

# El impacto de la descentralización en la reconfiguración del sistema político colombiano

## *The Impact of Decentralization on the Reconfiguration of the Colombian Political System*

DOI: <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.44.13253>

### Resumen

El presente artículo de reflexión analiza la forma como las demandas sociales sin responder pueden generar cambios en el sistema político, implicando nuevas normas constitucionales, instituciones y políticas públicas, así como también valores sociales. De esta manera, el artículo reflexiona sobre el papel de la descentralización y la reconfiguración del sistema político colombiano. En este sentido, se analizan las tensiones históricas entre el centralismo fiscal y problemas regionales estructurales como la pobreza, la desigualdad y la inseguridad, los cuales han generado presiones sobre el sistema político actual.

El estudio se desarrolla con un enfoque metodológico cualitativo, a través de una revisión documental de tipo descriptivo-analítico, teniendo en cuenta fuentes normativas, estadísticas, investigativas y académicas. En este análisis se identifican los principales cambios normativos que han dado forma al actual Sistema General de Participaciones (SGP) y a la distribución de recursos entre la nación y las entidades territoriales. Adicionalmente, se centra en el Acto Legislativo 03 de 2024, que incrementa progresivamente las transferencias a las regiones del 24 % al 39,5 % de los ingresos corrientes de la nación.

Los resultados evidencian una modificación de fondo en la relación entre el gobierno nacional y las entidades territoriales, al otorgarle mayores herramientas y responsabilidades a las alcaldías y gobernaciones en la gestión de los recursos

### Abstract

This reflection article analyzes how unmet social demands can generate changes in the political system that involve new constitutional norms, institutions, public policies, and social values. In this sense, it reflects on the role of decentralization in the reconfiguration of Colombia's political system. The study examines the historical tensions between fiscal centralism and structural regional problems such as poverty, inequality, and insecurity, which have exerted increasing pressure on the current political order.

The research follows a qualitative methodological approach through a descriptive-analytical documentary review that considers normative, statistical, investigative, and academic sources. Through this analysis, the main normative changes shaping the current General System of Participations (SGP) and the distribution of resources between the Nation and territorial entities are identified. The article focuses particularly on Legislative Act 03 of 2024, which progressively increases transfers to the regions from 24% to 39.5% of the Nation's current revenues.

The results reveal a substantial modification in the relationship between the National Government and territorial entities, granting mayors and governors greater tools and responsibilities in managing resources and designing public policies. Throughout the

### Ramón Ortiz Leyton

Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales. Especialista en Gobierno y Políticas Públicas. Magíster en Economía de las Políticas Públicas. ramonortizleyton@gmail.com.



### Open Access

Recibido:  
28 de octubre de 2024

Aceptado:  
9 de enero de 2025

Publicado:  
15 de enero de 2025

**Como citar:**

Ortiz, L. R.; Gamboa, N. D. (2025). El impacto de la descentralización en la reconfiguración del sistema político colombiano. *Advocatus*, 22(44), 89-100.

y en la elaboración de sus políticas públicas. En el artículo se argumenta que este cambio constitucional e institucional puede fortalecer la legitimidad del Estado colombiano, mejorar las respuestas a las necesidades básicas insatisfechas de las regiones y consolidar un modelo de gobernanza territorial más equilibrado.

Por último, se concluye que la descentralización se convierte en un eje transformador del sistema político colombiano, en la medida en que fortalece la gobernabilidad y la participación ciudadana desde las regiones, especialmente desde las más abandonadas. Sin embargo, el éxito de este importante cambio constitucional depende de la elaboración y posterior aprobación de una ley de competencias que fije el nuevo equilibrio entre los recursos otorgados y las nuevas responsabilidades, así como del fortalecimiento técnico de los territorios.

**Palabras clave:** descentralización política; gobernabilidad; gobernanza; Sistema General de Participaciones (Colombia); política pública.

text, it is argued that this constitutional and institutional change can strengthen the legitimacy of the Colombian State, improve responses to the unmet basic needs of the regions, and consolidate a more balanced model of territorial governance.

Finally, the article concludes that decentralization becomes a transformative axis of the Colombian political system insofar as it strengthens governance and citizen participation from the regions, especially those historically neglected. However, the success of this constitutional change will depend on the drafting and approval of a law of competence that establishes a new balance between the resources granted and the responsibilities assigned, as well as on the technical strengthening of territorial governments.

**Keywords:** political decentralization; governability; governance; General System of Transfers (Colombia); public policy.

## INTRODUCCIÓN

Colombia es un país de regiones e infinitas necesidades sin resolver. Los cambios han sido una constante en el ordenamiento jurídico, en el que se redactan constituciones para interpretar el clamor de los colombianos, sus problemas e intereses. En ese duro y largo trasegar, la Constitución del 91 erigió una nación que al menos es más incluyente y social. El artículo 1 de la carta constitucional determina que Colombia es un Estado Social de Derecho, en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. En ese sentido, la equidad en la distribución de los recursos y los derechos de las regiones tuvieron mayor importancia en el ordenamiento jurídico nacional.

En consecuencia, el Sistema General de Participaciones (SGP) se convirtió en el aliado perfecto para transferir recursos del nivel central a los gobiernos subnacionales o territoriales. Sin embargo, a pesar de las transferencias económicas que se han recibido a lo largo de la historia, los retos siguen más vivientes que nunca. Actualmente, las regiones siguen siendo territorios azotados por la violencia, la pobreza, la desigualdad y la falta de productividad.

En los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de 1991 quedó establecido el derecho de las entidades territoriales a participar de las rentas nacionales para financiar sus planes de desarrollo y disminuir las necesidades básicas insatisfechas (NBI) de sus poblaciones.

Es importante definir el Sistema General de Participaciones (SGP) que opera en Colombia. Según expertos como Mauricio Cárdenas, es el sistema en el que se definen los montos y las distribuciones de los recursos que financian gran parte de los bienes y servicios públicos que proveen las entidades territoriales. La Constitución de 1991 prometió una participación del 46,5 % sobre los ingresos corrientes de la nación; no obstante, diferentes reformas han llevado a que este porcentaje sea mucho menor. Actualmente, a través del SGP el gobierno nacional transfiere alrededor de 30 centavos por cada peso a todos los departamentos y municipios del país (Cárdenas, 2020, pág. 172) p. 172

Este sistema ha sido objeto de diferentes reformas o modificaciones. En primer lugar, desde el año 2002 dichas transferencias crecieron ligadas a la tasa de inflación más 2,5 %, debido a la dura crisis económica de final del siglo XX. Este cambio estaba previsto hasta el año 2008, pero se prorrogó hasta 2016 por el Acto Legislativo 04 de 2007. Ese no fue el único cambio, en el periodo comprendido entre 2011 y 2016 los recursos a transferir se calcularon de la siguiente manera: inflación causada más 3,5 % hasta 2010 e inflación causada más 3 %. (Cárdenas, 2020, pág. 172) p. 172

En el año 2017 esta metodología de cálculo sufrió un nuevo cambio y volvió a lo inicialmente planteado, los montos a transferir no se harán dependiendo de la inflación, sino con base en un promedio del crecimiento de los

ingresos corrientes de la nación de los últimos cuatro años. Esto quiere decir que a medida que el gobierno nacional incremente sus ingresos, en esa misma medida debe compartirlos con las entidades territoriales.

En este punto, es fundamental traer a colación la distribución de estos recursos en el Sistema General de Participaciones (SGP):

- Educación: 58,5 %
- Salud: 24,5 %
- Agua potable y saneamiento básico: 5,4 %
- Propósito general: 11,6 %

Esta distribución representa el 96 % del sistema, el 4 % restante está en las asignaciones especiales, las cuales se dividen de la siguiente manera:

- Resguardos indígenas: 0,52 %
- Municipios ribereños: 0,08 %
- Alimentación escolar: 0,5 %
- Fonpet: 2,9 %

Sumado a esta distribución, el SGP también tiene en cuenta las necesidades básicas insatisfechas (NBI), la población urbana y rural, la eficiencia fiscal de los municipios y departamentos y su capacidad administrativa. (Cárdenas, 2020, pág. 172) p. 172

Respecto a este tema, Bonet Morón, quien ha estudiado los principales retos de la descentralización en el país, especialmente las fuentes de recursos y las competencias que tienen las entidades territoriales para ejecutar

sus transferencias, sostiene que las grandes y productivas actividades económicas se encuentran concentradas en las ciudades más desarrolladas del país, lo que ha generado que en los territorios más rezagados, la capacidad de recaudo tributario sea mucho menor y estructuralmente débil, lo que las convierte en entidades dependientes de las transferencias del gobierno nacional y de las regalías provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables como carbón, oro y petróleo. (Bonet-Morón, 2024)

Actualmente, los territorios más pobres no cuentan con impuestos que permitan desarrollar con independencia sus planes desarrollo, diferente a lo que ocurre con el gobierno nacional, en el que impuestos como el de renta e IVA garantizan un recaudo robusto y de fácil acceso. La descentralización debe ir de la mano con la consolidación y creación de bases tributarias sólidas en las diferentes regiones del país. (Bonet-Morón, 2024)

El país debe sincerarse y reconocer que desde las oficinas en Bogotá no se van a resolver los problemas estructurales de la nación, es importante que quienes sufren las necesidades desempeñen un papel protagónico en su resolución, y en este caso son las regiones.

Este artículo pretende demostrar que ante problemas estructurales y necesidades básicas insatisfechas se realizan rupturas o cambios que se fundamentan en la ciencia política y sus principales teorías, las cuales se explican con detenimiento más adelante. De

esta manera, los conceptos de gobernabilidad y gobernanza cobran relevancia para asegurar un Estado social de derecho, pero con entidades territoriales autónomas y robustas en materia fiscal.

El cambio institucional y constitucional objeto de estudio es el Acto Legislativo 03 de 2024, que modifica las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP), pasándolas de 24 % de los ingresos corrientes de la nación al 39,5 %. Dicho cambio debe darse en un periodo de doce años y entrará en funcionamiento una vez el Congreso de la República expida la Ley de competencias, para lo cual tiene un periodo de dos años. De esta manera, se busca establecer un equilibrio entre las fuentes de recursos y sus usos. Así las cosas, varias funciones o responsabilidades que hoy están en cabeza del gobierno nacional pasarán a los departamentos y municipios. (Alcaldía de Bogotá D.C, 2024)

Por consiguiente, se busca dar respuesta al siguiente interrogante: *¿Cómo influyeron las condiciones estructurales de pobreza, desigualdad y violencia en los territorios en el cambio institucional que representó la reciente reforma al Sistema General de Participaciones (SGP) en Colombia?* Dicho interrogante busca encontrar una relación directa entre las necesidades de la población y el cambio del sistema político.

En términos metodológicos, este documento se desarrolló con un enfoque cualitativo, mediante una revisión documental de tipo

descriptivo-analítico, que recoge fuentes constitucionales, legales, estadísticas, investigativas y académicas relacionadas con los procesos de descentralización en Colombia. Esta metodología permitió identificar los principales cambios normativos e institucionales que han incidido en la configuración del Sistema General de Participaciones (SGP) y en la redistribución de recursos y competencias entre la nación y las regiones.

## Cambios del sistema político

La ciencia política se desarrolla entre la continuidad y el cambio. Los fenómenos sociales e institucionales van dando forma a los sistemas políticos que predominan en una nación. En el caso colombiano, las necesidades sin resolver y la ausencia de Estado en muchas regiones han desencadenado un clamor popular y político que ha generado diversos cambios en el ordenamiento jurídico y constitucional. Pero, ¿cuáles son los diferentes planos del cambio político? Vallès señala que el cambio puede ilustrarse de las siguientes maneras: (Valles, 2007) Vallès

1. Cambian las relaciones básicas entre sociedad y política.
2. Se modifican las reglas de juego y las instituciones que definen las formas de gobierno.
3. En ocasiones, cambian los titulares del poder de acuerdo con las nuevas reglas institucionales.

#### 4. Por último, todo esto lleva a modificar el contenido de una política pública.

Estos cambios resultan importantes en la coyuntura que analiza este artículo. La modificación materializada por el Acto Legislativo 03 de 2024, que incrementa las transferencias a las regiones, sin duda alguna cambia las relaciones existentes entre el gobierno y las entidades territoriales. En este sentido, las regiones pasan a ser titulares de más poder local gracias a nuevas reglas institucionales, lo que cambia sustancialmente el contenido de las políticas públicas.

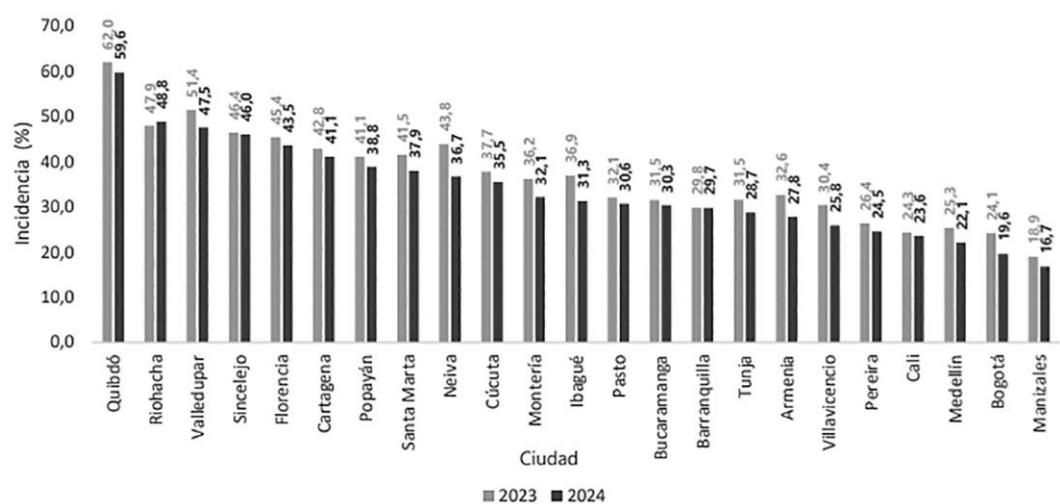
Sin embargo, es necesario hablar de cifras para conocer la realidad de los territorios y darse cuenta de que la descentralización puede ser un vehículo de movilización social que combate la pobreza y brinda nuevas oportunidades de crecimiento a todos los colombianos.

En el caso del Índice de Pobreza Monetaria realizado por el DANE para el periodo 2024, y que se encuentra discriminado por ciudades, se pueden encontrar los siguientes resultados:

**Incidencia de la Pobreza monetaria (porcentaje)**

**23 ciudades**

**Años 2023 a 2024**

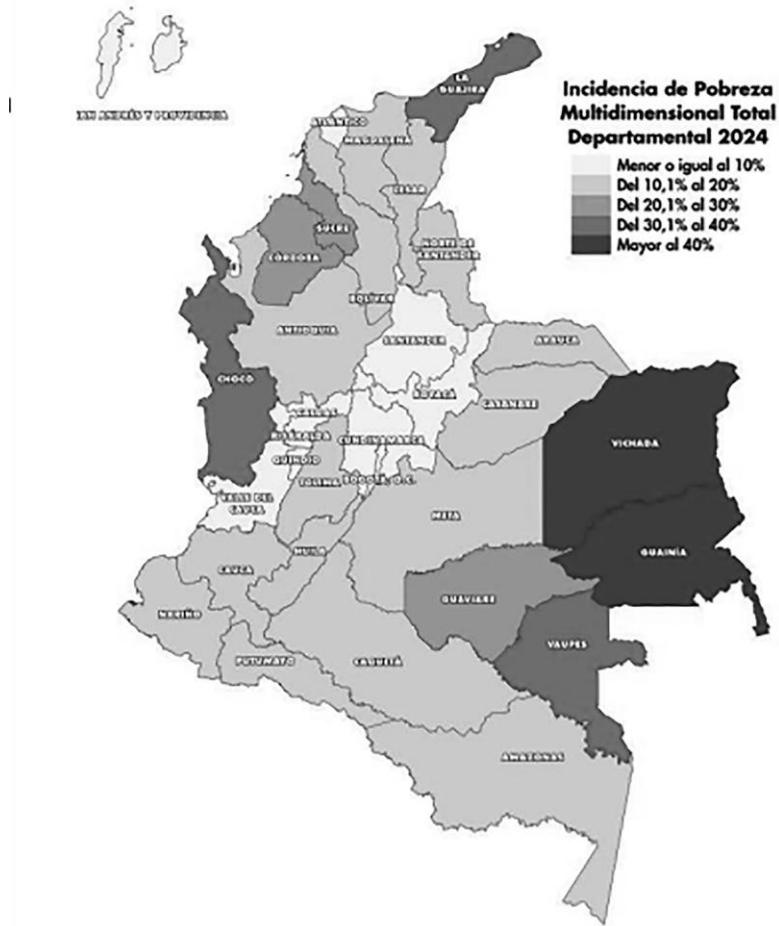


Fuente: tomado de DANE (2025).

La diferencia entre Bogotá, donde se centra gran parte de la actividad productiva del país, y Quibdó, donde la pobreza es rampante, pone en evidencia los problemas estructurales

que ha venido generando el actual modelo de transferencias. Quibdó presenta una pobreza monetaria de 59,6 %, mientras que en Bogotá esta cifra llega 19,6 % (DANE, 2025)

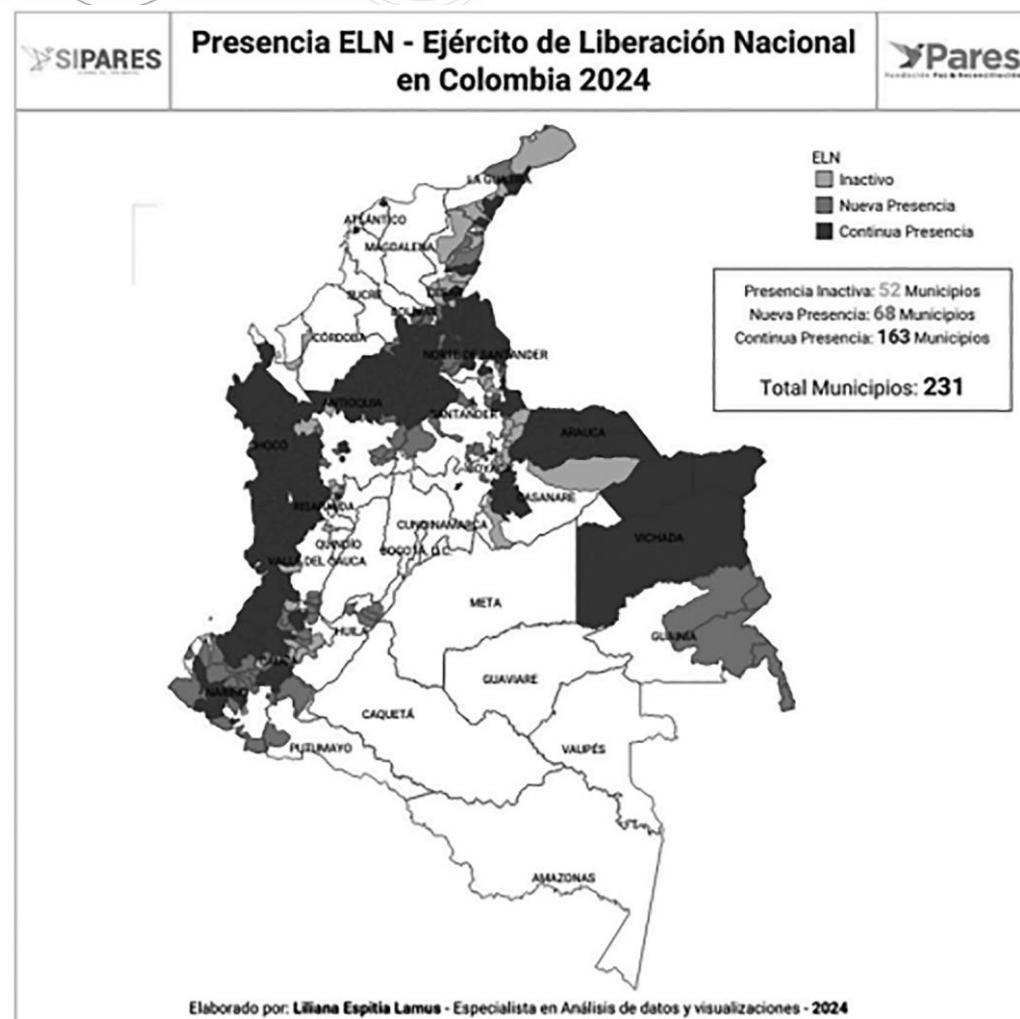
Lo mismo sucede en el índice de pobreza multidimensional elaborado por el DANE para 2024:



Fuente: *tomado de DANE (2025)*.

Las necesidades básicas insatisfechas en materia de educación, salud, vivienda, desempleo e informalidad siguen presentándose y consolidándose en las regiones más alejadas. En este caso, Vichada presenta una pobreza multidimensional de 70,2 %, siendo el departamento con el resultado más alarmante. Contrario a lo que sucede en Bogotá, cuyo índice llega a 5,4 %, muy por debajo del promedio nacional, que se encuentra en 11,5 % (DANE, 2025).

Es imperativo hablar de seguridad, sobre todo cuando se refiere a temas de descentralización. Reconociendo que existen diferentes grupos armados en el país y con la intención de no caer en una extensión innecesaria, el presente aparte se concentra en la presencia de la guerrilla del ELN en el 2024.



Fuente: tomado de Pares (2024).

Nuevamente, el resultado vuelve a ser el mismo. La mayor concentración de este grupo guerrillero se presenta en las regiones más alejadas del país. En este caso, en el norte, oriente y occidente colombiano. No obstante, otros grupos armados como el Estado Mayor Central hacen presencia en el sur del país. Las regiones necesitan más recursos y herramientas para consolidar la paz, la seguridad y la inversión social en sus territorios. (Pares, 2024)

Estas cifras se traen a colación con el fin de demostrar que estos problemas estructurales hacen que el sistema político deba pensar en un cambio profundo que genere *outputs* que respondan a las demandas de las regiones del país. El Congreso de la República entendió este clamor y dio paso al acto legislativo objeto de estudio de este artículo.

Siguiendo la línea argumentativa de Vallès, la modificación de reglas de juego da paso a

nuevas relaciones entre actores, valores e instituciones, lo que produce una ruptura de la continuidad en el sistema político. De esta forma, los cambios permiten que la sociedad permanezca unida en un proyecto país, en el que las presiones sociales sean escuchadas con voluntad de cambio; de lo contrario, el sistema político sufriría desbalances propios de los ciclos de violencia.

De este modo, el cambio en ciencia política nace en la evolución cultural de las naciones, el cual va acompañado de nuevos valores y percepciones que dan paso a nuevas realidades sociales y políticas, como lo afirma Weber. Por esta razón, la estabilidad o fragilidad de los sistemas políticos depende en gran medida de la influencia cultural y social. (Valles, 2007)

Los cambios políticos están conformados por distintos elementos y dos tipos de ideales para lograrlo: reforma y revolución. En el caso del Acto legislativo 03 de 2024, el cambio vino de la mano de una reforma constitucional que involucró actores políticos, valores legítimadores, relaciones económicas, instituciones y estrategias. A diferencia de otros hechos históricos, en este caso no se necesitó un hecho violento o revolución, sino de voluntad política.

Siguiendo con Vallès, este tipo de cambios contienen un sentido positivo en la sociedad, en la medida en que generan una modernización progresista, priorizando objetivos de desarrollo colectivo que permiten superar las

limitaciones de modelos anteriores, en este caso, el centralismo.

Atendiendo los argumentos que se han esbozado hasta el momento, es fundamental reconocer que la efectividad de este cambio en el sistema político debe traducirse en mayor estabilidad social y crecimiento productivo en las regiones; de no ser así, las políticas públicas derivadas del nuevo monto de transferencias contenido en el acto legislativo carecece de impacto real sobre las condiciones estructurales.

Por esta razón, es necesario realizar un test de rendimiento político, como lo denomina Vallès . El cual se resume en garantizar gobernabilidad y un mayor nivel de gobernanza política. Es importante aclarar estos conceptos para fortalecer el análisis de este artículo.

El cambio político está respaldado por un conjunto de políticas públicas que deben disminuir las necesidades básicas insatisfechas de los territorios, si esto no ocurre, el país estaría en un escenario de ingobernabilidad del sistema, que se traduce en un desequilibrio entre las expectativas del cambio político y las respuestas otorgadas. De esta manera, explica Vallès, la gobernabilidad es un test que permite identificar o valorar el rendimiento del sistema político, que en el caso de la descentralización debe ser positivo, sino el país entraría en un ciclo de reformas o modificaciones que no atenderán adecuadamente las demandas sociales, lo que terminaría de poner en jaque la legitimidad del gobierno

nacional y las entidades territoriales. (Valles, 2007) Vallès

Por esta razón, la estabilidad del Estado colombiano no sólo debe estar medida en la duración del modelo democrático, también debe tener un componente importante de calidad de los gobiernos. Actualmente, Colombia sufre la pobreza e inseguridad en sus regiones, por lo que el cambio político se debe medir en relación con la resolución de esos problemas. Así las cosas, la gobernabilidad en el país debe tener en cuenta la disminución de la desigualdad, el desempleo, la informalidad, educación de calidad, vivienda digna y, sobre todo, seguridad.

En consecuencia, el concepto de gobernabilidad está estrechamente ligado con el rendimiento de los gobiernos, una vez entre en vigencia la nueva ley de competencias que plantea el Acto legislativo 03 de 2024. Como lo sostiene Vallès, no es cuánto dure la democracia, es cómo gobierna. Actualmente, se presenta una sobrecarga del gobierno nacional y local, lo que se traduce en pérdida de confianza institucional.

Adicionalmente, la gobernanza resulta ser, en palabras de Vallès, la capacidad de auto coordinación de la sociedad, que no necesariamente depende de las instituciones o reglas formales, sino de la capacidad que de ahora en adelante tendrán las regiones para hacer seguimiento a los recursos que llegan desde el nivel central y que serán administrados por los gobiernos locales. Según Rhodes, es gober-

nar sin gobierno, es hacer un control estricto a las nuevas políticas públicas. Dentro de este concepto, la sociedad desempeña un papel fundamental en la resolución de conflictos y problemas. (Valles, 2007) Vallès

Así mismo, las nuevas políticas públicas serán el resultado de una colaboración permanente entre diferentes actores del sistema político, como sociedad civil, gobierno nacional, entidades territoriales, academia y organismos de control.

El resultado de un gobierno abierto, con amplia participación y control ciudadano, derivará en un nivel de gobernanza que a la vez se traducirá en mayor gobernabilidad o legitimidad de las entidades territoriales que manejarán más recursos.

## CONCLUSIÓN

Desde la expedición de la Constitución del 91, la descentralización en Colombia ha estado en duda, lo que demuestra que el centralismo sigue más vigente que nunca en el país. La planeación, recursos y competencias del nivel central no han logrado dar respuesta a la gran mayoría de los problemas de las regiones, sobre todo aquellos relacionados con educación, salud, vivienda y empleo.

El empoderamiento de las regiones debe ir de la mano con recursos y nuevas competencias, aspectos que motivaron la elaboración y aprobación del Acto legislativo 03 de 2024, mediante el cual se incrementaron las trans-

ferencias a 39,5 % de los ingresos corrientes de la nación. Ahora, el país se encuentra a la espera de la ley de competencias que establece la balanza entre el gobierno nacional y las entidades territoriales.

Las entidades territoriales conocen sus problemas, son las que deben planificar sus políticas públicas y administrar sus recursos. No obstante, no se puede desconocer que el apoyo técnico del nivel central es fundamental para ir materializando la autonomía de las regiones, toda vez que muchos territorios no cuentan con las herramientas técnicas necesarias para elaborar e implementar políticas públicas de calidad.

Es importante reiterar las condiciones y problemáticas que dan paso al cambio en los sistemas políticos, especialmente en las reglas de juego y en la modificación de las instituciones públicas. En ese sentido, las necesidades básicas insatisfechas permanentes, la pobreza monetaria, la pobreza multidimensional y la inseguridad rampante en los territorios han llevado a que el orden constitucional se sacuda y brinde nuevas garantías a los municipios y departamentos del país. Como se evidenció en las cifras y gráficas expuestas, las regiones no aguantan más sin las herramientas y recursos pertinentes para generar desarrollo y crecimiento económico y social.

En síntesis, las demandas sociales sin respuestas estructurales pueden generar cambios profundos en el sistema político y dicho cambio sólo puede consolidarse si se fortalecen dos conceptos claves: gobernabilidad y gobernanza. Por consiguiente, la mayor transferencia de recursos debe ir de la mano de gobiernos locales participativos que permitan transformar la impopularidad y la ineficiencia en legitimidad.

Para finalizar, las condiciones estructurales de pobreza, desigualdad y violencia en los territorios dieron paso a un cambio institucional interpretado por el Congreso de la República, que se puede ver materializado en la última reforma al Sistema General de Participaciones (SGP). Por lo tanto, se espera que dichas modificaciones se traduzcan en un desarrollo económico y social más equitativo en las regiones del país.

## REFERENCIAS

- Alcaldía de Bogotá D.C. (2024, diciembre 27). *Acto Legislativo 03 de 2024 Congreso de la República de Colombia*. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=173260>.
- Bonet-Morón, J. B. (2024). Recursos para la descentralización. *Economía Colombiana* (32), 32–34.
- Cárdenas, M. (2020). *Introducción a la economía colombiana*. Bogotá D.C.: Alpha Editorial.
- Constitución Política de Colombia (1991). *Constitución Política de Colombia*. Recuperado de

[http://www.secretariosenado.gov.co/se-nado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariosenado.gov.co/se-nado/basedoc/constitucion_politica_1991.html).

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2025, julio 25). Comunicado de prensa: Pobreza monetaria 2024. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/cp-PM-2024.pdf>.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (2025, abril). *Pobreza multidimensional 2024*. Recuperado de

<https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/pres-PMultidimensional-2024.pdf>.

Fundación Paz y Reconciliación (Pares). (2024, julio 16). *Presencia y accionar de grupos armados en Colombia 2024*. Recuperado de <https://www.pares.com.co/post/cap%C3%ADtulo-i-i-presencia-y-accionar-de-grupos-armados-en-colombia-2024>.

Vallès, J. M. (2007). *Ciencia política: Una introducción*. Barcelona: Ariel.