la producción en serie se agota, por lo que una salida es la especialización flexible. Esto logra explicar las historias de éxito de los distritos italianos de la Tercera Italia, de California y los distritos de alta tecnología de Boston y Carolina del Norte en Estados Unidos, entre otros (Moncayo, 2000).

Lo que propone esta teoría es una estrategia de reconversión industrial apoyada en una especialización flexible, asociada con tecnologías artesanales. Se pasa de las producciones en masa de bienes estandarizados a producciones pequeñas dirigidas a mercados de nicho, en donde la competencia se traslada de los precios de productos homogéneos a la innovación y el diseño para productos diferenciados. Con tecnologías y máquinas de propósito múltiple manejadas por operarios calificados y empresas medianas y pequeñas conectadas por relaciones de cooperación y división del trabajo (Moncayo, 2000).

Al final, la implicación de esta teoría del posfordismo es que "la jerarquía espacial es el resultado, no la causa: todas las ciudades podrían ser igualmente prósperas si lo hicieran igualmente bien" (Benko y Lipietz 1994). Hacerlo bien implica una atmósfera densa en interacciones no mercantiles, de información, de acercamientos personales y de emulación y confianza entre los agentes, asociada con la estrategia de reconversión industrial (Moncayo, 2000). Aquí surge la pregunta de cuál es la relación de causalidad entre dicha atmósfera y la puesta en marcha de la estrategia, o por qué esta atmósfera y estas estrategias se dan en unas regiones y no en otras.

4. La Economía geográfica (finales de los años noventa)

La teoría del posfordismo no tuvo mayor desarrollo después de los años noventa y dio paso a la Nueva Geografía Económica (Fujita, Krugman y Venables, 2001) o de forma más precisa, a la Economía Geográfica (Brakman, Garretsen y Van Marrewijk, 2009). Esta es una corriente de la economía que busca formalizar en modelos matemáticos la divergencia regional, es decir, la observación empírica de que la industria tiende a concentrarse en una o pocas regiones de los países, con las regiones restantes jugando un rol periférico de proveedores de insumos agrícolas al centro manufacturero (Krugman, 1991).

Esta corriente parte del postulado de Marshall según el cual existen tres razones para las economías de aglomeración de las industrias: primero, la concentración de varias firmas en una sola ubicación ofrece un mercado para trabajadores con habilidades específicas para la industria, reduciendo las probabilidades del desempleo y de la escasez de mano de obra. Segundo, industrias localizadas pueden apoyar la producción de insumos especializados no transables. Tercero, las externalidades de información pueden ofrecer a las firmas concentradas espacialmente mejores funciones de producción que las que tendrían si estuvieran aisladas (Krugman, 1991).

La economía geográfica parte del supuesto de que la divergencia regional asociada a un patrón centro-periferia se debe más a las externalidades sobre los precios de mercado (externalidades pecuniarias) asociadas con las cadenas de demanda u oferta que, a solamente las externalidades de información, como lo asume la teoría del crecimiento endógeno. Para poder trabajar con este supuesto y para que estas externalidades sobre los precios de mercado existan, se debe asumir competencia imperfecta y retornos crecientes a escala (ver Krugman, 1991).

Como consecuencia de las economías de escala, la producción de cada manufactura solo tiene lugar en un número limitado de sitios, los cuales, manteniendo todo lo demás constante, serán aquellos que tengan una demanda cercana relativamente grande, pues esto minimiza los costos de transporte. Las regiones restantes se abastecerían de las manufacturas desde estos centros y estos centros también demandarían bienes manufacturados (ver Krugman, 1991).

De esta manera, la economía geográfica afirma que existen fuerzas que tienden a reforzar la aglomeración, pues hay una doble causalidad: la producción industrial tiende a concentrarse donde hay un mercado grande, pero el mercado será grande donde la producción industrial se concentre (coincidiendo así con Gunnar Myrdal). Además, esta circularidad creada por los encadenamientos hacia atrás se podría ver reforzada por encadenamientos hacia adelante (coincidiendo con Albert Hirschman): manteniendo todo lo demás constante, es más deseable vivir y producir cerca de una aglomeración industrial porque será más barato comprar los bienes que este centro produce (ver Krugman, 1991). Esto implica que la geografía económica asume que las personas definirán su residencia y lugar de trabajo libremente y movilizadas únicamente por factores económicos.

También debe destacarse que la economía geográfica afirma que estos fenómenos de aglomeración y de centro-periferia dependen fuertemente de las condiciones iniciales de las regiones, entre las que se podría mencionar el número de población, los niveles de los costos de transporte y la fracción del ingreso que las personas tienen disponible para comprar bienes y servicios no agrícolas (ver Krugman, 1991). Esto, en un momento determinado, marcado en el modelo como el tiempo cero. Pero entonces deja sin resolver el problema de por qué la actividad económica de alta productividad se concentra en determinadas regiones o localidades y no en otras.

Las implicaciones de política de la economía geográfica son que el desarrollo, además de ser, debe ser espacialmente desequilibrado, siguiendo la idea de que "la resistencia al crecimiento desequilibrado es equivalente a combatir el crecimiento económico mismo" (Banco Mundial, 2009). Entonces, las políticas públicas deben buscar la unidad, no la uniformidad, a través de: instituciones universales o espacialmente ciegas u ocultas que equilibren los resultados del desarrollo; infraestructura

conectiva que reduzca las fricciones a la movilidad de las personas para que migren libremente y capitalicen sus potencialidades en las zonas de mayor dinamismo; y, en menor medida, con incentivos espacialmente dirigidos cuando se presentan problemas multidimensionales (Banco Mundial, 2009).

...En todas las etapas del desarrollo, forzar la producción económica para que se disperse parejamente en las zonas es tanto elusivo como costoso. El crecimiento generalmente es desequilibrado, pero siempre aporta más recursos para que las sociedades equilibren los resultados del desarrollo. Los gobiernos deben identificar y ejecutar estrategias que equilibren los resultados del desarrollo en las zonas por medios distintos a la resistencia al crecimiento desequilibrado, pues eso es equivalente a combatir el crecimiento económico mismo. (Banco Mundial, 2009, p. 256).

Con instituciones universales se refieren a políticas que deberían ser espacialmente ciegas en su diseño y deberían ser de cobertura universal. Sin importar dónde viva la gente, debería tener acceso a servicios sociales como la educación, la salud y el abastecimiento de agua, al funcionamiento adecuado de los mercados de tierras y de trabajo, a los derechos de propiedad y a la seguridad (Banco Mundial, 2009).

De acuerdo con la economía geográfica, la pregunta sobre el cómo se prestan estos servicios depende de las circunstancias del país. Algunos países han decidido resaltar el papel de los gobiernos subnacionales en el diseño y la provisión de políticas a través de procesos de descentralización de responsabilidades administrativas y fiscales. En dichos casos, los recursos asignados a los gobiernos subnacionales deberían ir acompañados de acuerdos, para asegurar que las iniciativas locales mejoren el bienestar nacional junto con el local (Banco Mundial, 2009).

La propuesta de la economía geográfica es que en las zonas avanzadas el acuerdo logre enfatizar en la inversión en lugares, es decir, inversiones duraderas que incrementen su crecimiento económico, mientras que, en las zonas retrasadas, el acuerdo debería lograr enfatizar en la inversión en la gente, es decir, en inversiones transportables que estimulen la movilidad y aceleren la reducción de la pobreza. Al final la política debería ayudar a la gente de las zonas retrasadas a aprovechar las nuevas oportunidades de los lugares con mayor densidad económica (Banco Mundial, 2009).

En este sentido, la autonomía territorial sería perjudicial para el bienestar nacional, pues las zonas retrasadas, al tener autonomía, podrían apostar por inversiones duraderas que buscaran promover su crecimiento económico, siendo esto algo muy costoso y difícil de lograr, de acuerdo con la teoría de las aglomeraciones. En lugar de eso, debería apostarse por procesos de descentralización operativa, en los que, los territorios rezagados puedan implementar las políticas universales y asegurar las metas fijadas por el nivel nacional.

En este caso, la descentralización operativa es deseable por el principio de eficiencia, en donde siguiendo el teorema de la descentralización de Oates (1972) "cada bien público debe ser provisto por el nivel de gobierno cuya jurisdicción coincida con el área geográfica que se beneficia de ese bien". En ese caso, los gobiernos locales están mejor posicionados para adaptar los servicios públicos a las necesidades y preferencias de su población, y por ende es del interés del Estado descentralizar operativamente los servicios y bienes que tienen un ámbito de aplicación local.

Además, la economía geográfica se alinea con el modelo de Tiebout (1956), que plantea que los ciudadanos pueden "votar con sus pies", es decir, pueden elegir residir en la jurisdicción que mejor satisfaga sus preferencias en términos de bienes públicos e impuestos, con lo que la competencia entre gobiernos subnacionales genera eficiencia en la provisión de servicios. De nuevo se asume la perfecta movilidad de factores, incluyendo de forma principal, a las personas.

5. El Desarrollo territorial (principios de los años 2000)

La corriente del Desarrollo Territorial es un enfoque diametralmente opuesto a la economía geográfica (o nueva geografía económica). En esta corriente, el desarrollo territorial “se entiende como un proceso de construcción social del entorno, impulsado por la interacción entre las características geofísicas, las iniciativas individuales y colectivas de distintos actores y la operación de las fuerzas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales en el territorio” (CEPAL, s.f.).

Este enfoque territorial, que surge a principios de los años 2000 desde la cuestión del desarrollo rural (ver Schejtman, A., & Berdegué, J., 2004) y coincide con el trabajo desarrollado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL, plantea que la desigualdad territorial y las correspondientes diferencias de productividad e ingresos no se explican únicamente por los rendimientos crecientes de la economía geográfica.

Esta disparidad también es resultado de la proximidad al poder político, la transferencia de riqueza desde las regiones que generan productos básicos y una mayor concentración de infraestructura en ciertas áreas. En esencia, es el resultado de los patrones de producción y las decisiones políticas sobre la asignación de la inversión pública y la infraestructura. Es decir, son producto de las reglas de juego no inclusivas y la cultura del privilegio que han dominado la historia económica de la región (CEPAL, 2018).

Este enfoque plantea que la desigualdad territorial es ineficiente, pues el alto nivel de heterogeneidad productiva a nivel territorial es uno de los factores que explican el bajo crecimiento económico de los países, con muy pocas regiones de mayor productividad y un gran número de territorios de menor productividad que realizan una muy pequeña contribución a la economía nacional (CEPAL, 2024a).

Avanzar hacia un desarrollo territorial más equilibrado o balanceado permitiría potenciar el crecimiento económico, incrementar la legitimidad y la confianza, y valorar la gran diversidad social del continente. Más aún, la magnitud y profundidad de las desigualdades territoriales de América Latina y el Caribe, además de constituir un importante problema de equidad y justicia social, también puede transformarse en un serio problema de incremento de tensiones y conflictos territoriales (Díez Pinto et. Al., 2025).

Además, para el desarrollo territorial el espacio no es el plano homogéneo de la economía espacial neoclásica, el cual se aglomera o se fragmenta cuando las personas siguen las reglas del mercado, sino que, por el contrario, el espacio es la dimensión material de las relaciones sociales, de la actividad humana, siendo el campo de fuerzas en donde interactúan los factores históricos y ambientales con la acción múltiple de los agentes sociales (Moncayo, 2000). El territorio trasciende el campo económico-productivo, para entrar en las dimensiones sociales-culturales, institucionales y de naturaleza y medio ambiente. Es decir, esta visión es más una aproximación territorial al desarrollo que una teoría del crecimiento regional (Moncayo, 2000).

Una perspectiva transformadora del modelo de desarrollo, como la planteada por CEPAL, pone a las desigualdades territoriales como un problema de gran relevancia que requiere ser enfrentado desde perspectivas que consideren distintas escalas o niveles de gobierno (multinivel), la diversidad de agentes sociales (multiactor), la integración de diversos sectores (multisectorial), y diversas temporalidades (corto, mediano y largo plazo) (Díez Pinto et. Al., 2025).

La propuesta desde CEPAL es, por un lado, el fortalecimiento de capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (capacidades TOPP) en las escalas nacional, subnacional y local, con un adecuado equilibrio entre las políticas que construyen “de arriba hacia abajo” (top-down) y las que construyen “de abajo hacia arriba” (bottom-up), para así romper la tradición muy centralizada de toma de decisiones (Salazar-Xirinachs, 2023).

Y, por otro lado, pero de forma conectada, la propuesta de CEPAL es escalar y mejorar las políticas de desarrollo productivo en la región, tanto en el ámbito nacional como en los ámbitos subnacionales y locales (CEPAL, 2024a), pues son estas políticas el instrumento fundamental para salir de la trampa de bajo crecimiento, lo que a su vez impide hacer los cambios transformacionales significativos para lograr un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible.

En particular, se propone el concepto de gobierno multinivel de las políticas de desarrollo productivo, en donde existe un alto nivel de descentralización y un alto nivel de coordinación. En este modelo de gobernanza existe un alto nivel de transferencia de poder desde la unidad central hacia las entidades locales o subnacionales, pero con suficientes y poderosos mecanismos de coordinación, de forma que las unidades centrales están alineadas con las entidades locales o subnacionales, y viceversa (CEPAL, 2024a).

Es a este alto nivel de transferencia de poder al que podemos llamar un proceso de descentralización para la autonomía territorial. Es decir, para que los gobiernos subnacionales puedan ejecutar políticas alineadas con las necesidades, prioridades y preferencias de las comunidades subnacionales, lo cual incluye de manera muy relevante, las políticas de desarrollo productivo. Buena parte de “la productividad es local y se gesta desde lo local” y con ello se podrán alcanzar tasas de crecimiento que permitan realizar los cambios transformacionales necesarios para transformar el modelo de desarrollo (CEPAL, 2024a).

El supuesto subyacente es que las políticas diseñadas e implementadas por gobiernos subnacionales elegidos por la ciudadanía, son desarrolladas por actores más cercanos al aparato productivo y tienen una mayor “capilaridad” sobre el tejido productivo, que es difícil de alcanzar para las políticas diseñadas e implementadas desde el nivel nacional. Además, un mayor protagonismo de los actores del territorio otorga mayor legitimidad y estabilidad a estas políticas, al tiempo que estimula la activación de las energías y recursos que los actores del territorio poseen (CEPAL, 2024a).

6. El debate poco explícito entre la economía geográfica y el desarrollo territorial

En este momento, las ideas de la Economía Geográfica y del Desarrollo Territorial siguen en disputa en las etapas de la mayoría de las políticas públicas. Solamente que estas profundas diferencias suelen no hacerse evidentes en las justificaciones formales, probablemente porque los supuestos y principios de cada corriente están tan arraigados en los marcos mentales de los tomadores de decisión, que se suele pensar que no necesitan mayor discusión.

Existen además factores que generan confusión, pues muchos de los “qué” son compartidos entre estas corrientes, mientras que los “cómo” son los que marcan la diferencia. Las políticas de descentralización son un buen ejemplo de esta disputa latente, aunque poco explícita: si bien se adopta el discurso del desarrollo territorial, según el cual los actores locales serían los más adecuados para implementar las políticas, en la práctica las medidas y el quehacer cotidiano responden a los postulados de la economía geográfica. Esto se debe a que la implementación sigue las metas fijadas por el nivel nacional, sin otorgar verdadera autonomía territorial para impulsar el desarrollo productivo ni capacidad de decisión sobre la propia agenda de desarrollo.

Otro ejemplo es la provisión de servicios sociales. Mientras para ambas corrientes este es un “qué” fundamental, el “cómo” y más aún, el “por qué”, son diametralmente opuestos. En la economía geográfica la provisión de servicios sociales como la salud, la educación y el agua potable y el saneamiento básico se da en los territorios rezagados como una forma de integración económica para así disminuir las disparidades de bienestar y alcanzar los acuerdos de gasto social. En ese caso los gobiernos subnacionales, al estar más cerca de los ciudadanos, pueden decidir cómo proveer de mejor manera dichos servicios. Por otro lado, en el caso del desarrollo territorial, se busca la transformación productiva de cada territorio, para así elevar las tasas de crecimiento y lograr las transformaciones en

temas como la ampliación del Estado de bienestar y la educación efectiva para todos, pasando por la reducción de la desigualdad. Se busca el desarrollo productivo de los territorios dejados atrás, no el asistencialismo.

Finalmente, otro ejemplo es la visión sobre la migración. En la economía geográfica se ve la migración entre zonas rezagadas y las aglomeraciones como la forma natural de reducir la distancia y participar directamente de las oportunidades, y de esta manera se ve la migración como un producto de los factores de atracción de las ciudades. En el desarrollo territorial se explican las migraciones por los factores de expulsión de la desigualdad, y la migración internacional como un derecho a la migración segura, ordenada y regular, entendiendo que los migrantes entran en una situación de vulnerabilidad. Más aún, al entender el territorio desde un punto de vista multidimensional se entiende que la decisión de migración es mucho más compleja que una decisión puramente económica, sin mencionar que todos deberían gozar de los mismos derechos independientemente de donde nazcan o crezcan, y eso incluye los derechos económicos.

Un ejemplo adicional es la visión sobre la migración. Para la economía geográfica, la migración desde zonas rezagadas hacia las aglomeraciones es la forma natural de reducir distancias y acceder directamente a oportunidades, explicada principalmente por los factores de atracción de las ciudades. En cambio, el enfoque de desarrollo territorial la interpreta como resultado de factores de expulsión asociados a la desigualdad. Además, al concebir el territorio desde una perspectiva multidimensional, se entiende que la decisión de migración o de permanecer en el territorio es mucho más compleja que una decisión puramente económica. Se reafirma que todas las personas deben gozar de los mismos derechos, incluidos los económicos, sin importar el lugar donde habiten.

B. Desarrollo territorial, autonomía territorial y descentralización fiscalmente sostenible

Este documento se inscribe en la corriente del Desarrollo Territorial, en el entendimiento de que el fenómeno de la desigualdad territorial, en los niveles tan pronunciados con los que se expresa en América Latina y el Caribe, es el resultado de dinámicas de exclusión del modelo actual de desarrollo, más que el simple resultado de una eficiencia económica. De hecho, esta desigualdad territorial es una de las principales explicaciones de la trampa de bajo crecimiento que experimenta la región, lo cual limita la capacidad del Estado para promover las transformaciones necesarias para lograr un futuro más productivo, sostenible, e inclusivo.

En este sentido, la desigualdad territorial no es algo que deba ser sostenido a través de inversión social para los territorios dejados atrás, sino que es algo que debe ser corregido a través de políticas de desarrollo productivo, lideradas por la gobernanza de cada territorio, en estrecha coordinación con las políticas de nivel nacional y subregional.

En esta aproximación territorial al desarrollo, el territorio es un espacio con una identidad socialmente construida y es multidimensional, con una dimensión económico-productiva, una dimensión social-cultural, una dimensión de naturaleza y medio ambiente y una dimensión institucional, las cuales han sido moldeadas a través de la historia. Por ello no puede asumirse que los actores del colectivo territorial toman decisiones con base únicamente en una de estas dimensiones, sino que se debe entender la complejidad de las relaciones entre ellas, con lo que pierden sentido postulados como los de que “los ciudadanos votan con los pies” o que las personas que quieren participar de actividades productivas simplemente deben migrar a los centros ubicados en otros territorios.

También se afirma que no se le puede privar al territorio de alguna de estas dimensiones, y que, por tanto, no puede quitársele su apuesta por un desarrollo productivo que redunde en la posibilidad de

la institucionalidad local de promover las transformaciones para que en ese territorio se disfrute de un desarrollo productivo, inclusivo y sostenible.

El territorio adquiere una relevancia fundamental para la acción pública, pues se convierte en el mecanismo preferido mediante el cual se consigue un efecto multiplicador y de impacto que habilita y complementa la acción de los otros actores del colectivo territorial: la academia y las instituciones educativas, las empresas, y la sociedad civil. De esta manera se habilita la colaboración público-privada, privado-privada y público-pública para fortalecer el tejido territorial y el bienestar de las personas que habitan en él.

Esta visión territorial del desarrollo nos lleva de nuevo a la clásica pregunta sobre las funciones del Estado, pero con un matiz fundamental: se trata de indagar cuáles son las funciones que este debe cumplir y cómo las debe ejecutar para operar como un aspa de esta cuádruple hélice (gobierno, academia, empresa y sociedad civil), indispensable para dinamizar los procesos de desarrollo territorial.

Para ello podemos remitirnos a las tres funciones del gobierno propuestas por Richard Musgrave en la Teoría de las Finanzas Públicas: la función de asignación (eficiencia), la función de distribución (equidad) y la función de estabilización macroeconómica.

La asignación se refiere a la función de asegurar una asignación eficiente de los recursos para la provisión de bienes públicos y bienes sociales. Es por esto por lo que esta función se relaciona con la eficiencia económica. La función de distribución se refiere a la función de redistribución de ingresos y riqueza para asegurar la conformidad con lo que la sociedad considera justo. Por ello se relaciona con la equidad. Y la estabilización macroeconómica se refiere a la función de evitar fuertes fluctuaciones del ciclo económico, de la inflación, del empleo, de las finanzas públicas y del sector externo, para generar condiciones favorables para la inversión, el consumo y el crecimiento sostenido y sostenible.

Los Estados se organizan en varios niveles de gobierno para cumplir estas funciones, por lo que surge la pregunta de qué nivel de gobierno debe ejercer cada una de ellas y proveer cada bien o servicio público o social, para que el sistema gubernamental sea eficiente y equitativo¹. El proceso mediante el cual los gobiernos nacionales transfieren competencias, funciones, responsabilidades y recursos hacia niveles subnacionales de gobierno, como regiones, departamentos o municipios, se denomina descentralización (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OECD], 2019). Lo que interesa es, entonces, indagar sobre las condiciones para que la profundización de la descentralización cumpla con las funciones de eficiencia, equidad y estabilidad macroeconómica, para que así las administraciones públicas puedan jugar su rol en la cuádruple hélice y en el desarrollo territorial.

1. Descentralización operativa, descentralización política y la necesidad de ser operadas a través de la gobernanza multinivel

En este punto es fundamental diferenciar entre la descentralización política y la descentralización operativa o administrativa, tal como lo remarca Finot (2001). La descentralización política implica autonomía en las decisiones, la cual se ejerce al definir qué, cuánto y con qué recursos, respondiendo directamente ante la ciudadanía y no ante otro nivel de gobierno. Por su parte, la descentralización operativa o administrativa sucede cuando hay transferencia de decisiones, pero no sobre la provisión en su sentido estricto, sino sobre la operación de la provisión.

¹ Es precisamente este el problema fundamental del campo de la economía que se denominó Federalismo Fiscal. El Federalismo Fiscal se basa en el individualismo metodológico, y, a diferencia de lo que el nombre podría inducir a pensar, no se restringe al ámbito fiscal ni tampoco se refiere exclusivamente a los países federales. El Federalismo Fiscal estudia la estructura vertical completa del sector público.

Una forma de diferenciar un tipo de descentralización de la otra es preguntarse a quién deben responder los funcionarios públicos del nivel subnacional: en la descentralización política, a los electores, y en la descentralización operativa, a la autoridad central que les transfirió la competencia. De este modo, la teoría de la Opción Pública sería útil para estudiar la descentralización política, mientras que el análisis económico del Principal-Agente sería útil para estudiar la descentralización operativa (Finot, 2001). Una y otra son útiles, pero apuntan a objetivos distintos, por lo cual es importante diferenciarlos claramente.

No obstante, los problemas del bien común varían en alcance y en la naturaleza de sus externalidades, por lo que requieren de la coordinación de los diferentes niveles de gobierno y tanto de la descentralización operativa como la política. En especial los puntos de entrada para las transformaciones del modelo de desarrollo resultan ser procesos interdependientes que exigen enfoques sistémicos que operen a través de una robusta gobernanza multinivel.

a) Descentralización operativa

La descentralización operativa es un buen mecanismo de provisión de los bienes y servicios cuya competencia recaiga misionalmente en el nivel nacional, pero cuya operación sea más eficiente si la coordina el nivel más cercano al ciudadano. Este es el caso de la salud, la educación y el agua potable y el saneamiento básico, en donde por principios de equidad se debería asegurar un nivel homogéneo en toda la población, independientemente de dónde se habite. No obstante, debido a las importantes heterogeneidades territoriales, son las administraciones locales las más idóneas para definir cómo proveer dichos servicios.

Con heterogeneidades territoriales nos referimos a dos tipos de factores de diferenciación: las particularidades territoriales (o atributos), y el nivel de capacidad institucional. La particularidad territorial, que se deriva de las razones inherentes a lo que se entiende como un territorio, implica reconocer sus atributos identitarios, naturales y medio ambientales, culturales-sociales, económico-productivos, e institucionales. Entonces, bienes sociales como la salud, la educación y el agua potable y el saneamiento básico deberían proveerse de forma adaptada a dichas particularidades territoriales, sin perder de vista las metas trazadas a nivel nacional.

Por ejemplo, si bien la meta a nivel nacional puede ser que todos los niños puedan leer y comprender un texto simple a los 10 años, no sería eficiente que el nivel nacional definiera el gasto necesario en un año para infraestructura, dotación, transporte escolar o nómina docente de un municipio determinado. En vez de esto, el municipio, considerando sus particularidades territoriales, es el que tiene la mejor información para tomar estas decisiones y lograr la meta establecida por el nivel nacional.

Las diferencias en los niveles de capacidad institucional es el segundo factor de diferenciación territorial. No obstante, en este caso no es algo inherente a los territorios, por el contrario, es el resultado del modelo de desarrollo que ha generado inequidades territoriales en el goce de derechos y desequilibrios en la presencia del Estado. Esto se refleja en distintos niveles de capacidad de las administraciones para gestionar los intereses de su territorio y aportar al bien común. En ese sentido, no sería eficiente descentralizar operativamente la provisión de estos bienes si las administraciones subnacionales no cuentan con las capacidades para ello, por lo cual la descentralización operativa debería hacerse de la mano de un programa de fortalecimiento de capacidades para cumplir con la tarea asignada por el nivel nacional.

Para que la descentralización operativa reconozca esta heterogeneidad territorial se implementan arreglos de descentralización asimétrica, que ocurre cuando los gobiernos de un mismo nivel de gobierno tienen diferentes poderes políticos, administrativos o fiscales (Congleton, 2015 en OECD, 2019). Por ejemplo, para reconocer las particularidades territoriales se pueden asignar tareas de

gasto diferenciales, o dar un trato diferenciado en los sistemas de transferencias, de acuerdo con particularidades territoriales. Por su parte, para reconocer las desigualdades territoriales en términos de capacidades, se pueden dar autonomías de ingresos diferenciales, reglas fiscales diferenciales y una transferencia gradual de competencias (OECD, 2019).

En la descentralización operativa se establece una relación Principal (gobierno nacional)-Agente (gobierno subnacional), ya que se debe responder a las metas planteadas nacionalmente y por tanto el gobierno subnacional debe rendir cuentas al gobierno nacional. A su vez, el gobierno nacional es el responsable de los resultados de política, por lo que debe monitorear y evaluar para asegurar el cumplimiento. En este caso hay una jerarquía vertical, la decisión puede ser tomada en última instancia por el gobierno central, quien puede dar y retirar competencias.

Por ello, la Teoría de la Agencia resulta muy útil a la hora de analizar esta relación y definir arreglos óptimos para contar con un conjunto de incentivos y restricciones para orientar la acción local hacia los objetivos del gobierno nacional. En términos generales tenemos a un actor (el principal/gobierno nacional) que delega en otro actor (el agente/gobierno subnacional) una competencia. El problema es que los intereses del principal y del agente no siempre coinciden, y además el principal tiene información incompleta o asimétrica sobre la acción del agente. Esto lleva al riesgo de selección adversa, pues el agente puede no estar preparado, pero el principal no lo sabe. También lleva al riesgo moral, que se refiere a que el agente puede actuar en beneficio propio y no del principal, porque este último no lo puede monitorear de forma perfecta.

En la descentralización operativa toman mucha relevancia los esquemas de transferencias. Estos pueden ser de diversos tipos, pero se identifican al menos dos. Las transferencias condicionadas, cuando se transfieren recursos para ser usados en los destinos especificados por el gobierno nacional. Y las transferencias con contrapartida, que son aquellas que involucran incentivos para que el gobierno subnacional no solo use los recursos en determinado sector, sino que alcance ciertos objetivos de política (ECLAC/CEPAL, 2011).

b) Descentralización política

Para que exista descentralización política no basta con transferir competencias administrativas a gobiernos electos, es necesario que dichas competencias se ejerzan con plena autonomía. En este sentido, la diferencia no se trata solo de la toma de decisiones (pues en la descentralización operativa se transfiere la toma de decisiones sobre la operación de la provisión), sino que se trata del origen del poder. En la descentralización política, el poder reside en los territorios, en la descentralización operativa permanece en el nivel central (Finot, 2001).

En la descentralización política el ente territorial se convierte en titular de las competencias asignadas, sin que otro nivel de gobierno pueda sustituirlo, con lo que sus decisiones se vuelven irrevocables e independientes, salvo los controles legales del Estado. En este esquema, los funcionarios públicos responden principalmente a los ciudadanos, y no al gobierno nacional (Finot, 2001).

De acuerdo con la teoría de la Elección Pública, la descentralización política es más eficiente que el centralismo. Esto, dado que en comunidades más pequeñas se puede reducir la intermediación político-administrativa y además se facilitaría que los ciudadanos internalicen el costo de la solución. Con esto, el proceso de asignación podría reflejar mejor las preferencias de los ciudadanos y se darían las condiciones para que ellos adopten estrategias cooperativas.

La descentralización política es deseable cuando la demanda de los bienes y servicios está claramente diferenciada debido a factores territoriales (Finot, 2002), es decir, cuando la necesidad por uno u otro bien y servicio depende de las condiciones y dinámicas de cada territorio, por lo cual el nivel nacional no podría establecer dicha necesidad de manera uniforme sobre todo el territorio nacional, ni sería eficiente que tratara de hacerlo de forma diferenciada para cada territorio.

Este es el caso de los bienes y servicios públicos que se definan como necesarios para impulsar el desarrollo productivo, tales como la infraestructura, las redes, el conocimiento, la innovación, el talento humano y el capital social. Dicha definición depende de la capacidad de cada territorio para agenciar su propio desarrollo, a través de procesos de construcción y colaboración público-privada, privado-privada y público-pública, que puedan resolver las fallas de mercado relacionadas con las fallas de apropiabilidad y las fallas de coordinación.

Como afirmaba Tocqueville, hay una estrecha relación entre las autonomías locales, las libertades individuales y la capacidad de cambio de una sociedad. La descentralización política es entonces un proceso que busca abrir las posibilidades para el desarrollo de la iniciativa y la organización de la sociedad civil y para facilitar la actividad de nuevos actores económicos y sociales que se ubican entre lo público y lo privado (Borja, 1987). Además, debido a la extensión de los países de la región y a las profundas desigualdades territoriales, la descentralización deja de ser solo una opción de política pública o un mecanismo para proveer bienes públicos, y se convierte en un verdadero instrumento de gobernanza (ECLAC/CEPAL, 2011).

Es en los territorios donde la vida cotidiana de cada ciudadano es más evidentemente afectada por las acciones del gobierno, por lo que participar en las decisiones que se toman, genera un sentido de apropiación y corresponsabilidad. El centralismo aleja los centros de decisión de los ciudadanos, tanto desde un punto de vista físico, como funcional, lo que desprestigia a la democracia al no permitir la participación en la toma de decisiones. Es por esto por lo que se puede afirmar que, si no se implementa la descentralización política, la participación es ficticia (Borja, 1987), pues es la manera más clara para que la participación colectiva pueda efectivamente contribuir a la transformación de su territorio y de su vida cotidiana.

Entonces, para que la descentralización política favorezca la eficiencia se requeriría que, además de transferir el poder de decisión sobre el gasto local, se transfiera el poder de decisión sobre el aporte ciudadano para financiar dicho gasto, vinculando así el gasto local con los respectivos esfuerzos locales. Entonces, para lograr que estas ventajas de la descentralización política, y, por tanto, de la autonomía territorial, se materialicen, es muy importante que, los procesos locales a través de los cuales se adoptan decisiones sobre provisión de bienes públicos fueran el resultado del codiseño participativo tanto de los gastos como del esfuerzo local, tributario y de acción colectiva (Finot, 2002).

Es necesario encontrar mecanismos para capitalizar dicha acción colectiva. Además de los impuestos y el régimen tributario subnacional, podrían definirse las maneras para que las organizaciones de la sociedad civil puedan incorporarse plenamente a la generación y gestión de soluciones cooperativas, desempeñando no sólo funciones de información y representación, sino incluso participación en la misma provisión. Finot (2002) proponía considerar los "cuasi impuestos", es decir, las contribuciones que los ciudadanos realizan en trabajo, materiales y dinero a través de sus organizaciones sociales, para la provisión de bienes públicos y la generación de externalidades públicas positivas.

No obstante, los sistemas de transferencias del nivel nacional a los niveles subnacionales suelen mezclar las transferencias para implementar la descentralización operativa con las transferencias para dar mayor autonomía territorial, por lo que no es sencillo diferenciar las transferencias que deben corresponder con el esfuerzo local. Incluso, las fórmulas de cálculo no permiten entender cómo el esfuerzo local se relaciona con dichas transferencias.

Más aún, el margen disponible de las transferencias, una vez cumplidas las funciones de descentralización operativa, suele ser muy reducido, y, por lo tanto, insuficiente para que los gobiernos subnacionales ejecuten sus estrategias de desarrollo territorial. Incluso en estos márgenes muy reducidos, los gobiernos subnacionales no vinculan estos recursos con la generación de recursos o

esfuerzos propios, rompiéndose así y de forma definitiva la capacidad de la descentralización política de generar apropiación y corresponsabilidad en las estrategias de desarrollo y generar así las ventajas en eficiencia y de mantener la sostenibilidad financiera.

Por su parte, se ha generado una dinámica perversa en dónde la provisión de bienes y servicios públicos locales depende de la capacidad de generación de recursos propios del gobierno subnacional, capacidad que es muy reducida en la mayoría de los territorios dada la altísima concentración del crecimiento económico en pocos de ellos. Esto refuerza las dinámicas de desigualdad territorial que hemos resaltado y es una fuerza que no se autocorriga, con lo cual se termina por afectar el objetivo de equidad.

c) Gobernanza multinivel

De acuerdo con la Economía del Bien Común (Tirole, 2016), el objetivo de la economía no es solo maximizar el crecimiento o la eficiencia, sino garantizar que las decisiones económicas sirvan al interés colectivo. Al igual que en el desarrollo territorial, se busca construir un marco en el que, mercados, Estado y sociedad civil cooperen para garantizar que las acciones individuales y colectivas contribuyan al bienestar general, corrigiendo fallas y fortaleciendo las instituciones. En ese caso, la descentralización política puede entenderse como la expresión territorial de la economía del bien común, en la medida en que acerca la toma de decisiones al ciudadano, fortalece la autonomía territorial y garantiza que las políticas respondan tanto al interés local como al colectivo nacional.

Pero, si se quieren abordar problemas que tienen que ver con transformaciones del modelo de desarrollo para servir al bien común, es necesario que los distintos niveles de gobierno alineen sus acciones, pues no existe una única escala adecuada para todos los problemas del bien común. Los problemas del bien común varían en alcance y en la naturaleza de sus externalidades. Pueden tener externalidades que trascienden fronteras territoriales y formas distintas de internalizar los costos en las escalas menores.

Entonces, cuando los efectos de una decisión superan el ámbito local (como por ejemplo el cambio climático), se requiere un nivel de gobernanza superior (nacional o global) ya que el nivel nacional o local es insuficiente. Mientras que, cuando las externalidades son locales (como por ejemplo el transporte público), la gobernanza debe estar cerca del ciudadano. Pero, para abordar la transición energética se necesita de un nivel de gobernanza global (para la coordinación climática), también nacional (para fijar los compromisos nacionales) y local (para implementar medidas como el transporte público de bajas emisiones).

Lo mismo podría decirse de los problemas que abordan los programas de inversión transformadora que las Naciones Unidas ha identificado como puntos de entrada de cambio sistémico que pueden tener efectos catalizadores y multiplicadores para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Actualmente, estos programas de inversión son, además de la transición energética: transformación de los sistemas alimentarios; transformación digital; educación y habilidades transformadoras; empleos y protección social; modalidad de emergencia en materia de desarrollo; localización de los ODS; Estados insulares en desarrollo; y financiamiento e inversiones (ver Fondo Conjunto para los ODS).

Estos ejemplos, asociados con las seis transiciones identificadas para alcanzar los ODS, no son sectores aislados, sino que requieren enfoques sistémicos e integrados, que aprovechen sinergias y gestionen las tensiones entre diferentes objetivos de desarrollo y que también aprovechen sinergias y gestionen las tensiones entre diferentes niveles de gobierno.

El desarrollo productivo es otro de los ejemplos que requieren una importante gobernanza multinivel. Se ha llegado al consenso de que la competitividad depende, no solamente de la estabilidad macroeconómica (de competencia del nivel nacional), de las políticas de competitividad (de índole

subregional), sino que también de la capacidad de cada territorio para agenciar su propio desarrollo a través de procesos de construcción público-privada que le permitan aprovechar dicha estabilidad macroeconómica y dichas políticas de competitividad.

2. Elementos claves para lograr la eficiencia, equidad y estabilidad macroeconómica con el modelo de descentralización

La descentralización, para ser efectiva, requiere articular de manera equilibrada los objetivos de eficiencia, equidad y sostenibilidad fiscal. En esta sección se presentan los principales elementos para avanzar en ese propósito. Primero, se analiza cómo la descentralización política puede contribuir a la eficiencia a través de la descentralización política del desarrollo productivo, el fortalecimiento de la participación ciudadana en todo el ciclo de políticas y los esquemas asociativos territoriales.

Posteriormente, se examina el papel de los bienes y servicios públicos de carácter universal para garantizar la equidad en contextos de alta desigualdad estructural, resaltando la importancia de los "cómo": descentralización operativa para la provisión de la canasta social y de las políticas sectoriales del nivel nacional; descentralización asimétrica o diferenciada tanto para la descentralización operativa como para la política; el principio de experimentación en la distribución de competencias; programas de fortalecimiento de capacidades; y sistemas de compensación y transferencias sostenibles y diferenciadas según los objetivos.

También se aborda el desafío de la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica en un contexto descentralizado, destacando la importancia de sistemas de transferencias diferenciados, la correspondencia con el esfuerzo fiscal y la capacidad de financiación, marcos fiscales de mediano plazo, transparencia y gobernanza multinivel.

a) La eficiencia a través de la descentralización política del desarrollo productivo, el fortalecimiento de la participación ciudadana en todo el ciclo de políticas y los esquemas asociativos territoriales

Las condiciones para que la descentralización política contribuya a la eficiencia y al desarrollo territorial serían primordialmente cinco: que los ámbitos de los procesos locales de decisión correspondan a diferenciaciones geográficas de la demanda; que los bienes públicos se refieran a problemáticas que se generan específicamente en el ámbito territorial y que no generen externalidades extraterritoriales; que las preferencias ciudadanas sean efectivamente reveladas; que se aproveche la asociación territorial o que las ganancias generadas sean superiores a los costos, incluyendo los de oportunidad, de mantener la provisión centralizada; que exista el control ciudadano que genere consecuencias para los partidos políticos y aprendizajes en la administración pública.

En términos de la naturaleza del bien público, un factor clave es la existencia de la diferenciación geográfica de la demanda, es decir, cuando las preferencias, necesidades y prioridades de los ciudadanos respecto a la provisión de bienes y servicios públicos varían significativamente a través de distintas áreas geográficas dentro de un país, por factores ambientales-naturales, de estructura productiva, sociales-culturales o institucionales. Este puede ser el caso de la infraestructura, el ordenamiento territorial y el uso del suelo, políticas activas de empleo, el apoyo a la pequeña y la mediana empresa, la gestión de conocimiento y promoción de redes, los servicios de carácter personal (cultura, deportes, servicios sociales, etc.) y el urbanismo de interés local.

Otros de los tipos de bienes públicos susceptibles a ser descentralizados políticamente son aquellos que se refieren a problemáticas que se generan específicamente en el ámbito territorial o que dan lugar a actuaciones de interés exclusivo o preferente de su población. Este es el caso de problemáticas con especificidad territorial como el transporte y la movilidad interna y territorios con atributos muy particulares, como aquellos ubicados en las fronteras del país o los territorios insulares.

Para que se materialice la ventaja de descentralizar políticamente los dos tipos anteriores de bienes públicos resulta fundamental fortalecer la participación ciudadana, tanto las capacidades de la ciudadanía como de las propias administraciones públicas para integrar en todo el ciclo de políticas dicha participación. De esta manera es que se podrán revelar e integrar las preferencias, necesidades, prioridades y propuestas de futuro del colectivo territorial.

En principio, los bienes que tienen la naturaleza mencionada deben gestionarse desde el nivel más bajo posible. Sin embargo, el ámbito al que se transfiere la provisión de cada bien público debe ser aquel donde los beneficios de la descentralización superen a sus costos, incluidos los derivados de una multiplicación de administraciones, el costo de oportunidad de las economías de escala propias de la provisión centralizada y el costo de oportunidad de perder dicha autonomía en términos del proceso de democratización (Finot, 2001; Finot, 2005).

Lo anterior incluye considerar que, si el costo de la gestión en el nivel más bajo posible excede los beneficios, la segunda mejor opción podría ser el asociativismo territorial en función de los distintos ámbitos de la demanda o de las externalidades territoriales que existen, tanto positivas como negativas. Esto implica consorcios territoriales, temporales, para que las circunscripciones puedan ir adecuándose según la evolución de la configuración geográfica de la demanda o adecuarse lo mejor posible a cada bien o servicio en particular, sin generar multiplicidad de administraciones y de gastos de funcionamiento inflexibles (Finot, 2005).

Por el contrario, los bienes que no sería conveniente descentralizar políticamente serían aquellos vinculados a los bienes públicos a los que todo ciudadano tiene igual derecho de acceso (Finot, 2002). Esto incluye los sistemas básicos (jurídico, de defensa, monetario y redistributivo) y la definición de la estructura, niveles y financiamiento fundamental de la "canasta social" (como salud, educación y agua potable y saneamiento básico) (Finot, 2001; Wiesner, 1993). Así mismo, y como lo plantea Oates (1972), cuando hay externalidades significativas sobre otros territorios, el nivel local no internaliza todos los costos o beneficios sociales, por lo que se requiere coordinación interjurisdiccional o, en su defecto, intervención del nivel central para corregir esas fallas.

La autonomía debe ir acompañada de mayor autoridad e independencia en las decisiones, pero también de mayor responsabilidad por las consecuencias de esas decisiones y procesos de aprendizaje en las administraciones locales. Delegar la responsabilidad total por las consecuencias es clave para que los principios del mercado puedan operar a nivel descentralizado (Wiesner, 1993). Para ello es fundamental que la descentralización vaya acompañada de un proceso de fortalecimiento de la participación ciudadana y la gobernanza democrática, para que así, por la acción del control ciudadano, existan consecuencias de las decisiones tomadas por las administraciones locales (Finot, 2001).

b) La equidad a través de la descentralización operativa del desarrollo social y los sistemas de compensación

La descentralización política promueve la eficiencia, el autogobierno y el desarrollo territorial, pero su implementación en contextos de alta desigualdad estructural, sin sistemas de compensación plenamente eficaces y equitativos, resulta en la aceleración de las diferencias territoriales en términos de ingresos y calidad de vida (Finot, 2001; Finot, 2002).

En un contexto donde el crecimiento económico se concentra en muy pocos territorios, son estos territorios los que de facto ya han tenido la posibilidad de gozar de mayor autonomía territorial y promover así su desarrollo productivo, gracias a la mayor cantidad de recursos propios que tienen para dicho fin. Además, esta concentración de la producción económica también moviliza la concentración del poder político, del capital humano y el capital social, con lo que son los territorios mejor preparados

para avanzar en ello. Por el contrario, los territorios con bajo crecimiento económico, y por tanto menos recursos propios, tienen menos autonomía y pocas o nulas posibilidades de impulsar su desarrollo territorial.

Paradójicamente, sin la intervención adecuada, la desigualdad es un subproducto de la eficiencia generada por la descentralización política, contradiciendo así su objetivo de promover el desarrollo de todos los territorios. Por ello, es absolutamente necesario poner en marcha instituciones redistributivas que corrijan esta falla, relacionadas tanto con los “qué”, como con los “cómo”.

También debe considerarse que hay algunas funciones del nivel central que no deben descentralizarse, ni política ni operativamente, pues no cumplirían con ninguna de las condiciones descritas hasta ahora, es decir, ni su descentralización política contribuiría al desarrollo territorial, ni su descentralización operativa beneficiaría la eficiencia en la prestación para contribuir a la equidad. Este sería el caso de la programación general (que además de garantizar la coherencia y la transparencia permite la redistribución de ingresos y la lucha contra las desigualdades sociales y territoriales), la aprobación de la normativa básica como leyes y reglamentos (que asegura la igualdad de trato a todos los ciudadanos), y la tutela o control de legalidad (Borja, 1987).

A continuación, se profundiza en los elementos clave relacionadas tanto con los “qué”, como con los “cómo” para avanzar hacia la cohesión territorial y corregir los desequilibrios que la misma descentralización, en las competencias que sí son descentralizables, pueda generar.

i) Bienes y servicios públicos de carácter universal como habilitadores de la equidad

En cuanto a los “qué”, se encuentran los bienes y servicios públicos que el Estado se ha comprometido a garantizar, en determinado nivel, para todos sus ciudadanos, para así garantizar un desarrollo social y un verdadero Estado de bienestar. Estos son los factores transformadores y habilitantes que contribuyen directamente a la productividad y al crecimiento económico. En esta categoría se incluyen los servicios básicos (agua potable, electricidad y saneamiento) y lo que la CEPAL ha denominado sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes (incluyendo protección social de los ingresos, educación, inclusión laboral, sistemas de pensiones y salud).

Estos bienes y servicios deben ser de acceso universal, es decir, que deben incluir a todas las personas, no solo como consumidoras y solicitantes de servicios, sino como agentes titulares y sujetos de derechos. Entonces, deben incluir a i) quienes se encuentran en situación de pobreza y requieren garantías de ingresos; ii) quienes, sin ser pobres, son vulnerables y precisan políticas de aseguramiento continuo, y iii) quienes cuentan con una mayor capacidad autónoma de generar ingresos, pero reconocen, en la garantía de un nivel mínimo de protección, una base común para la ciudadanía social (Arenas de Mesa, A., 2023).

En cuanto a los “cómo”, entran a escena la descentralización operativa; la descentralización asimétrica o diferenciada, por capacidades para el caso de la descentralización operativa y por atributos para el caso de la descentralización política; el principio de experimentación en la distribución de competencias; sistemas de compensación y transferencias sostenibles y diferenciadas según los objetivos; y programas de fortalecimiento de capacidades tanto para la descentralización política como la administrativa.

ii) Descentralización operativa para la provisión de la canasta social y de las políticas sectoriales del nivel nacional

El responsable de los bienes y servicios asociados al desarrollo social debe ser el nivel central, ya que estamos hablando de una canasta de bienes y servicios a los que todos los ciudadanos del país deberían poder acceder, independientemente de dónde residan o de sus condiciones socio-económicas.

Por esto, es el nivel central el que debe tomar decisiones sobre la estructura, los niveles y el financiamiento de dicha canasta. En otras palabras, solo el nivel central puede definir y financiar ese piso común de protección y un nivel mínimo de prestaciones a todos sus ciudadanos.

No obstante, dadas las heterogeneidades territoriales, se reconoce que la gestión más próxima a los ciudadanos puede suponer una mejora sensible de la calidad, pertinencia y oportunidad del servicio público. Por ello, se reconoce que las decisiones sobre la operación de la provisión sí pueden descentralizarse, dando lugar a la descentralización operativa.

En este caso, el criterio de eficiencia consiste en lograr la mejor combinación entre los beneficios de aprovechar la capacidad local de contar con más información sobre las condiciones locales y los costos generados por la necesidad de instaurar mecanismos de control (Finot, 2005,). El control se ejerce mediante la elaboración de contratos detallados y el desarrollo de sistemas más complejos de seguimiento y evaluación para evitar que los recursos centrales se utilicen en función de prioridades locales que difieran de las nacionales (Finot, 2001).

Lo anterior también aplicaría en el caso de políticas sectoriales del nivel nacional donde la gestión más próxima a los ciudadanos suponga una mejora sensible de la calidad del servicio público, pero donde el control deba seguirse manteniendo en el nivel central para poder lograr los objetivos de bienestar de la nación.

En estos casos es útil que los gobiernos subnacionales, además de operar como agentes del nivel nacional, operen como coordinadores de dichas políticas, tanto las que tienen objetivos de desarrollo social como sectorial, para identificar oportunidades de intervención intersectorial y de integración alrededor de las características propias del territorio, siempre con el objetivo de cumplir las metas definidas en el nivel central.

iii) *Descentralización asimétrica o diferenciada*

La descentralización operativa no debe avanzar más lejos ni más rápido de lo que permite la capacidad de absorción local, que es la capacidad institucional, administrativa, legal y gerencial para manejar adecuadamente las responsabilidades delegadas (Wiesner, 1993). En ese caso, y reconociendo que la heterogeneidad territorial tiene un componente asociado a la desigualdad en el nivel de capacidades institucionales, la descentralización operativa debe ser un proceso gradual en el cual se experimente una descentralización asimétrica, es decir, una situación en donde administraciones subnacionales del mismo nivel de gobierno tengan diferentes competencias.

Este proceso de descentralización operativa diferenciada y gradual, debería ser dinámico en el tiempo, y sujeto a seguimiento y evaluación, pues sólo se deberían transferir competencias sobre la operación de la provisión de la canasta social o de políticas sectoriales si el gobierno subnacional tiene las capacidades para que esto implique una ventaja en términos de eficiencia. De lo contrario, el gobierno nacional no podría transferir estas funciones, pues en últimas, el responsable de que se cumplan las metas seguirá siendo el nivel nacional, independientemente de quién las opere. Entonces dicha transferencia está sujeta a los avances o retrocesos y debería basarse en un sistema de monitoreo y toma de decisiones simple, transparente y claro para todos.

La descentralización política también debería atender a un principio de asimetría o diferenciación, pero en este caso sería un proceso mucho más estático que el de la descentralización operativa, pues la diferenciación atendería a determinantes mucho más estáticos que las capacidades institucionales (las cuales se espera que se fortalezcan en un horizonte de tiempo determinando). Nos referimos a los atributos territoriales que modifican radicalmente la necesidad de contar o no con determinada autonomía.

Ejemplos de esto sería la ubicación en zonas de frontera, donde en muchas ocasiones la presencia que puede lograr el nivel central no es la suficiente para gestionar los conflictos socio-territoriales de forma oportuna pero en donde no se pueden transferir algunas decisiones operativas por razones de seguridad nacional; territorios predominantemente rurales de baja densidad poblacional, donde los costos de provisión de la canasta social y de la política sectorial tengan funciones de producción radicalmente distintas al resto de territorios, por lo que las transferencias no pueden responder a la fórmula de cálculo tradicional; territorios de importancia para la biodiversidad, cuya contribución al desarrollo no puede ser medida a través de variables típicas de crecimiento económico, ni pueden ser ponderados por el número de habitantes, y en donde no aplican las mismas metas de las políticas sectoriales típicas; territorios de mayoría pertenencia étnica, en donde incluso las concepciones de desarrollo y bienestar pueden ser distintas a las del nivel nacional, por lo que se requiere de autonomía en muchas más definiciones que en el resto del país se reserva el nivel nacional.

Esta descentralización diferenciada o asimétrica también podría responder a cambios en la diferenciación geográfica de la demanda. De esta manera, mientras en algunos territorios su administración pública puede hacerse cargo de la competencia operativa o política para lograr los fines, en otro momento del tiempo o en otra subregión del país, dicha escala puede no llegar a ser suficiente para abordar la situación o para ser costo-eficiente, por lo cual puede requerir de las mencionadas asociaciones territoriales.

iv) El principio de experimentación en la distribución de competencias

Tomando prestado el concepto de la gobernanza experimentalista de las políticas de desarrollo productivo (Salazar-Xirinachs y Llinás, 2024), la descentralización es una búsqueda o descubrimiento colectivo caracterizado por la "incertidumbre estratégica", en donde ningún actor o agente (ni el sector público de nivel nacional, ni los niveles subnacionales, ni la academia, ni las empresas, ni la sociedad civil) tiene toda la información para determinar una a una las competencias que se deben descentralizar, ni tampoco los límites entre la descentralización operativa y la política, ni tampoco con qué tipo de diferenciación.

Ningún actor dispone de todo el conocimiento acerca de cómo se debería implementar la descentralización, por lo que es indispensable trabajar de manera colectiva, implementando procesos continuos de detección y priorización de problemas, y diseñando soluciones que, a su vez, permitan detectar nuevos problemas y corregir el rumbo cuando sea necesario. Es decir, la descentralización debería adoptar un enfoque de adaptación iterativa orientada al problema (Andrews, Pritchett y Woolcock, 2017 en Salazar-Xirinachs y Llinás, 2024). El involucramiento de todos los actores, no sólo los políticos, es clave, ya que estos son procesos de cambio de largo plazo, por lo cual deben blindarse de los cambios de política pendulares.

Este principio de experimentación está directamente relacionado con la descentralización asimétrica o diferenciada en donde el aprender haciendo y la innovación en política pública es fundamental. Por ello, implementar los cambios de forma gradual puede ayudar a los gobiernos nacionales y subnacionales a aprender de los éxitos y las equivocaciones y tomar decisiones para revisar los cambios si es necesario (OECD, 2019).

En la descentralización operativa diferenciada se pueden probar mecanismos en donde sean los gobiernos subnacionales quienes voluntariamente pueden elegir las competencias que quieren asumir (Congleton, 2015 en OECD, 2019), en vez de que sea el gobierno central el que las transfiere de forma unilateral. Esto podría ayudar a implementar marcos de gobernanza adaptados a diferentes contextos territoriales y coyunturas (OECD, 2019).

v) *Sistemas de compensación y transferencias sostenibles y diferenciadas según los objetivos*

Sin robustos mecanismos de compensación, la descentralización política y administrativa puede desencadenar lo que la OCDE denomina un "círculo vicioso de desigualdad territorial", donde los territorios con menor capacidad fiscal enfrentan mayores brechas sin tener instrumentos para poder corregirlas (OECD, 2019). Estos sistemas son esenciales para reducir las profundas desigualdades territoriales preexistentes y contrarrestar aquellas que la propia descentralización política suscita, pues la descentralización tiende a reforzar la autonomía territorial de aquellos territorios con las mejores condiciones iniciales (Finot, 2001; Finot, 2002; Finot, 2005; CEPAL, 2009).

Los sistemas de transferencias deben convertirse en dos sistemas claramente diferenciados (CEPAL, 2009; Finot, 2001; Finot, 2005). Uno de transferencias sociales y bienes públicos sectoriales del nivel nacional, que estaría dirigido a implementar la descentralización operativa y por tanto a asegurar que todos los habitantes del país tengan acceso igualitario a una canasta mínima de servicios sociales y bienes sectoriales del nivel nacional. Aquí los gobiernos subnacionales actuarían en calidad de agentes de los respectivos gobiernos centrales, por lo que los sistemas de seguimiento y evaluación serían del nivel nacional. Los recursos de este sistema deberían estar condicionados a metas de política establecidas por el nivel nacional, dejando el margen de decisión a los gobiernos subnacionales sobre cómo emplearlos para lograr dichas metas. Estos sistemas redistribuirían la capacidad de acceso a estos bienes básicos, reduciendo la desigualdad entre las personas.

Por otro lado, el sistema de transferencias propiamente territoriales, que debe orientarse a apoyar decisiones autónomas para el desarrollo territorial de los gobiernos subnacionales con menores capacidades fiscales. Entonces, para reducir las desigualdades territoriales, el nivel de estas transferencias debe variar en forma inversa respecto al nivel de ingreso o capacidad fiscal de cada gobierno subnacional. La clave para conciliar eficiencia con equidad en este sistema es que las transferencias sean de libre disponibilidad pero que estén condicionadas al esfuerzo relativo de cada comunidad, que no tendría que ser únicamente tributario sino también las contribuciones en trabajo que hacen sus organizaciones de la sociedad civil. Este sería un sistema compensatorio, en el sentido que compensa las contribuciones de los territorios que no son capturadas por el sistema tributario tradicional, tales como las contribuciones en términos de conservación de la biodiversidad, las fuentes hídricas, el patrimonio cultural, etc., y permite a todos los territorios tener los recursos para impulsar sus agendas de desarrollo productivo.

Finalmente, el diseño institucional de estos sistemas debe estar acompañado por una mayor autonomía tributaria subnacional para que las comunidades puedan determinar sus propios impuestos (Finot, 2005; Finot, 2002). El sistema debe ser diseñado para estimular la eficiencia y la contribución ciudadana, ya que los sistemas de compensación que no vinculan el gasto con los aportes locales generan presiones desequilibradoras (Finot, 2005; Finot, 2001; Wiesner, 1993). En este sentido, las transferencias deben ser enteramente subsidiarias de la iniciativa y el aporte local, impulsando incluso la asociación de entidades territoriales para generar economías de escala y una mejor gestión del desarrollo productivo regional (Finot, 2001; Finot, 2005; Wiesner, 1993, citado en Moncayo, 2002).

vi) *Programas de fortalecimiento de capacidades tanto para la descentralización política como la operativa*

Tanto el nivel nacional como los niveles subnacionales requieren de programas de fortalecimiento de capacidades para lograr una implementación adecuada del modelo de descentralización aquí propuesto.

En el caso del gobierno nacional es necesario primero realizar un proceso de diálogo interno que permita la discusión y apropiación de los principios del modelo de descentralización escogido. Esto seguramente enfrentará dinámicas de resistencia, pues la descentralización necesariamente implica

una reducción de la burocracia a nivel central. También implica un cambio en los sistemas de control fiscal y disciplinario, especialmente si se quiere adoptar el principio de experimentación y aprendizaje. Más aún, implica cambios en los mismos procesos de fortalecimiento de capacidades que el nivel nacional aplicaba en los niveles subnacionales.

Tanto para la descentralización política como la administrativa debe hacerse un fuerte énfasis en las capacidades para la participación ciudadana, tanto en la ciudadanía como en la administración pública, para que la participación sea un aliado de la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos.

En el caso de la descentralización operativa, el nivel nacional debe fortalecer sus capacidades de flexibilización del seguimiento y la evaluación para lograr monitorear el cumplimiento de metas, sin desgastar a la administración local y más aún, convertir al seguimiento y la evaluación en una herramienta para el fortalecimiento de las administraciones locales. Por su parte, las administraciones locales deben fortalecer sus capacidades técnicas y operativas para así responder de forma adecuada a los lineamientos dados por el nivel nacional y poder interpretar de forma adecuada las particularidades del territorio y los procesos de participación colectiva.

En el caso de la descentralización política, las administraciones locales deben emprender fuertes procesos de fortalecimiento de sus capacidades técnicas, operativas, políticas y de prospectiva, para así avanzar de forma efectiva en el fortalecimiento de su autonomía. En la sección 3 de este capítulo se hace un énfasis en las capacidades necesarias para avanzar en un modelo de descentralización fiscalmente sostenible que avance hacia la autonomía territorial.

c) La sostenibilidad fiscal del modelo de descentralización

La implementación de un modelo de descentralización que combine la autonomía política con la eficiencia operativa presenta desafíos significativos para mantener la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal del Estado. La función de estabilización, que tradicionalmente recae en el gobierno central, debe conciliarse con la transferencia de poder de decisión y gasto hacia niveles subnacionales, quienes cada vez más deben incluir en sus políticas la sostenibilidad fiscal de sus acciones. Para que la descentralización sea sostenible, debe estar enmarcada en una gestión pública de calidad que utilice ejercicios prospectivos, planes estratégicos y reglas fiscales de mediano plazo (CEPAL, 2012). El objetivo es alinear los esfuerzos subnacionales con el bienestar nacional y asegurar que las iniciativas locales no comprometan el equilibrio general del país (Wiesner, 1993).

La estabilización macroeconómica es una función que suele asignarse al nivel nacional (Musgrave, 1959). Es la condición necesaria para que las demás funciones y políticas, incluida la eficiencia en la asignación y la equidad, puedan ser alcanzables (Wiesner, 1993). La volatilidad de la economía genera mayores impactos en los territorios y en las personas más vulnerables, que no tienen redes de protección social que les permitan enfrentar los choques sin afectar sus activos básicos o sus trayectorias. La CEPAL propone una macroeconomía para el desarrollo que no solo controle la inflación nominal, sino que también refuerce los instrumentos anticíclicos y promueva la estabilidad real (producto y empleo), vinculando estos objetivos a la transformación productiva y a la mejora de la distribución del ingreso (CEPAL, 2012; CEPAL, 2018). Esto exige que la política fiscal sea gestionada para actuar como catalizadora del crecimiento, siendo menos procíclica y volátil (Titelman, 2023).

Una orientación crucial para la estabilidad macroeconómica es proteger la inversión pública de los ciclos económicos, evitando que se utilice como variable de ajuste en las fases descendentes del ciclo (CEPAL, 2018; Titelman, 2023). La propensión histórica al comportamiento procíclico en la región disminuye la capacidad de emprender proyectos a largo plazo, dificultando el restablecimiento de equilibrios macroeconómicos y los niveles de inversión previos a las crisis (CEPAL, 2018). Por lo tanto,

se deben establecer mecanismos de financiamiento, como fondos de estabilización, y revisar las reglas fiscales para limitar recortes perjudiciales a la inversión pública dinamizadora del crecimiento (Titelman, 2023).

En este caso, deberían protegerse las transferencias territoriales que se den para la descentralización política y las consecuentes inversiones en el desarrollo territorial, especialmente en las fases descendentes del ciclo. Para ello los sistemas de transferencias deben ser diseñados de tal forma que hagan compatible el objetivo de eficiencia, con el de equidad y el de estabilidad. Sin embargo, en la mayoría de los casos las transferencias territoriales, al provenir de participaciones fijas en impuestos nacionales, resultan procíclicas (Ocampo, 2001 citado en Finot, 2005) y cuando además propician un gasto que no depende de los correspondientes esfuerzos locales relativos, contribuyen a generar presiones desequilibradoras (Finot, 2005).

Como se ha descrito anteriormente, para que la descentralización política propicie asignaciones más eficientes y sostenibles fiscalmente, es imprescindible que las decisiones sobre gasto local estén vinculadas con los aportes locales. Así mismo, que las transferencias territoriales sean de libre destinación, pero estar condicionadas al aporte local relativo de cada comunidad. Y que las decisiones tanto sobre gasto como sobre aportes locales actuales y futuros (endeudamiento) hayan sido adoptadas participativamente (Finot, 2002).

Para facilitar el cálculo del aporte local relativo de cada comunidad es importante la construcción del "producto bruto geográfico", haciendo un gran esfuerzo para contabilizar los servicios ecosistémicos y el patrimonio cultural. Así mismo, la construcción y el mantenimiento de una base catastral unificada y actualizada es esencial para determinar los valores y el potencial de uso de la tierra y la captación de recursos (Carolini et. al., 2019).

Aprovechar esto requiere que las administraciones subnacionales tengan el derecho a autoimponerse tributos, y a tener la facultad de modificar los valores y porcentajes para que los ciudadanos puedan elegir soluciones alternativas con diferentes costos. Así, los tributos deberían tener una relación muy directa entre el aporte y el bien público del que se disfruta. Este es el caso de las contribuciones que se originan en la obtención de un beneficio particular de obras destinadas para el bienestar general, las tasas, que son los aportes que se pagan al Estado como remuneración por los servicios que este presta. Si se descentraliza el gasto sin autonomía sobre el aporte, se crea una situación de descentralización política del gasto que desincentiva la participación y la eficiencia (Finot, 2001; Finot, 2005).

Por su parte, para la descentralización operativa, es importante que el nivel nacional defina el contenido y la dimensión de la canasta de bienes y servicios a los que todo ciudadano debería acceder, ya que esto depende de las posibilidades de financiamiento de cada país. Como sostiene la CEPAL, es esencial que las políticas de protección social tengan como fin la universalidad, que la priorización sea solo un instrumento, y que la protección social no se extienda hasta niveles de protección que no sean financiados (Arenas de Mesa, A., 2023).

Para garantizar la sostenibilidad fiscal, es indispensable la adopción e implementación de reglas fiscales creíbles y marcos de mediano plazo (MFMP), tanto a nivel nacional como territorial, que contenga metas de superávit primario, diseñado para garantizar la sostenibilidad de la deuda (CEPAL, 2012; CEPAL, 2024). Este marco debe complementarse con la actuación de consejos fiscales independientes, cuya función sea la de garantizar la credibilidad y efectividad de las reglas, y un amplio consenso político que asegure su aceptación (CEPAL, 2024).

En el ámbito subnacional, la reforma del marco de responsabilidad fiscal es vital para asegurar que la descentralización no genere presiones desequilibradoras sobre el fisco central (Finot, 2005). Se deben incluir controles al gasto y límites al endeudamiento subnacional, junto con la incorporación de cláusulas de escape explícitas que permitan margen de maniobra ante choques exógenos (Informe final Misión Descentralización). Pero así mismo, se deben considerar excepciones cuando los gobiernos

subnacionales exhiban un elevado nivel de autonomía territorial que posibilite la revisión de dichos controles y límites, apelando al principio de descentralización asimétrica.

Los sistemas de transferencias deben ser rediseñados para evitar el desestímulo al esfuerzo fiscal propio y diferenciar entre las transferencias para la descentralización operativas, de las transferencias para la autonomía territorial, tal como se discutió en la sección anterior. Entonces, para complementar el rediseño de transferencias y fortalecer la sostenibilidad, es imperativo aumentar la autonomía fiscal propia de los gobiernos subnacionales, un requisito esencial para la descentralización política.

La estabilización macroeconómica y la sostenibilidad fiscal dependen en gran medida del robustecimiento de las capacidades institucionales (TOPP) en todos los niveles de gobierno (CEPAL, 2024). Las capacidades Técnicas (planificación estratégica, sistemas de información), Operativas (gestión por procesos, recursos humanos capacitados), Políticas (gobernanza, diálogo social, construcción de agendas), y Prospectivas (visión de largo plazo, armonización de posiciones) son esenciales para garantizar la calidad de la gestión pública y la implementación eficiente de políticas, asegurando así la sostenibilidad del modelo (CEPAL, 2024).

Asimismo, es clave fortalecer la gobernanza multinivel y la coordinación entre las políticas macroeconómicas y los esfuerzos subnacionales (CEPAL, 2024). El gobierno nacional debe ejercer su rol de rectoría y articulación, asegurando que las acciones subnacionales, aunque autónomas, sean coherentes con las metas nacionales de estabilidad macroeconómica y crecimiento (Wiesner, 1993; CEPAL, 2024).

Finalmente, la orientación hacia la sostenibilidad fiscal y la estabilización macroeconómica requiere una transparencia presupuestal y un sistema de rendición de cuentas y evaluación de resultados constante (Wiesner, 1993). La transparencia debe ser hacia los ciudadanos en el caso de la descentralización política, permitiendo que los ciudadanos vigilen el uso de sus impuestos locales, y hacia los niveles de gobierno superiores, garantizando que el gobierno central pueda monitorear el desempeño fiscal subnacional y la efectividad del gasto en el caso de las competencias descentralizadas operativamente (Wiesner, 1993). Sin esta disciplina y vigilancia, el proceso descentralizador corre el riesgo de convertirse en una fuente de ineficiencia y equidad, socavando los objetivos de desarrollo y autonomía (Wiesner, 1993).

3. Un foco sobre la innovación pública y las Capacidades Técnicas, Operativas, Políticas y Prospectivas necesarias para la descentralización y la autonomía territorial

a) Innovación pública y capacidades institucionales

América Latina y el Caribe enfrenta una nueva ola de transformaciones estructurales marcadas por la desigualdad territorial, el cambio climático, las transiciones demográficas y tecnológicas, y los crecientes desafíos de gobernanza. En este contexto, avanzar hacia un modelo de autonomía territorial exige superar los enfoques tradicionales de descentralización homogénea y adoptar estrategias adaptativas, flexibles y sensibles a los atributos y capacidades de los territorios. Esto implica pensar la innovación pública no como una excepción, sino como la norma.

Uno de los elementos centrales que debe delimitar la aproximación teórica en este documento es en qué condiciones es deseable pensar en la autonomía territorial, cuáles elementos de innovación pública serán centrales para lograr que una mayor autonomía en efecto sea una palanca transformacional a nivel territorial y qué tipo de capacidades se deben potenciar.

Desde esta perspectiva, el ejercicio de la autonomía territorial debe leerse como una posibilidad de generar capacidades institucionales diferenciadas, más coherentes con los contextos locales y con mayor potencial para producir soluciones adaptadas. La capacidad de los territorios para innovar,

coordinar actores, movilizar recursos y diseñar políticas públicas pertinentes se convierte en un eje estratégico para la transformación del Estado. Por lo tanto, la autonomía territorial es un concepto que ha estado profundamente ligado a la organización del Estado y a las dinámicas del poder político y fiscal. Por ejemplo, autores como Oates (1972) y Tiebout (1956) plantearon que acercar las decisiones al nivel local implica eficiencias en el gasto y tiene mayor eficacia en términos de responder a las necesidades y realidades de los ciudadanos. En este sentido, conviene precisar que autonomía y descentralización no son sinónimos: la autonomía implica control y responsabilidad política efectiva, mientras que la descentralización puede mantenerse en un plano meramente administrativo.

Como se ha aclarado anteriormente, para efectos de este documento, entendemos que la autonomía territorial va más allá del reconocimiento jurídico de competencias o de la transferencia de presupuestos del orden nacional a los gobiernos subnacionales. Se puede afirmar que la autonomía territorial implica la real capacidad institucional de los gobiernos subnacionales para ejercer funciones sustantivas con recursos propios, con poder de decisión y rendición de cuentas, en un marco de equidad interterritorial y coordinación multinivel (CEPAL, 2022).

Esto implica desarrollar una mayor capacidad de innovación pública como un elemento central en el proceso de alcanzar la autonomía territorial. La innovación pública puede expresarse en diversas dimensiones:

- En el diseño institucional, mediante nuevos marcos de gobernanza multinivel que favorezcan la cooperación intergubernamental, la asociatividad territorial y la gestión integrada de funciones.
- En los instrumentos de política, desarrollando mecanismos de financiamiento que reconozcan la heterogeneidad territorial y permitan mayor flexibilidad en el uso de recursos.
- En la gobernanza de datos y evidencia, incorporando sistemas de información territorial que orienten decisiones basadas en evidencia.
- En la relación con la ciudadanía, a través de esquemas de participación que fortalezcan la legitimidad de la acción pública local.

La autonomía territorial es sobre todo una capacidad institucional que debe ser construida en el tiempo, adaptada a las especificidades de cada territorio, y orientada a generar valor público desde lo local. Este proceso implica un ejercicio permanente de innovación pública, entendido como la creación o adaptación de soluciones, arreglos institucionales, mecanismos de gobernanza y modelos de gestión que respondan a los desafíos estructurales de los territorios.

En este marco, la innovación pública se convierte en una condición habilitante para que la autonomía territorial no sea solo una declaración normativa, sino una práctica efectiva que transforme las relaciones entre niveles de gobierno empodere a las entidades territoriales y genere bienestar a partir de decisiones más cercanas a la ciudadanía.

Una estrategia de innovación pública para fortalecer la autonomía territorial debe considerar, al menos, los siguientes aspectos:

- Reconocimiento de la diversidad territorial: La innovación debe partir del reconocimiento de la heterogeneidad de capacidades institucionales, contextos socioeconómicos, estructuras poblacionales y atributos ecológicos. Esto exige un enfoque de descentralización diferenciada, donde la asignación de competencias y recursos esté alineada con estas condiciones.

- Fortalecimiento de capacidades TOPP (técnicas, organizativas, políticas y programáticas): La autonomía requiere instituciones territoriales con capacidad de diseño, ejecución, evaluación y rendición de cuentas. Esto implica invertir sostenidamente en capital humano, sistemas de gestión y articulación interinstitucional.
- Flexibilidad en el uso del gasto público: La rigidez del gasto condicionado limita la autonomía efectiva. Se requiere avanzar hacia un modelo que permita a los gobiernos subnacionales decidir sobre sus prioridades de inversión, dentro de marcos de transparencia, sostenibilidad fiscal y rendición de cuentas.
- Instrumentos financieros innovadores: La innovación también debe expresarse en el financiamiento. Diseñar fondos de propósito general más redistributivos, mecanismos de transferencias con criterios de equidad y eficiencia, y esquemas de cofinanciación para proyectos regionales son parte del repertorio necesario.
- Sistemas de información para la autonomía: La toma de decisiones a nivel territorial debe basarse en datos desagregados, actualizados y relevantes. Se necesitan plataformas interoperables, indicadores de capacidades institucionales y métricas para la evaluación del ejercicio de competencias.
- Innovación en los arreglos de gobernanza multinivel: Se deben fortalecer los espacios de coordinación funcional, más allá del control jerárquico, promoviendo lógicas de colaboración, subsidiariedad y aprendizaje mutuo entre niveles de gobierno.

La transformación del Estado hacia un modelo de mayor autonomía territorial requiere una arquitectura institucional que reconozca la diversidad y desigualdad estructural entre los territorios. En este sentido, la innovación pública y la autonomía no pueden entenderse bajo lógicas de implementación uniforme ni instantánea. Por el contrario, deben enmarcarse en un proceso gradual y asimétrico, donde cada entidad territorial acceda a nuevas competencias y recursos en función de sus atributos y capacidades.

La gradualidad permite construir institucionalidad con base en la evidencia, el aprendizaje y el fortalecimiento progresivo. La asimetría, por su parte, reconoce que los territorios no son iguales en términos de capacidades técnicas, fiscales o ecológicas, y que, por tanto, requieren caminos diferenciados de desarrollo institucional. La innovación pública cumple aquí un rol clave: crear soluciones adaptadas, diseñar mecanismos de acompañamiento desde el nivel nacional y pilotar arreglos que luego puedan escalarse.

Este enfoque no solo protege la sostenibilidad fiscal y operativa de la transformación estatal, sino que garantiza que la autonomía sea un derecho ejercido con responsabilidad y no una carga mal distribuida. Así, innovar para autonomizar requiere también planificar para transformar, con justicia territorial y equidad intergubernamental como principios orientadores.

La innovación pública es el puente entre el principio jurídico de la autonomía y su ejercicio efectivo en el territorio. No basta con redistribuir competencias y recursos si no se transforma la forma de gobernar. De allí que una agenda de autonomía territorial debe estar acompañada de una agenda de innovación institucional, que permita experimentar, adaptar y escalar soluciones que respondan a las necesidades y potencialidades de cada lugar. Este es el punto de partida para una conversación más amplia sobre descentralización asimétrica, capacidades TOPP y justicia territorial.

b) Capacidades TOPP y desarrollo regional: el desafío de la autonomía territorial

Uno de los debates más relevantes en América Latina es cómo las capacidades TOPP y la innovación pública se articulan con el desarrollo regional en clave de autonomía territorial. Aunque la evidencia empírica sobre sus impactos económicos y sociales diferenciales aún es limitada y fragmentaria, la discusión trasciende el terreno técnico y se sitúa en el campo político-institucional: ¿cuál es el valor de que el desarrollo sea gestionado desde los territorios?

Las capacidades TOPP adquieren sentido cuando son concebidas como capacidades distribuidas territorialmente, orientadas a fortalecer la agencia local y la deliberación democrática desde el nivel subnacional. Este enfoque plantea un giro epistemológico: no se trata de llevar innovación desde el centro hacia la periferia, sino de reconocer que la innovación pública puede, y debe, emerger desde los territorios como respuesta situada a sus desafíos específicos. En ese sentido, la autonomía territorial no es un fin en sí mismo, sino un medio para viabilizar capacidades públicas más pertinentes, legítimas y eficaces.

Desde una perspectiva latinoamericana crítica del institucionalismo normativo, autores como Andrés Rodríguez-Pose han argumentado que las capacidades institucionales no son artefactos técnicos ni pueden ser trasplantadas de manera homogénea desde centros de poder o a través de diseños institucionales estándar. Su construcción está profundamente mediada por condiciones territoriales desiguales, ancladas en la calidad de los arreglos político-institucionales, la densidad de redes sociales locales y la presencia —o ausencia— de agencia política endógena (Rodríguez-Pose, 2013; Rodríguez-Pose y Wilkie, 2017). En esta línea, se reconoce que el éxito de las intervenciones públicas depende no solo de "lo que se hace", sino de "dónde y cómo se hace", en contextos históricos marcados por trayectorias institucionales dispares, capacidades estatales fragmentadas y asimetrías de poder subnacional.

Desde una visión complementaria pero más cercana a la economía política del desarrollo, Xavier Sala-i-Martin ha subrayado que la eficacia de las políticas públicas no puede desvincularse del contexto institucional y cultural en que se insertan. En sus trabajos sobre crecimiento económico y competitividad global, argumenta que las instituciones no son insumos genéricos ni universales, y que los intentos de replicar arreglos institucionales exitosos sin considerar su arraigo contextual tienden a fracasar o generar efectos no deseados (Sala-i-Martin, 2002; Sala-i-Martin y Artadi, 2004). Esta crítica se alinea con una creciente literatura sobre "isomorfismo institucional fallido", que cuestiona la reproducción mecánica de estructuras institucionales sin comprender sus condiciones habilitantes.

En conjunto, estas perspectivas coinciden en advertir que la construcción de capacidades estatales —y en particular las capacidades TOPP vinculadas a la innovación pública— debe ser entendida como un proceso situado, contingente y co-construido, más que como un paquete de herramientas transferibles.

Vale la pena señalar que el sector privado ha avanzado en el fortalecimiento de sus procesos estratégicos mediante el uso de marcos de gobierno corporativo. Estos marcos —basados en principios de colegialidad, deliberación estructurada, transparencia y rendición de cuentas— han demostrado ser eficaces para mejorar la calidad de las decisiones estratégicas en contextos de alta incertidumbre y complejidad. La experiencia del sector privado podría ofrecer aprendizajes relevantes para el ámbito público, especialmente en lo que respecta a la institucionalización de mecanismos colegiados para la toma de decisiones con orientación a valor público.

Las capacidades de los gobiernos subnacionales no sólo deben enfocarse en gestionar lo público, sino también en interactuar de forma productiva con universidades, sector privado, ciudadanía organizada y comunidades epistémicas para generar valor público.

Dado el contexto de creciente polarización política, tanto a nivel global como nacional, es fundamental que la innovación pública más relevante se centre en consolidar el diálogo como espacio legítimo de generación de consensos. Este tipo de innovación —que refuerza el carácter deliberativo del Estado— es clave para dotar a las instituciones de capacidades reales para gestionar transformaciones complejas. Apostar por arreglos institucionales que prioricen la construcción de acuerdos, la negociación intersectorial y la corresponsabilidad entre actores públicos y sociales es tan urgente como fortalecer capacidades técnicas o digitales, y los sistemas nacionales (y subnacionales) de innovación, subrayando que las capacidades del Estado no sólo deben enfocarse en gestionar lo público, sino también en interactuar de forma productiva con universidades, sector privado, ciudadanía organizada y comunidades epistémicas para generar valor público.

II. Caso colombiano

A. Un país de elevadas desigualdades territoriales

Colombia presenta un elevadísimo nivel de desequilibrios espaciales en el desarrollo productivo de sus regiones, que perpetúa la inequidad en el acceso de todos los habitantes del territorio nacional a las oportunidades y beneficios del desarrollo. Colombia tiene una alta concentración de su economía y de su población en unas cuantas ciudades, con una mayor incidencia de la pobreza multidimensional en las zonas rurales y con niveles de calidad de vida en las ciudades cada vez más desalentadores.

Según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda y datos del valor agregado del 2018, Bogotá concentra el 15,4% de la población y el 25,4% del valor agregado nacional en el 0,14% del área del país, y tiene un índice de pobreza multidimensional (IPM) del 9%. Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena concentran otro 14,2% de la población y el 15,9% del valor agregado en otro 0,15% del territorio del país. Mientras tanto, los restantes 1.098 municipios y las 18 Áreas No Municipalizadas (ANM) tienen cada uno una participación menor al 1,6% del valor agregado nacional (el 88,4% de ellos con una participación menor al 0,1%), en conjunto representando el 58,8% de dicho valor agregado en el 99,71% del territorio. De hecho, las 18 ANM no alcanzan a sumar juntas un 0,02% del valor agregado del país y representan el 14,6% del territorio, con una tasa promedio del IPM del 90% (Ospina, 2023).

De acuerdo con la Misión del Sistema de ciudades (DNP, 2014), por la complejidad de la geografía y la precariedad de la conectividad nacional, las ciudades colombianas se desarrollaron en territorios aislados, con poca relación y complementariedad entre ellas. Además, salvo casos específicos, cuentan con economías con bajos niveles de productividad y especialización. En general, la heterogeneidad entre las aglomeraciones del Sistema de Ciudades es bastante alta, en términos de tamaño de la aglomeración, la presencia de clústeres de mayor productividad, la importancia del empleo formal, la formación de capital humano y el tamaño promedio por empresa.

Por su parte, de acuerdo con la Misión para la Transformación del Campo (DNP, 2015), el 85% del territorio nacional corresponde a municipios rurales o rurales dispersos, el 9% a municipios intermedios

y el 6% a ciudades y aglomeraciones, con una correlación entre el nivel de ruralidad del municipio y la incidencia de la pobreza multidimensional. Además, en promedio, entre más rural sea un municipio, más aislado de alguna de las 56 ciudades definidas como nodos en el Sistema de Ciudades. Esta situación de aislamiento se profundiza en muchas zonas del país donde el transporte fluvial es la única alternativa para el transporte de carga y de pasajeros, el cual está poco desarrollado y presenta altos niveles de informalidad e inseguridad (Ospina, 2023).

La elevada desigualdad territorial también se puede evidenciar en que las ciudades y aglomeraciones ocupan el 6% del territorio nacional, concentran el 73% del valor agregado y el 65% de la población. Con esto, en el 94% del territorio se produce sólo el 27% del valor agregado y se ubica solo el 35% de la población (Ospina, 2023 con datos DANE, 2018). Más aún, el 18% de los municipios y áreas no municipalizadas del país hacen parte de territorios funcionales que han perdido en términos de dinamismo económico e inclusión social, y el 39% de municipios ganaron en términos de mayor inclusión social, pero perdieron en dinamismo económico. En otras palabras, un 57% de los municipios del país no participa en el dinamismo económico del país (Fergusson et. al., 2018).

Las desigualdades territoriales no se distribuyen aleatoriamente en el territorio nacional. De forma bastante consistente, las brechas en las principales dimensiones son más grandes a mayor desconexión de aquellas ciudades y aglomeraciones. Este amplio porcentaje del territorio fuera de estas áreas de influencia incluye a los territorios de frontera, a la región insular, a los territorios colectivos de grupos étnicos (resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras) y a los territorios que son o esperan convertirse en Zonas de Reserva Campesina. Asociado a esto, es aquí donde se encuentran los territorios más afectados por el conflicto armado, la mayor presencia de cultivos de uso ilícito y de minería ilegal, y los núcleos de deforestación (Ospina, 2023).

Según la más reciente Misión de Descentralización (DNP–PNUD, 2024), el llamado “triángulo de oro extendido”, conformado por Bogotá y los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico y Santander, concentra el 74% del PIB nacional sin actividad extractiva, el 83% de la industria y el 82,4% del crédito. Esta región andina, junto con algunos nodos en el Caribe, reúne la mejor infraestructura vial, las doce universidades más importantes, los hospitales de mayor complejidad, los empleos formales mejor remunerados, la fuerza laboral más calificada y el mayor poder de consumo de los hogares. Sin embargo, es también la región donde se expresan las mayores desigualdades internas entre municipios, fenómeno que se repite en departamentos con fuerte actividad extractiva: Bogotá y su área metropolitana concentran el 92,2% del PIB de Cundinamarca; Medellín y el Valle de Aburrá, el 65,6% de Antioquia; Barranquilla y Soledad, el 82,0% del Atlántico; Cali y Yumbo, el 55,5% del Valle del Cauca; y Bucaramanga con Girón, Floridablanca y Piedecuesta, el 48,2% de Santander (DNP–PNUD, 2024).

Estas marcadas desigualdades territoriales se trasladan a la representación de personas de estas ciudades en los roles de toma de decisiones del nivel nacional, lo cual tiende a reforzar dichas desigualdades. Los datos tienden a reflejar evidentes desigualdades regionales. Desde la Constitución de 1991 y hasta 2021 Colombia tuvo 238 personas al frente de los ministerios del nivel nacional. El 52% de ellas nacieron en cuatro ciudades con una prevalencia sustancial de la capital del país: 63 (casi el 30%) nacieron en Bogotá, 21 personas nacieron en Barranquilla, 20 en Medellín y 11 en Cali (Salaz et. al., 2024). Por su parte, examinando la evolución de los orígenes regionales y educativos de la junta directiva del Banco de la República entre 1923 y 2023, se encuentra que hay una dominancia, variable pero persistente, de miembros de Bogotá y la región cafetera (originalmente conformada por Antioquia y Caldas) (Salas-Díaz, 2024). Los resultados de la política monetaria no son neutrales en sus efectos diferenciados geográficamente ni por grupos de interés y hay evidencia de que el lugar de origen de un miembro de junta afecta las decisiones que afectan el bienestar de su lugar de origen (Salas-Díaz, 2024).

Ahora bien, otro punto que hay que tener en cuenta es que incluso dentro de las ciudades se evidencian fuertes desigualdades espaciales y deseconomías de aglomeración. Por ejemplo, de acuerdo

con el Informe de Calidad de Vida 2024 de Bogotá Cómo Vamos, en la ciudad existen fuertes desigualdades urbanas, asociadas a la distribución inequitativa de servicios culturales, de salud y oportunidades económicas, junto con la concentración de problemáticas delictivas y ambientales, con especial atención en el suroccidente y las periferias de la ciudad. También se evidencian fuertes barreras de acceso al empleo formal, una alta informalidad y retos para emprender.

B. Marco Jurídico de la descentralización en Colombia

Con la Constitución Política de 1991 se definió que Colombia es “un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (Art. 1).

La descentralización en Colombia ha sido entendida como un proceso mediante el cual se transfieren competencias y recursos desde el gobierno central hacia las entidades territoriales, con el objetivo de fortalecer la autonomía de estas últimas para la gestión de sus intereses, en coordinación con el nivel nacional, y dentro de un marco de República Unitaria (Constitución Política 1991, Art. 1; DNP, 2024).

Cuadro 1
Principales artículos asociados a la descentralización en la Constitución de 1991

Artículo	Descripción
Artículo 1	Declara que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.
Artículo 287	Reconoce a las entidades territoriales el derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar recursos y establecer tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
Artículo 288	Indica que la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.
Artículo 356	Establece la participación de las entidades territoriales en las rentas nacionales, determinando criterios para la distribución de recursos, con el fin de garantizar una adecuada prestación de los servicios a su cargo.
Artículo 357	Regula el Sistema General de Participaciones, indicando que las asignaciones a las entidades territoriales deben incrementarse anualmente y no podrán ser inferiores a las del año anterior, ajustadas por inflación.

Fuente: Gómez, (2025), con base en la Constitución Política de 1991.

Colombia ha emprendido avances normativos para desarrollar el modelo de descentralización del país. Previo a la Constitución de 1991 ya se había establecido la autonomía de las entidades territoriales en términos del establecimiento de tarifas de sus tributos (1983), la elección popular de Alcaldes (1986), y la elección de gobernadores (1991).

La Constitución de 1991 consolidó este camino al consagrar la autonomía de las entidades territoriales y al establecer que un porcentaje significativo de los ingresos corrientes de la Nación debía transferirse a departamentos y municipios, marcando el inicio del modelo de descentralización fiscal y administrativa. Para garantizar la financiación de las nuevas competencias en salud, educación y otros servicios, se crearon dos mecanismos de transferencia: el situado fiscal, dirigido a departamentos, y las participaciones municipales, orientadas a los municipios.

El situado fiscal representaba una proporción creciente de los ingresos de la Nación y se distribuía a los departamentos para financiar principalmente educación y salud, mientras que las participaciones municipales estaban destinadas a varios sectores básicos, incluyendo agua potable, recreación y libre inversión. Aunque este esquema aumentó los recursos subnacionales y fortaleció la autonomía local,

hacia finales de los años noventa se evidenciaron graves problemas de sostenibilidad fiscal, inequidad en la distribución, y deficiencias en la calidad del gasto. La crisis económica de ese periodo agravó estos problemas, generando presión para reformar el sistema (Gómez, 2025).

En 2001, mediante el Acto Legislativo 01 y la Ley 715, se creó el Sistema General de Participaciones (SGP), que unificó los mecanismos previos y desvinculó el crecimiento de las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación. La reforma de 2007 profundizó este esquema, separando componentes como agua potable y propósitos generales, y estableciendo metas de cobertura y calidad (Gómez, 2025).

Posteriormente, se destaca la Ley de Ordenamiento Territorial (2011), las leyes relacionadas con el Sistema General de Regalías (SGR), la creación de la región como entidad territorial (Ley 1962 de 2019), la creación de las ciudades capitales como categoría de entidad territorial (2020), el desarrollo de elementos relacionados con la participación ciudadana en la gestión pública territorial y el desarrollo normativo relacionado con los derechos de los territorios indígenas (Decreto 1953 de 2014, Decreto 632 de 2014).

Además, se han realizado dos Misiones para la Descentralización: la de 1992 que fue dirigida por Eduardo Wiesner Durán y dio lugar al informe final titulado "Colombia: Descentralización y federalismo fiscal"; y la del 2022, que finalizó en marzo de 2024, la cual recogió ideas y recomendaciones de diversos actores para evaluar el modelo de descentralización vigente y presentar propuestas con el fin de definir y ordenar la distribución de competencias y fuentes de financiación entre la Nación y las entidades territoriales.

De acuerdo con esta última Misión de Descentralización (DNP-PNUD, 2024), este proceso es el mecanismo mediante el cual se puede promover la equidad y el cierre de brechas en desarrollo económico, bienestar social y capacidades institucionales de los gobiernos locales y de las comunidades territoriales; la inclusión socio-territorial que privilegie los territorios y los grupos poblacionales (campesinos, población étnica, pequeños pueblos) discriminados por el modelo de desarrollo y por la arquitectura institucional de las geografías del centralismo; la autonomía para que las entidades territoriales, las comunidades y los pueblos ejerzan la libertad de decisión sobre sus asuntos e intereses propios, a partir del reconocimiento de sus vocaciones y potencialidades económicas, así como a partir de sus diversidades geográficas, ambientales, sociales y culturales; y el Estado Abierto para fortalecer las prácticas ciudadanas, comunitarias y de pueblos en la construcción pública de los intereses colectivos.

Esta Misión de Descentralización indicó que, a pesar de que en Colombia el proceso de descentralización se inició en 1986 con la elección popular de alcaldes y la transferencia de recursos y competencias de política social, y se profundizó en 1991 con la Constitución Política que estableció la descentralización política, administrativa y fiscal, aún hoy están presentes cuatro grandes sistemas centralistas que explican por qué el país sigue siendo uno de los países más inequitativos en una de las regiones más inequitativas del mundo (DNP-PNUD, 2024). El primero, el de la nación sobre los territorios. El segundo, la del centro andino sobre los territorios de frontera. El tercero, la de unas pocas capitales dentro de ese centro andino. El cuarto, el de la desigualdad territorial en los departamentos cuyas áreas metropolitanas tienen mayor desarrollo.

Recientemente, el Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo número 03 del 27 de diciembre de 2024 por el cual "se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifica el artículo 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones". Este acto legislativo incrementa gradualmente los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales, pasando del 24% al 39,5% de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) en un período de 12 años. Esta reforma histórica busca retomar los principios constitucionales de autonomía y equidad territorial, al tiempo que impone la necesidad de una Ley de Competencias que garantice que los recursos adicionales estén acompañados de responsabilidades claras y mecanismos de control (Gómez, 2025).

Esta reforma tiene al menos cuatro implicaciones claves. Primero, el aumento de los recursos para las entidades territoriales, que, de acuerdo con la Ley de Competencias que se apruebe, definirá si esto contribuirá a la descentralización operativa o a la autonomía territorial. Segundo, el reordenamiento de competencias. Al contemplar una redefinición de las responsabilidades entre la Nación y las entidades territoriales, busca evitar la duplicidad de funciones y promover una administración más eficiente. De nuevo, esto dependerá de cómo se fije en la Ley de Competencias. Tercero, la especial atención sobre posibles impactos fiscales y en la sostenibilidad de la hacienda pública. Aunque la reforma busca un costo fiscal neutro mediante la transferencia de responsabilidades junto con los recursos, entidades como el Banco de la República han advertido sobre posibles riesgos macroeconómicos. Proyecciones indican que, sin una gestión adecuada, el déficit fiscal podría incrementarse, afectando la estabilidad financiera del país. Cuarto, avanzar en el desarrollo regional equilibrado. Al priorizar recursos para las zonas más rezagadas, se espera reducir las disparidades regionales y promover un desarrollo más equitativo en todo el territorio nacional.

En resumen, la reforma busca empoderar a las entidades territoriales con mayores recursos y responsabilidades, promoviendo una descentralización efectiva. No obstante, su éxito dependerá de una implementación cuidadosa que considere la capacidad administrativa local, las particularidades territoriales y garantice la sostenibilidad fiscal a largo plazo.

C. Contexto del proceso de descentralización en Colombia

Bird (2012) sostiene que el proceso de descentralización en Colombia sigue siendo un trabajo en progreso y ha sido más un proceso de delegación de competencias que de descentralización y autonomía. En los términos de este documento, ha sido un proceso de descentralización operativa y no de descentralización política o de autonomía territorial. A continuación, se describe el contexto del proceso de descentralización en Colombia en términos de eficiencia, equidad y sostenibilidad fiscal.

1. Eficiencia

Uno de los objetivos centrales del proceso de descentralización en Colombia era fortalecer la autonomía territorial vía mayor autonomía fiscal de las entidades territoriales. Por un lado, aunque los gobiernos subnacionales estén lejos de alcanzar su potencial recaudatorio, sí se debe evidenciar que el proceso descentralizador en Colombia ha estado acompañado de un crecimiento sostenido de los ingresos propios de municipios y departamentos, especialmente durante la década de 2010 (Bonet Morón, et. al., 2018).

Sin embargo, este crecimiento no ha sido equitativo entre departamentos y municipios ni al interior de ellos. Los municipios han evidenciado una mayor fortaleza financiera respecto a los departamentos debido a la mayor robustez tributaria que se derivó de reformas administrativas y la coyuntura económica nacional (Bonet-Morón, et. al., 2018). Esta mayor fortaleza municipal está estrechamente ligada a la capacidad de recaudar tributos clave. Los municipios se beneficiaron de reformas (como la Ley 1421 de 1993) que impulsaron la generación de ingresos propios. Dentro de las finanzas municipales, los tributos más representativos son el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) y el Impuesto Predial. Por el contrario, la capacidad tributaria de los departamentos es mucho más reducida, tanto por las pocas fuentes de tributación, como porque tienen una predestinación y unas tasas establecidas por el nivel nacional (Bird, 2012). Por ejemplo, los departamentos dependen en gran medida de impuestos como el de la cerveza, licores y cigarrillos, cuya participación en los ingresos corrientes ha sido estable o decreciente (Bonet-Morón, et. al., 2018) y cuya destinación está condicionada a salud y deportes (Bird, 2012).

Paradójicamente, aunque los departamentos reportan menores ingresos propios en comparación con los municipios, son ellos los que tienen mayores competencias, a menudo asumiendo las competencias de municipios que no pueden certificarse en salud, educación y agua potable y saneamiento básico (BID, 2017), reduciendo aún más sus márgenes para lograr la autonomía y poder impulsar agendas de competitividad y de desarrollo productivo que superan los ámbitos municipales. En efecto, el caso colombiano es particular, pues triplicó la importancia del gasto subnacional desde 1986 al 2005, mientras al mismo tiempo redujo la importancia relativa de los impuestos subnacionales (Banco Mundial, 2009 citado en Bird, 2012).

A esto hay que sumarle que el proceso de transferencia de competencias del nivel nacional a las entidades territoriales no ha sido ordenado. Por un lado, el concepto de competencia ha sido utilizado de diferentes formas en la regulación de la descentralización, lo que ha generado falta de claridad conceptual y limitaciones en su aplicación (Rimisp, 2023). Y, por otro lado, no existe una distribución precisa de tipos de competencias entre niveles de gobierno que responda a la misionalidad de cada uno, lo que ha provocado una enorme dispersión y un alto nivel de duplicidad de esfuerzos, y al final, un impacto reducido de la acción estatal a la hora de avanzar hacia los objetivos de la descentralización. En este momento los principios de distribución de competencias entre niveles de gobierno siguen sin ser claros.

Además, dada la estructura tributaria, el crecimiento de los ingresos propios no es igual, ni para todos los municipios ni para todos los departamentos, pues la fortaleza inicial de su economía es la que determina su base tributaria. Por un lado, la capacidad de los municipios de generar ingresos permanentes es bastante heterogénea. Bogotá presenta una alta capacidad, generando cerca del 70% de sus ingresos permanentes. Las regiones Central y Oriental conforman un grupo de capacidad media, con aproximadamente el 40%. Las regiones de la periferia (Caribe, Pacífica y Nuevos Departamentos) muestran una capacidad cercana al 20% (Bonet-Morón, et. al., 2018). Por su parte, entre los departamentos también se presentan diferencias, por una combinación de disparidades en la base de consumo y tributación y el crecimiento diferencial de otras fuentes de ingresos propios menos tradicionales como el de registro y anotación (Bonet-Morón, et. al., 2018).

Entonces, a pesar de que el proceso descentralizador en Colombia ha estado acompañado de un crecimiento sostenido de los ingresos propios de municipios y departamentos, esto no ha logrado fortalecer de forma robusta y equitativa la autonomía territorial para que los municipios y departamentos logren reorientar la estructura productiva de sus territorios hacia un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. La baja concurrencia de recursos en proyectos de impacto regional, sumada a la atomización del gasto público, ha limitado la posibilidad de implementar políticas públicas de desarrollo territorial y ha marginado a poblaciones que no habitan los nodos de desarrollo como el triángulo de oro extendido, el Valle de Aburrá, entre otros (Ruiz Hakspiel, 2025).

2. Equidad

Dado que la descentralización ha enfrentado el desafío de que las entidades subnacionales no obtuvieron un acceso significativo a nuevas fuentes de impuestos propios, la mayoría de los municipios y departamentos que no cuentan con la base tributaria o con las capacidades para gestionar tributos no tradicionales, han mantenido una alta dependencia a las transferencias del gobierno central.

En el Sistema General de Participaciones (SGP) la bolsa de Propósito General, y más específicamente los recursos de libre destinación, son los que más se acercan a una transferencia para equilibrar las brechas en la autonomía, pues son los que se transfieren a los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta (es decir, aquellos con menor población y menor cantidad de ingresos corrientes de libre destinación) para que puedan destinar libremente estos recursos para

inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal (Ley 1176 de 2007). No obstante, este recurso ha resultado insuficiente para equilibrar la capacidad de autonomía territorial.

Esto puede explicar por qué no se han podido corregir los desequilibrios económicos espaciales del país. Por ejemplo, en la región Caribe se ha puesto en evidencia que, si bien la pobreza y la pobreza extrema se han reducido significativamente en las últimas décadas, la desigualdad y los altos niveles de informalidad han permanecido casi inalterados. Además, aunque la región ha recibido una importante cantidad de recursos por concepto de regalías, estos no se han visto reflejados en desarrollo de la infraestructura básica ni tampoco en el mejoramiento del bienestar y calidad de vida de los habitantes. De hecho, la brecha en los indicadores socioeconómicos entre la región y el resto del país no ha logrado reducirse (Bonet-Morón, et. al., 2018).

Otro mecanismo para contribuir a la equidad territorial es la garantía en la provisión de una canasta universal de bienes sociales y bienes sectoriales nacionales, para los cuales se ha identificado a la descentralización operativa como el mecanismo más eficiente de provisión. En este caso el avance ha sido notable, especialmente en la ampliación de la cobertura de servicios básicos. Esta transferencia de competencias sobre la operación de la provisión y recursos a través del SGP resultó en un incremento masivo en la provisión de servicios, siendo el proceso de descentralización una de las herramientas más importantes para alcanzar las coberturas observadas actualmente en educación y salud. Para los municipios con mayores niveles de decisión en las decisiones de operación, el aumento en presupuesto condujo a la ampliación de la cobertura educativa de los municipios (Faguet & Sánchez, 2008; 2014; Lozano & Martínez, 2013 citados en Gómez, 2025). Y la mayor descentralización de funciones logró incrementar la cobertura de salud (Faguet & Sánchez, 2014). Con esto, la pobreza y la pobreza extrema se han reducido significativamente a lo largo de las últimas décadas (Bonet et al, 2018).

No ha sucedido lo mismo en la disminución de las disparidades en la calidad, más asociadas a una mayor autonomía territorial en las decisiones de operación de la provisión y a una efectiva participación ciudadana que alimente el ciclo de política. Aunque los gastos en educación, salud, agua potable, saneamiento básico y propósitos generales (deporte, recreación, cultura y primera infancia) fluyen a través del nivel subnacional, estos gobiernos tienen muy poco control sobre cómo estos recursos se gastan (Bird, 2012).

Por ejemplo, no hay evidencia contundente con respecto al mejoramiento de la calidad de la educación (Lozano & Martínez, 2013; Melo Becerra, 2012 citados en Gómez, 2025). En el sector salud, aunque la cobertura en el régimen subsidiado alcanzó a la mayoría de los municipios hacia 2012, los índices de percepción sobre la calidad del servicio se han mantenido más o menos al mismo nivel en la mayoría de las regiones entre 2006 y 2011. En el caso del agua potable y saneamiento básico, solo cerca de una cuarta parte de los municipios ofrece agua apta para el consumo humano, y esta situación se ha mantenido casi inalterada durante un periodo de cinco años (2007-2011) (BID, 2017).

Por otra parte, aunque los montos transferidos para esta descentralización operativa han aumentado, esto no ha estado acompañado por una mejor distribución: los municipios con mayores niveles de pobreza multidimensional no son necesariamente los principales beneficiarios. Esta desconexión entre necesidad y asignación perpetúa desigualdades estructurales y frena el potencial transformador de la descentralización territorial (BID, 2017 citado en Ruiz Hakspiel, 2025).

De hecho, con respecto a la descentralización asimétrica, esta se ha logrado a través de una descentralización operativa excesivamente compleja. El proceso normativo incremental, influenciado por los actos legislativos y las discusiones sectoriales, ha llevado a que el SGP pase de tener alrededor de diez criterios de repartición (Ley 60 de 1993) a cuarenta y dos criterios en la actualidad. Esta complejidad técnica reduce la transparencia y la generalidad del sistema, y requiere una gran cantidad de información oportuna para su distribución, lo que dificulta la ejecución para los gobiernos subnacionales (BID, 2017)

El sistema también incluye asignaciones especiales y compensatorias, como las destinadas a los resguardos indígenas o a municipios ribereños del río Magdalena, buscando un rol redistributivo. Lo anterior ha hecho que el sistema pierda su generalidad y se vuelva cada vez más discrecional, con excesivos requerimientos de información y una alta complejidad para su asignación (BID, 2017).

El informe de la Misión de Descentralización (DNP-PNUD, 2024) advierte que aún persisten traslapes y vacíos en la definición de competencias entre los distintos niveles de gobierno, especialmente en sectores clave como salud, educación y ordenamiento territorial. Esta falta de claridad ha dado lugar a una arquitectura institucional confusa, donde las entidades territoriales asumen responsabilidades sin contar con los recursos ni las capacidades necesarias para cumplirlas de manera efectiva (DNP-PNUD, 2025, citado en Ruiz Hakspiel, 2025). Como resultado, la planeación territorial se ha debilitado y la articulación entre actores locales, regionales y nacionales se ve seriamente limitada. Estas deficiencias afectan con mayor fuerza a territorios históricamente excluidos (pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, campesinas y municipios rurales con baja capacidad fiscal).

La falta de soluciones ha tenido consecuencias significativas: debilitamiento de la legitimidad institucional, captura de lo público por élites locales y pérdida de confianza ciudadana en los gobiernos territoriales. Según el informe, muchas entidades territoriales operan con baja eficiencia, sin sistemas sólidos de rendición de cuentas ni mecanismos efectivos de participación ciudadana. Así, la descentralización ha terminado viéndose más como un proceso técnico desarticulado que como una verdadera estrategia política para democratizar el desarrollo y fortalecer la autonomía territorial (DNP PNUD, 2024).

3. Estabilidad macroeconómica

En el ámbito de la estabilización macroeconómica y sostenibilidad fiscal de la descentralización, Colombia ha realizado ajustes importantes. Inicialmente, el sistema pos-1991, al vincular las transferencias a un porcentaje creciente de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), generó una rigidez presupuestal que comprometió la estabilidad macroeconómica del gobierno central y contribuyó a la crisis fiscal de finales de los años noventa (BID, 2017).

Las reformas posteriores, especialmente el Acto Legislativo 01 de 2001 (reglamentado por la Ley 715), buscaron la estabilidad macroeconómica al desvincular el crecimiento del SGP de la volatilidad de los ICN. Aunque el Acto Legislativo 04 de 2007 lo ató nuevamente al promedio móvil del crecimiento de los ICN, estableció un periodo de transición hasta 2016/2017 para suavizar los efectos. Este marco normativo, junto con leyes de disciplina fiscal como la Ley 358 de 1997 (que limitó el endeudamiento) y la Ley 617 de 2000 (que impuso límites al gasto), ha fortalecido las finanzas territoriales (BID, 2017).

De esta forma, el comportamiento cíclico del sistema de transferencias ha evolucionado a lo largo de las reformas: El periodo inicial el modelo fue fundamentalmente procíclico, pues vinculaba las transferencias directamente a un porcentaje de los ICN, por lo que la inestabilidad de los ingresos gubernamentales se transmitía a las regiones. Las caídas en el Producto Interno Bruto (PIB) provocaron una reducción en la recaudación tributaria y, por ende, en las transferencias, generando inestabilidad en la planeación del gasto subnacional. La Reforma de 2001 tuvo una intención anticíclica, al desvincular el SGP de los ICN, fijando su crecimiento a la inflación más un crecimiento real constante (2% o 2,5% según el periodo). Esta medida aportó mayor certidumbre y redujo la vulnerabilidad de los recursos subnacionales ante los choques macroeconómicos. Finalmente, la reforma de 2007 intentó suavizar el riesgo procíclico, con el Acto Legislativo 04 de 2007 (reglamentado por la Ley 1176 de 2007) que volvió a atar el crecimiento del SGP al promedio móvil de la variación porcentual de los ICN durante los cuatro años anteriores. Aunque el uso de un promedio móvil busca suavizar los efectos cíclicos y la volatilidad, esta regla reintrodujo un riesgo: si la economía experimenta una contracción, el gobierno nacional podría tener que hacer un esfuerzo para cubrir el monto mayor de transferencias proyectado por el

promedio móvil, lo cual tiene implicaciones de gasto. Además, los gobiernos subnacionales quedan expuestos a la volatilidad impuesta por una regla de crecimiento variable. Finalmente, la más reciente reforma, Acto Legislativo 03 de 2024 establece una trayectoria futura de crecimiento predecible y fijo (incremento duodecimal para alcanzar el 39,5% del ICN) una vez se apruebe la Ley de competencias.

Un indicador clave de esta sostenibilidad fiscal es la mejora en la gestión de la deuda subnacional. En Colombia, se fortaleció la disciplina fiscal subnacional mediante regulaciones como la Ley 358 de 1997 y la Ley 617 de 2000, que impusieron límites al gasto y controlaron el endeudamiento. De esta forma los intereses pagados por deuda pública han caído drásticamente, lo que indica un cumplimiento de las reglas de disciplina fiscal. Además, aunque la dependencia de las transferencias nacionales sigue siendo alta, no existe evidencia de una relación negativa o "pereza fiscal" en el comportamiento de los ingresos propios. Por el contrario, los ingresos propios de municipios y departamentos han mostrado un crecimiento sostenido, especialmente en la última década, lo que evidencia una mayor fortaleza financiera subnacional (Bonet-Morón, et. al., 2018).

A pesar de estos avances en la disciplina fiscal, el sistema aún enfrenta desafíos de sostenibilidad a largo plazo. Por un lado, la dependencia de las transferencias nacionales sigue siendo alta. Por otro lado, la necesidad de mejorar la calidad de los servicios básicos (salud, educación, agua potable) exige mayores recursos, lo que podría implicar la necesidad de aumentar la carga tributaria en todos los niveles de gobierno (BID, 2017).

III. Conclusiones

El análisis de la descentralización en Colombia muestra que, a más de tres décadas de la Constitución de 1991, el país enfrenta un proceso inacabado. Aunque se han logrado avances en cobertura de servicios básicos gracias a la descentralización operativa, las brechas fiscales, territoriales e institucionales persisten y limitan el alcance de la autonomía territorial. El modelo actual ha permitido ampliar el acceso a la canasta de bienes públicos sociales, pero no ha resuelto los problemas estructurales de equidad en el desarrollo productivo ni ha consolidado la participación ciudadana como base de la gobernanza democrática.

En primer lugar, se reafirma que la descentralización política es un requisito indispensable para que los territorios puedan definir sus agendas de desarrollo y fortalecer la capacidad productiva local. Sin autonomía territorial en la toma de decisiones sobre qué, cuánto y cómo invertir, la descentralización corre el riesgo de reducirse a un mecanismo administrativo subordinado al nivel central. Por ello, la descentralización política debe ir acompañada de incentivos que vinculen el gasto con el esfuerzo fiscal y la acción colectiva de las comunidades, garantizando apropiación y corresponsabilidad.

En segundo lugar, la descentralización operativa debe ser concebida como un vehículo para la equidad social. La provisión de servicios universales como salud, educación, agua y protección social requiere coordinación central para asegurar mínimos comunes de bienestar, pero también una gestión local que acerque la política pública al territorio. Para lograrlo, los sistemas de transferencias deben diferenciar claramente entre recursos destinados a funciones operativas y aquellos orientados a la autonomía territorial, incorporando mecanismos compensatorios que corrijan las desigualdades fiscales entre territorios.

En tercer lugar, la sostenibilidad fiscal emerge como condición transversal. Sin responsabilidad en el manejo de los recursos, la descentralización puede convertirse en una fuente de ineficiencia y de presión macroeconómica. Por ello, es necesario reforzar las reglas fiscales a nivel nacional y subnacional, promover mayor autonomía tributaria territorial y fortalecer la capacidad técnica de los gobiernos locales para planear, ejecutar y evaluar políticas de manera integral.

Finalmente, la descentralización debe ser entendida como un proceso dinámico y adaptativo. La diversidad territorial de Colombia exige avanzar hacia esquemas de descentralización diferenciada y asimétrica, que reconozcan capacidades institucionales dispares y atributos específicos como ruralidad, biodiversidad o pertenencia étnica. Esta flexibilidad, combinada con principios de experimentación y aprendizaje colectivo, puede permitir ajustar las competencias en función de resultados y contextos cambiantes.

En síntesis, la descentralización no es un fin en sí mismo, sino un medio para construir un Estado más democrático, eficiente y equitativo que logre superar las trampas del desarrollo. Para que cumpla este propósito, se requiere superar la visión de las transferencias como único pilar del modelo, y avanzar hacia un esquema que fortalezca la autonomía territorial, garantice equidad en el acceso a bienes públicos, y preserve la sostenibilidad fiscal. Solo así la descentralización podrá convertirse en una herramienta efectiva para transformar los territorios y reducir las profundas desigualdades del modelo de desarrollo.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, A. (2023). Protección social universal, integral, sostenible y resiliente para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo. *Revista CEPAL*, (141). (LC/PUB.2023/29-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2017). *Sistemas de transferencias subnacionales: Lecciones para una reforma en Colombia: Memorias del seminario internacional: ¿Cómo va el Sistema General de Participaciones?* Bonet, J., Galvis, L. A. (Eds.). Colección de Economía Regional del Banco de la República.
- Banco Mundial. (2009). *Una nueva geografía económica. Informe sobre el desarrollo mundial 2009*.
- Benko, G. y Lipietz, A. (1994). *Las Regiones que ganan*.
- Bird, R. (2012). *Fiscal Decentralization in Colombia: A Work (Still) in Progress*.
- Bogotá Cómo Vamos (2024). *Informe de calidad de vida 2024*.
- Bonet-Morón, J., Pérez-Valbuena, G. J., Montero-Mestre, J. L. (2018). Las finanzas públicas territoriales en Colombia: dos décadas de cambios. *Documentos de trabajo sobre Economía Regional y Urbana*.
- Bonet-Morón, Jaime (2004). Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso regional: la experiencia colombiana. Banco de la República. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana; No. 49*.
- Borja, J. (1987). *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*. ICI/FLACSO/CLACSO.
- Boyer, R. (1992). *La Teoría de la Regulación*.
- Brakman, S., Garretsen, H., & Van Marrewijk, C. (2009). *The new introduction to geographical economics*. Cambridge University Press.
- Brosio, G., & Jiménez, J. P. (Eds.). (2012). *Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations*. Edward Elgar Publishing.
- Carolini, G., Hess, S. L., Quezada, J., Otto, E. (2019). *Panorama de la descentralización fiscal y la ruralidad en América Latina y el Caribe: limitaciones y oportunidades para resolver el desarrollo desigual*. Documentos de Proyectos, (LC/TS.2019/109, LC/MEX/TS.2019/24). CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). La ineficiencia de la desigualdad. *Trigésimo séptimo período de sesiones de la CEPAL*. (LC/SES.37/3-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). *La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género*. (LC/CRM.15/3).

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024a). *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/15-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024b). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2024. Desafíos de la protección social no contributiva para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo.* (LC/PUB.2024/21-P/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (s.f.). *Página principal Desarrollo Territorial*. Consultado en septiembre de 2025. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/temas/desarrollo-territorial>
- Departamento Nacional de Planeación – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2024). *Informe final Misión de Descentralización*.
- Departamento Nacional de Planeación (2014). *Misión Sistema de Ciudades. Una política nacional para el sistema de ciudades colombiano con visión a largo plazo*.
- Departamento Nacional de Planeación (2015). El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. *Misión para la transformación del campo*.
- Díez Pinto, E., Riffo Pérez, L., Williner, A., Sandoval, C., Délano, M. P. (2025). *Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe, 2024: nuevas capacidades para la transformación territorial*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2024/148/Corr.1). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Economic Development Division of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean. (2011). Distributive impact of public policy. State and Democracy. Public Finance and Administrative Reform Studies. *Fiscal Studies* No. 17.
- Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Fergusson, L., Hiller, T., Ibáñez, A.M. (2018). Growth and inclusion trajectories of Colombian functional territories. Documento de trabajo Rimisp No. 240.
- Finot, I. (2001). Descentralización en América Latina: teoría y práctica. *Serie gestión pública*, (12).
- Finot, I. (2002). Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía. *Revista de la CEPAL*, (78).
- Finot, I. (2005). Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. *Revista de la CEPAL*, (86).
- Fujita, M., Krugman, P. R., & Venables, A. (2001). The spatial economy: Cities, regions, and international trade. MIT press.
- Gómez, N. (2025). *Descentralización en Colombia: promesas, límites y recomendaciones*. Oficina de la Coordinadora Residente en Colombia. Documento sin publicar.
- Helmsing, B. (1999). Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación. *Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales*, 25(75).
- Krugman, P. (1991). Increasing returns and economic geography. *Journal of political economy*, 99(3), 483-499.
- Moncayo, E. (2000). Modelos de desarrollo regional: teorías y factores determinantes. *Geoscopia: Sociedad geográfica de Colombia*. 45(133), 91-116.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. Publicado en español como Federalismo fiscal, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- Oates, W. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, vol. 37. American Economic Association.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019). *Making Decentralization Work: A Handbook for Policy-Makers*.
- Ospina, C. (2023). *Análisis de la distribución de competencias en el sector Planeación y Ordenamiento Territorial*. Rimisp – UrbanPro. Documento sin publicar.
- Pinto, A. (1976). Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina. *Revista CEPAL*, (1). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Prebisch, R. (1949). *El desarrollo económico de la América Latina y sus principales problemas*. (E/CN.12/89), Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Prebisch, R. (1952). *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (E/CN.12/221). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Prebisch, R. (1976). Crítica al capitalismo periférico. *Revista de la CEPAL*, 1976(1), 7-73.

- Pritchett, L., Woolcock, M., & Andrews, M. (2013). Looking Like a State: Techniques of Persistent Failure in State Capability for Implementation. *Journal of Development Studies*, 49(1), 1–18.
- Rimisp (2023). *Rediseñando la descentralización*.
- Rodríguez-Pose, A. (2013). Do Institutions Matter for Regional Development? *Regional Studies*, 47(7), 1034-1047.
- Rodríguez-Pose, A., & Wilkie, C. (2017). *Revamping Local and Regional Development through Place-Based Strategies*. *Cityscape*, 19(1), 151–170.
- Ruiz Hakspiel, M. J. (2025). *Descentralización y fortalecimiento de la autonomía territorial en Colombia para un desarrollo productivo, inclusivo y sostenible*. Documento de trabajo sin publicar.
- Sala-i-Martin, X. (2002). 15 Years of New Growth Economics: What Have We Learnt? In *Economic Growth: Sources, Trends and Cycles*. CEPR & Oxford University Press.
- Sala-i-Martin, X., & Artadi, E. V. (2004). *The Global Competitiveness Index*. The Global Competitiveness Report, World Economic Forum.
- Salas, R., Sanabria-Pulido, P., Rodríguez, C., y Torres, P. (2022). Mérito, representatividad, y asimetrías en nombramientos de altos funcionarios públicos en Colombia 1991-2021. Documentos de Trabajo *Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo* (91).
- Salas-Díaz, R. (2024). *A Century of Central Bankers at the Banco de la República of Colombia*. University of Massachusetts, Amherst.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2023). Repensar, reimaginar, transformar: los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. *Revista CEPAL*, (141). (LC/PUB.2023/29-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Salazar-Xirinachs, J. M. y Llinás, M. (2024). Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo. *Revista CEPAL*, (141). (LC/PUB.2023/29-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Schejtman, A., & Berdegué, J. (2004). Desarrollo territorial rural. *Debates y temas rurales*, 1, 7-46.
- Solow, R. M. (1956). A contribution to the theory of economic growth. *The quarterly journal of economics*, 70(1), 65-94.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424.
- Tirole, J. (2016). *Économie du bien commun*.
- Titelman, D. (2023). Políticas macroeconómicas, inversión y crecimiento sostenido y sostenible. *Revista CEPAL*, (141). (LC/PUB.2023/29-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- United Nations (2025). *Joint SDG Fund*.
- Velásquez, F. (2013). Autonomía territorial y desarrollo local en América Latina: entre la descentralización y la recentralización. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, (56), 1–22.
- Wiesner, E. (1993). *Colombia: descentralización y federalismo fiscal*. Informe final de la Misión para la descentralización. Misión para la descentralización y las finanzas de las entidades territoriales.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Serie

Estudios y Perspectivas-Bogotá

Números publicados

Un listado completo, así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

52. Elementos para una descentralización fiscalmente sostenible en Colombia: un avance hacia la autonomía territorial, Angela María Penagos Concha y Claudia Ospina (LC/TS.2025/115-LC/BOG/TS.2025/2), 2026.
51. Sistemas agroalimentarios e integración de pequeños productores a cadenas de valor agroalimentarias: evolución en el ámbito internacional y tendencias en Colombia, Angela María Penagos Concha, Manuel Camilo Quesada Jiménez y Daniel Vergara Mateus (LC/TS.2025/107-LC/BOG/TS.2025/1), 2025.
50. Finanzas para la biodiversidad en los sistemas agroalimentarios en Colombia: una perspectiva territorial, Angela María Penagos Concha, Manuel Camilo Quesada Jiménez y Santiago Granados Gutiérrez (LC/TS.2024/140-LC/BOG/TS.2024/2), 2024.
49. Revisión de las brechas en la inclusión productiva y social de las mujeres y los jóvenes rurales en Colombia, Ángela Penagos Concha y Claudia Ospina (LC/TS.2024/139-LC/BOG/TS.2024/1), 2024.
48. Vínculos urbano-rurales en el departamento de Tolima (Colombia), Jaime Eduardo Reyes y Juan Carlos Ramírez (LC/TS.2022/90, LC/BOG/TS.2022/1), 2022.
47. Ciudad y campo en Colombia hasta comienzos del siglo XX: de la utopía urbana a la ruralización, y a la urbanización acelerada. Jorge Orlando Melo (LC/TS.2021/196, LC/BOG/TS.2021/2), 2022.
46. Configuración territorial de las provincias en Colombia: ruralidades y redes, Juan Carlos Ramírez y Johan Manuel de Aguas (LC/TS.2022/68-LC/BOG/TS.2021/9), 2022.
45. Cinco tejidos territoriales rural-urbanos en el Departamento de Antioquia (Colombia), Jorge Lotero, Alix Gómez, Patricia Giraldo, Juan Carlos Ramírez. (LC/TS-2022/57, LC/BOG/TS.2021/12), 2022.
44. Turismo comunitario y festivales de música y cultura tradicional en Buenaventura (Colombia), Waldor A. Botero, Dennis Huffington Arroyo, Fernando Urrea-Giraldo, Juan Carlos Ramírez Jaramillo (LC/TS.2022/55-LC/BOG/TS.2022/4), 2022.
43. Vínculos y tejidos rural-urbanos para el desarrollo territorial en la provincia de Cartama (Antioquia, Colombia), Jorge Lotero, Alix Gómez, Patricia Giraldo, Juan Carlos Ramírez (LC/TS.2021/194-LC/BOG/TS.2021/5), 2022.

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

Números publicados:

- 52 Elementos para una descentralización fiscalmente sostenible en Colombia
Un avance hacia la autonomía territorial
Ángela María Penagos Concha y Claudia Ospina
- 51 Sistemas agroalimentarios e integración de pequeños productores a cadenas de valor agroalimentarias
Evolución en el ámbito internacional y tendencias en Colombia
Angela María Penagos Concha, Manuel Camilo Quesada Jiménez y Daniel Vergara Mateus
- 50 Finanzas para la biodiversidad en los sistemas agroalimentarios en Colombia
Una perspectiva territorial
Angela María Penagos Concha, Manuel Camilo Quesada Jiménez y Santiago Granados Gutiérrez



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org

Versión digital disponible online



<https://bit.ly/CEPAL2025-115S>