

# ECONOMÍA POLÍTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA (1980–2025): RECONFIGURACIONES INSTITUCIONALES DEL ESTADO TERRITORIAL

## Autor:

Alejandro Toca  
[gtoca@poligran.edu.co](mailto:gtoca@poligran.edu.co)

Universidad Politécnico Gran Colombiano

## RESUMEN

Este working paper analiza la evolución de la descentralización en Colombia entre 1980 y 2025 desde una perspectiva de economía política e institucionalismo histórico. El argumento central sostiene que la descentralización colombiana no ha seguido una trayectoria lineal de transferencia progresiva de poder hacia las entidades territoriales, sino que ha estado configurada por una secuencia de reconfiguraciones institucionales en las que se combinan apertura política subnacional/local, control fiscal central y rediseños sucesivos del orden territorial. A partir de una periodización analítica del proceso descentralizador, el documento examina las principales reformas políticas, fiscales e institucionales que han redefinido la relación entre la Nación y los gobiernos territoriales durante las últimas cuatro décadas. Asimismo, se analiza el debate contemporáneo sobre la descentralización durante el gobierno de Gustavo Petro, destacando los intentos recientes de redefinir el equilibrio entre competencias, recursos y autonomía territorial. El análisis muestra que el caso colombiano ha producido un modelo híbrido de gobernanza territorial, caracterizado por la coexistencia de descentralización política y centralización fiscal, cuya reconfiguración continúa siendo objeto de disputa institucional y política.

**Palabras Clave:** Descentralización, Economía Política, Gobernanza Territorial, Federalismo Fiscal, Colombia

## 1. INTRODUCCIÓN

Durante las últimas cuatro décadas, la descentralización ha sido uno de los procesos institucionales más significativos en la transformación del Estado colombiano. Desde las reformas políticas de la década de 1980 hasta los debates contemporáneos sobre transferencias, competencias y autonomía territorial, la relación entre el gobierno nacional y las entidades territoriales ha sido objeto de sucesivas redefiniciones. Estos cambios han implicado transformaciones en la organización política del territorio, en la distribución de recursos públicos y en la arquitectura institucional que regula la interacción entre distintos niveles de gobierno.

Con frecuencia, la evolución de la descentralización en Colombia se presenta en términos relativamente simples: como una trayectoria de ampliación progresiva de la autonomía territorial o, por el contrario, como una secuencia de avances y retrocesos frente a un ideal descentralizador que no termina de consolidarse. Sin embargo, esta forma de interpretar el proceso resulta limitada. Más que un recorrido lineal, lo que se observa es una dinámica compleja de reformas institucionales en la que diferentes coyunturas políticas, fiscales y administrativas han producido configuraciones cambiantes de la relación entre la Nación y los gobiernos territoriales.

La literatura comparada sobre descentralización ha mostrado que estos procesos suelen desarrollarse mediante secuencias institucionales diferenciadas, en las cuales las reformas políticas, administrativas y fiscales no necesariamente avanzan de manera simultánea ni en la misma dirección. En muchos casos, la descentralización política — expresada en la elección de autoridades subnacionales/locales o en el reconocimiento constitucional de la autonomía territorial— puede coexistir con mecanismos persistentes de control fiscal o de coordinación centralizada del gasto público (Falleti, 2010; Rodden, 2006). Desde esta perspectiva, la descentralización no debe entenderse únicamente como transferencia de competencias hacia los territorios, sino como parte de una disputa más amplia por la distribución de autoridad, recursos y capacidad de decisión dentro del Estado.

El caso colombiano resulta particularmente ilustrativo de esta dinámica. Por un lado, el país experimentó desde finales de los años ochenta una expansión significativa de la representación política territorial y del reconocimiento institucional de la autonomía local.

Por otro, las reformas fiscales posteriores tendieron a reorganizar el sistema de transferencias y a fortalecer mecanismos de regulación central sobre el uso de los recursos públicos. El resultado ha sido un modelo territorial caracterizado por la coexistencia de descentralización política y centralización fiscal relativa, en el cual las entidades territoriales participan activamente en la provisión de bienes públicos, pero dentro de un marco de reglas nacionales que condicionan su capacidad de acción.

Esta tensión estructural explica por qué el debate sobre la descentralización en Colombia ha permanecido abierto. Las discusiones sobre ordenamiento territorial, distribución de competencias y participación de las entidades territoriales en los ingresos de la Nación han reaparecido en distintos momentos del proceso de reforma del Estado. En años recientes, estas discusiones han cobrado nuevo impulso a partir de iniciativas orientadas a revisar el sistema de transferencias, fortalecer las capacidades territoriales y redefinir la relación funcional entre la Nación y los gobiernos subnacionales/locales.

En este contexto, el gobierno de Gustavo Petro ha vuelto a situar la cuestión territorial en el centro de la agenda pública. Las discusiones recientes sobre el Sistema General de Participaciones, la redistribución de competencias y la formulación de una ley que redefina la relación entre niveles de gobierno reflejan la persistencia de tensiones estructurales en el modelo colombiano de descentralización. Más que representar simplemente un avance o un retroceso en materia descentralizadora, estas iniciativas pueden interpretarse como un nuevo momento de disputa institucional sobre el equilibrio entre autonomía territorial, coordinación estatal y sostenibilidad fiscal.

A partir de estas consideraciones, este documento plantea que la descentralización en Colombia entre 1980 y 2025 no puede entenderse como un proceso lineal de transferencia progresiva de poder hacia los territorios. En cambio, se argumenta que el país ha experimentado una secuencia de reconfiguraciones institucionales en la relación entre la Nación y las entidades territoriales, en la que se combinan apertura política subnacional/local, control fiscal central y rediseños sucesivos del orden territorial. Bajo esta perspectiva, el debate contemporáneo sobre la descentralización constituye una fase adicional en la evolución de este modelo híbrido de gobernanza territorial.

La pregunta principal que orienta este documento es la siguiente: **¿cómo puede interpretarse la descentralización en Colombia entre 1980 y 2025 como una secuencia de reconfiguraciones institucionales de la relación entre la Nación y las entidades territoriales?** De manera complementaria, el trabajo examina en qué medida las iniciativas impulsadas durante el gobierno de Gustavo Petro representan un nuevo momento de disputa por la redefinición de competencias, recursos y poder territorial dentro del Estado colombiano.

Metodológicamente, el análisis adopta un enfoque de economía política e institucionalismo histórico, apoyado en una periodización analítica de las principales reformas políticas, fiscales y administrativas que han moldeado el modelo territorial colombiano durante las últimas cuatro décadas. Más que ofrecer una descripción cronológica de las reformas, el objetivo es identificar los distintos ciclos institucionales que han redefinido la relación entre niveles de gobierno y examinar las tensiones que emergen de la coexistencia entre descentralización política y centralización fiscal.

El documento se organiza de la siguiente manera. En la siguiente sección se presenta el marco analítico desde la economía política y el institucionalismo histórico, con el fin de situar el estudio de la descentralización dentro de debates más amplios sobre gobernanza multinivel y distribución del poder estatal. Posteriormente se expone la estrategia metodológica y los criterios utilizados para la periodización del proceso descentralizador. A continuación, se reconstruyen los principales momentos de la descentralización en Colombia entre 1980 y 2025. Sobre esta base, se analiza la dinámica de descentralización y recentralización que caracteriza al modelo colombiano y se examina el debate contemporáneo sobre la reconfiguración territorial del Estado durante el gobierno de Gustavo Petro. Finalmente, el documento concluye con una reflexión sobre las implicaciones del caso colombiano para el estudio comparado de la descentralización y la gobernanza territorial.

## **2. MARCO ANALÍTICO: ECONOMÍA POLÍTICA E INSTITUCIONALISMO DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

El estudio de la descentralización ha sido abordado desde diferentes tradiciones analíticas que, aunque convergen en reconocerla distribución vertical de autoridad dentro del Estado, difieren en los problemas que privilegian y en las variables que consideran explicativas. Desde la economía pública y el federalismo fiscal, la preocupación principal ha sido la asignación eficiente de funciones y recursos entre niveles de gobierno. Desde la ciencia política y el institucionalismo histórico, en cambio, el interés se ha concentrado en las secuencias de reforma, las coaliciones que las impulsan y los efectos que producen sobre la distribución efectiva del poder estatal. Para el caso colombiano, una lectura robusta exige articular ambas perspectivas, pues la descentralización no ha sido únicamente un rediseño administrativo del Estado, sino también una disputa política por autoridad territorial, autonomía fiscal y capacidad de decisión pública.



## 2.1 Descentralización y federalismo fiscal

---

La tradición del federalismo fiscal constituye uno de los pilares analíticos para comprenderla descentralización. Desde esta perspectiva, el problema central no se limita a la transferencia de competencias hacia los niveles subnacionales, sino que involucra la distribución de responsabilidades de gasto, potestades tributarias y mecanismos de transferencias intergubernamentales. En su formulación clásica, Oates (1972) planteó que la provisión descentralizada de bienes públicos puede mejorar la eficiencia del sistema político cuando las preferencias de los ciudadanos difieren entre territorios y cuando los gobiernos subnacionales tienen mayor información sobre las necesidades locales.

Sin embargo, la literatura posterior ha mostrado que la descentralización fiscal también puede generar riesgos significativos si las instituciones que regulan las relaciones intergubernamentales no garantizan responsabilidad fiscal y coordinación macroeconómica. Rodden (2006) advierte que los sistemas descentralizados enfrentan problemas de disciplina fiscal cuando los gobiernos subnacionales/locales dependen en gran medida de transferencias nacionales y cuando el gobierno central carece de mecanismos creíbles para evitar rescates financieros. En tales contextos, la descentralización puede generar incentivos para el gasto excesivo o para el endeudamiento territorial, lo que obliga a introducir mecanismos de regulación y control desde el nivel central.

Este argumento resulta particularmente relevante para el caso colombiano. A lo largo de las últimas décadas, la arquitectura institucional del país ha buscado equilibrar dos objetivos que no siempre son compatibles: ampliar la capacidad de acción de departamentos y municipios y preservar la estabilidad macrofiscal del Estado. En consecuencia, la descentralización colombiana ha tendido a combinar ampliaciones de participación territorial con mecanismos de regulación central sobre el uso de los recursos públicos. Desde una perspectiva de economía política, esta tensión entre autonomía territorial y disciplina fiscal no constituye una anomalía del proceso descentralizador, sino uno de sus problemas estructurales.

## 2.2. Institucionalismo histórico y secuencias de descentralización

---

Mientras el federalismo fiscal se centra en la asignación de funciones y recursos, el institucionalismo histórico ofrece herramientas para comprender la evolución temporal de las reformas institucionales. Este enfoque sostiene que los cambios institucionales no se producen de manera uniforme ni simultánea, sino que se desarrollan a través de secuencias de decisiones políticas que generan trayectorias específicas y condicionan las posibilidades de reforma futura (Pierson, 2004).

En el campo de la descentralización, la contribución de Falleti (2010) resulta especialmente relevante. Su teoría secuencial sostiene que los efectos de las reformas descentralizadoras dependen del orden en que se implementan las distintas dimensiones del proceso — política, administrativa y fiscal— así como de los actores que impulsan cada etapa de reforma. En consecuencia, la descentralización no debe entenderse como una política homogénea, sino como una trayectoria institucional compuesta por diferentes fases cuyos efectos pueden variar según el contexto político y las coaliciones que las sostienen.

Desde esta perspectiva, el análisis de la descentralización colombiana exige observar no solo las normas que transfieren competencias, sino también la secuencia histórica de reformas que han redefinido el equilibrio entre el gobierno central y los gobiernos territoriales. Una reforma puede ampliar la representación política subnacional sin modificar significativamente la autonomía fiscal; otra puede incrementar recursos transferidos, pero bajo condiciones estrictas de uso sectorial o control central. Por lo tanto, los procesos de descentralización pueden generar simultáneamente expansiones y restricciones de autonomía territorial, dependiendo de la combinación específica de reformas institucionales.

### 2.3. Gobernanza multinivel y distribución de autoridad

---

Un tercer componente analítico proviene de la literatura sobre gobernanza multinivel. Hooghe y Marks (2003) sostienen que los sistemas políticos contemporáneos se caracterizan por una dispersión creciente de autoridad entre distintos niveles de gobierno y diferentes tipos de jurisdicción. En este contexto, el poder estatal no se concentra exclusivamente en el gobierno central, sino que se distribuye hacia abajo —en entidades subnacionales/locales— y hacia arriba —en estructuras supranacionales o regionales—, generando configuraciones complejas de coordinación política.

La distinción propuesta por estos autores entre diferentes tipos de gobernanza multinivel resulta útil para analizar sistemas territoriales en los que coexisten jurisdicciones territoriales estables y arreglos institucionales más flexibles orientados a funciones específicas. Esta perspectiva permite comprender la descentralización como parte de un proceso más amplio de reorganización del poder estatal, en el cual distintos niveles de gobierno comparten responsabilidades en la formulación e implementación de políticas públicas.

Aplicada al caso colombiano, esta perspectiva sugiere que la descentralización no debe interpretarse únicamente como transferencia vertical de funciones desde el centro hacia los territorios. Más bien, debe entenderse como la construcción progresiva de un entramado institucional de coordinación entre niveles de gobierno, en el que coexisten autonomía política subnacional, regulación nacional del gasto público y mecanismos de

cooperación territorial. En otras palabras, la descentralización colombiana ha producido una forma particular de gobernanza multinivel caracterizada por la coexistencia de autonomía política territorial y control fiscal central.

## 2.4. Economía política del Estado territorial

La articulación entre federalismo fiscal, institucionalismo histórico y gobernanza multinivel permite formular una lectura de economía política de la descentralización. Desde esta perspectiva, el problema no es únicamente institucional en sentido formal ni exclusivamente técnico en términos de eficiencia administrativa. Se trata también de una disputa política por la distribución de autoridad, recursos y capacidad de decisión entre actores ubicados en diferentes escalas del Estado.

Bajo esta mirada, la descentralización no constituye simplemente una reforma administrativa orientada a mejorar la gestión pública, sino un proceso político en el que distintos actores —gobiernos nacionales, autoridades territoriales, partidos políticos y coaliciones regionales— compiten por redefinir las reglas del sistema territorial. Por ello, los cambios institucionales asociados a la descentralización deben interpretarse como parte de un proceso más amplio de reconfiguración del poder estatal.

En consecuencia, el presente trabajo parte de tres supuestos analíticos. En primer lugar, que la descentralización debe analizarse como un proceso secuencial de reformas institucionales (Falleti, 2010; Pierson, 2004). En segundo lugar, que la autonomía territorial depende no solo del reconocimiento político de los gobiernos subnacionales/locales, sino también de su capacidad fiscal efectiva (Oates, 1972; Rodden, 2006). En tercer lugar, que la distribución de autoridad entre niveles de gobierno debe entenderse dentro de marcos más amplios de gobernanza multinivel (Hooghe & Marks, 2003). Estos supuestos constituyen la base conceptual para interpretar la evolución de la descentralización en Colombia entre 1980 y 2025 como una secuencia de reconfiguraciones institucionales de la relación entre la Nación y las entidades territoriales.

## 3. METODOLOGÍA Y ESTRATEGIA DE ANÁLISIS

El presente trabajo adopta un enfoque cualitativo de carácter histórico-institucional para analizar la trayectoria de la descentralización en Colombia entre 1980 y 2025. El propósito no es medir causalmente el impacto aislado de una reforma específica ni realizar una evaluación econométrica del desempeño territorial, sino reconstruir e interpretar la evolución del modelo de descentralización como una secuencia de reconfiguraciones

institucionales de la relación entre la Nación y las entidades territoriales. En este sentido, la estrategia metodológica se orienta a identificar los principales ciclos de reforma, las coyunturas que los hicieron posibles y las tensiones estructurales que han marcado la distribución de autoridad, competencias y recursos entre niveles de gobierno.

### 3.1. Enfoque metodológico

---

El análisis se inscribe en la tradición del institucionalismo histórico, entendida como una perspectiva que permite estudiar los procesos políticos en el tiempo, atendiendo a la secuencia de las decisiones, a las coyunturas críticas y a la forma en que ciertas reglas e instituciones condicionan desarrollos posteriores (Pierson, 2004; Thelen, 1999). Este enfoque resulta pertinente para el estudio de la descentralización porque evita interpretarla como un evento puntual o como una reforma homogénea, y permite abordarla, en cambio, como un proceso acumulativo, conflictivo y no lineal.

Desde esta perspectiva, la descentralización en Colombia se analiza como una trayectoria institucional compuesta por distintas fases, cada una de las cuales expresa arreglos específicos entre apertura política territorial, regulación fiscal central y reorganización del aparato estatal. Siguiendo a Falleti (2010), se parte de la idea de que los procesos descentralizadores deben estudiarse en su secuencia, pues el orden en que se adoptan las reformas políticas, administrativas y fiscales altera sus efectos sobre la autonomía subnacional. En consecuencia, este trabajo no asume de antemano que toda reforma territorial implique profundización descentralizadora, ni que todo mecanismo de control fiscal constituya simplemente un retroceso. Lo que interesa es reconstruir cómo cada ciclo reformista reconfigura de manera diferenciada el equilibrio entre centro y territorios.

### 3.2. Diseño de investigación

---

El diseño de investigación es de tipo histórico-analítico y se apoya en una periodización institucional del proceso de descentralización en Colombia entre 1980 y 2025. Esta periodización no se construye únicamente con base en cambios cronológicos, sino a partir de hitos normativos, fiscales y políticos que modificaron de manera sustantiva la relación intergubernamental. El supuesto central es que la trayectoria descentralizadora colombiana puede comprenderse mejor si se organiza en momentos relativamente diferenciados de reforma y reacomodo institucional, en lugar de ser narrada como una evolución continua.

En términos analíticos, este trabajo combinados niveles de observación. El primero corresponde a la reconstrucción de larga duración del proceso de descentralización entre

1980 y 2025. El segundo se concentra en el momento más reciente, particularmente en el ciclo abierto durante el gobierno de Gustavo Petro, entendido como una coyuntura de reapertura de la cuestión territorial. Esta doble escala permite, por una parte, situar el debate contemporáneo dentro de una trayectoria más amplia y, por otra, evitar que el análisis del presente quede desconectado de las transformaciones acumuladas en décadas anteriores.

### 3.3. Estrategia de periodización

La periodización propuesta responde a un criterio sustantivo: identificar momentos en los que se redefinieron de forma relevante las reglas de distribución de competencias, recursos y autoridad territorial. Con base en ello, este trabajo organiza el análisis en cinco grandes momentos institucionales:

- **Crisis del centralismo y apertura política territorial (1980–1991)**, caracterizado por la erosión del modelo centralista y por la introducción de reformas orientadas a ampliar la representación y la legitimidad política local.
- **Expansión descentralizadora constitucional (1991–2001)**, asociada a la Constitución de 1991 y al fortalecimiento normativo de la autonomía territorial y de las transferencias intergubernamentales.
- **Disciplina fiscal y recentralización funcional (2001–2010)**, marcada por la reestructuración del sistema de transferencias, el fortalecimiento del control fiscal central y la reorganización sectorial del gasto territorial.
- **Reordenamiento territorial y regionalización incompleta (2010–2021)**, fase en la que se reactiva la discusión sobre ordenamiento territorial, asociatividad regional y articulación multinivel, sin resolver plenamente las tensiones estructurales del modelo.
- **Reapertura de la cuestión territorial en el gobierno Petro (2022–2025)**, momento en el que vuelven al centro del debate la redefinición de competencias, la reforma de transferencias y la discusión sobre autonomía territorial y capacidades estatales subnacionales.

Esta periodización no pretende establecer fronteras rígidas ni asumir rupturas absolutas entre una etapa y otra. Más bien, busca ofrecer una herramienta analítica para observar desplazamientos en el modo en que el Estado colombiano ha gestionado la relación entre unidad nacional y autonomía territorial. En ese sentido, cada momento institucional debe entenderse como predominante, no excluyente.

### 3.4. Fuentes de información

---

El análisis se sustenta en una revisión documental y normativa de carácter selectivo. Las fuentes empleadas pueden agruparse en cuatro tipos.

En primer lugar, se utilizan fuentes normativas e institucionales, tales como reformas constitucionales, actos legislativos, leyes orgánicas, leyes sectoriales y documentos oficiales relacionados con la organización territorial, el sistema de transferencias y la distribución de competencias. Estas fuentes permiten reconstruir los cambios formales en la arquitectura del Estado territorial.

En segundo lugar, se emplea literatura académica especializada en descentralización, federalismo fiscal, institucionalismo histórico y gobernanza multinivel.

Esta literatura cumple una doble función: ofrecer el marco conceptual del análisis y aportar interpretaciones previas sobre la trayectoria descentralizadora en Colombia y América Latina.

En tercer lugar, se consideran documentos de política pública y análisis técnicos, especialmente aquellos producidos por entidades estatales, centros de pensamiento y organismos especializados, cuando resultan útiles para comprender el debate reciente sobre la reorganización territorial, las transferencias y la ley de competencias.

En cuarto lugar, se integran fuentes de coyuntura institucional reciente para el análisis del gobierno Petro, con el fin de examinar cómo el debate territorial contemporáneo ha sido formulado, disputado y justificado dentro del campo político- administrativo.

### 3.5. Criterios de análisis

---



El examen de las fuentes se organiza a partir de tres criterios analíticos.

El primero es el criterio de distribución de autoridad, que permite observar cómo se redefine en cada momento la relación entre la Nación y las entidades territoriales en términos de autonomía política, capacidad decisoria y coordinación intergubernamental.

El segundo es el criterio de distribución de recursos, centrado en los arreglos fiscales del modelo territorial, particularmente en la relación entre transferencias, destinación del gasto, margen de maniobra territorial y mecanismos de regulación central.

El tercero es el criterio de capacidades institucionales territoriales, entendido como la posibilidad real de los gobiernos subnacionales para ejercer las competencias formalmente asignadas, implementar políticas públicas y participar de manera efectiva en la gobernanza del territorio.

Estos criterios permiten evitar una lectura puramente jurídica o meramente descriptiva de la descentralización. En lugar de limitarse a registrar reformas, el análisis busca establecer qué tipo de configuración territorial emerge en cada etapa y cómo esa configuración altera la relación entre autonomía, control, coordinación y capacidad estatal.

### 3.6. Alcance y límites del estudio

---

El alcance del presente trabajo es interpretativo y analítico. Su objetivo principal consiste en ofrecer una lectura estructurada de la descentralización colombiana desde la economía política, con especial atención a sus reconfiguraciones institucionales y a la coyuntura reciente. No busca, por tanto, agotar todas las dimensiones del proceso ni reemplazar estudios empíricos más específicos sobre desempeño fiscal territorial, capacidades administrativas sectoriales o desigualdades regionales.

En esa misma línea, el trabajo reconoce algunos límites. En primer lugar, no desarrolla una medición cuantitativa sistemática de variables fiscales o administrativas para todo el periodo, aunque sí se apoya en la literatura y en documentos técnicos que han abordado esos aspectos. En segundo lugar, el análisis del gobierno Petro debe entenderse como una aproximación provisional a un proceso aún en desarrollo, cuyos efectos institucionales de mediano plazo no pueden considerarse plenamente cerrados.

Finalmente, el uso de una periodización analítica implica necesariamente cierto grado de simplificación, aunque esta se justifica por su utilidad para identificar patrones y tensiones de larga duración.

### 3.7. Síntesis metodológica

---

En suma, este trabajo se apoya en un enfoque cualitativo, histórico-institucional y de economía política para estudiar la descentralización en Colombia entre 1980 y 2025. Su estrategia metodológica combina revisión documental, análisis normativo selectivo y periodización institucional, con el fin de reconstruir la secuencia de reformas que han redefinido la relación entre la Nación y los territorios. A partir de ello, el texto propone interpretar la descentralización colombiana no como una trayectoria lineal, sino como una

sucesión de arreglos institucionales en disputa, dentro de la cual el ciclo reciente del gobierno Petro constituye un nuevo momento de reconfiguración territorial aún inconcluso.

## **4. LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA COMO SECUENCIA DE RECONFIGURACIONES INSTITUCIONALES (1980–2025)**

---

La descentralización en Colombia ha sido uno de los procesos institucionales más relevantes en la reorganización del Estado durante las últimas décadas. Sin embargo, su evolución no puede entenderse como una trayectoria lineal de transferencia progresiva de competencias hacia los territorios. Por el contrario, el análisis histórico muestra una secuencia de reformas y reconfiguraciones institucionales que han redefinido de manera recurrente el equilibrio entre autonomía territorial, regulación fiscal central y coordinación intergubernamental.

Desde una perspectiva de economía política, este proceso puede interpretarse como una sucesión de arreglos institucionales en los que distintos actores —gobiernos nacionales, autoridades territoriales, coaliciones políticas y tecnocracias fiscales— han disputado la distribución de autoridad y recursos dentro del Estado. Como señalan los estudios sobre descentralización comparada, las reformas territoriales suelen producir configuraciones híbridas en las que coexisten elementos de descentralización política con mecanismos de control fiscal o administrativo desde el nivel central (Falleti, 2010; Rodden, 2006).

En el caso colombiano, esta dinámica se expresa en una serie de momentos institucionales que reflejan cambios en el contexto político, económico y fiscal del país. Cada uno de estos momentos introduce modificaciones en las reglas que estructuran la relación entre la Nación y las entidades territoriales, redefiniendo simultáneamente el alcance de la autonomía territorial y los mecanismos de coordinación estatal.

A continuación, se propone una periodización analítica del proceso de descentralización en Colombia entre 1980 y 2025, organizada en cinco momentos institucionales principales.

### **4.1. Crisis del centralismo y apertura políticateritorial (1980–1991)**

---

El primer momento de la descentralización colombiana se desarrolla en el contexto de la crisis del modelo centralista que había caracterizado al Estado durante buena parte del siglo XX. A finales de la década de 1970 y comienzos de la década de 1980, la creciente pre-

sión por ampliar la participación política, mejorar la capacidad administrativa local y responder a demandas territoriales acumuladas comenzó a cuestionar el funcionamiento de un sistema altamente centralizado.

Las reformas introducidas durante este periodo respondieron a la necesidad de fortalecer la legitimidad política del Estado y ampliar los canales de representación local. En este marco se inscribe la introducción de la elección popular de alcaldes mediante el Acto Legislativo 1 de 1986, que transformó de manera significativa el sistema político local al permitir que los ejecutivos municipales fueran elegidos directamente por los ciudadanos y no designados por el gobierno nacional. Esta reforma representó un cambio fundamental en la distribución del poder político territorial, al consolidar nuevas élites locales y ampliar la autonomía política municipal.

Desde la perspectiva del institucionalismo histórico, este momento puede interpretarse como una coyuntura crítica que alteró la estructura de incentivos del sistema político territorial. Al otorgar legitimidad electoral a los gobiernos locales, la reforma generó nuevas dinámicas de competencia política y abrió espacio para demandas adicionales de autonomía y recursos territoriales.

No obstante, este primer ciclo de descentralización estuvo centrado principalmente en la dimensión política de la autonomía territorial. Aunque se produjeron avances en la representación local y en el fortalecimiento institucional de los municipios, la estructura fiscal del Estado continuó siendo altamente centralizada. En consecuencia, la apertura política territorial no estuvo acompañada inicialmente por una redistribución sustancial de recursos o competencias administrativas.

Este desajuste entre descentralización política y autonomía fiscal se convertiría posteriormente en una de las tensiones estructurales del modelo territorial colombiano, influyendo en el diseño de las reformas introducidas durante la Asamblea Constituyente de 1991.

## 4.2. Expansión descentralizadora constitucional (1991–2001)

El segundo momento del proceso descentralizador colombiano se inicia con la promulgación de la Constitución Política de 1991, que redefinió la organización territorial del Estado y reconoció explícitamente la autonomía de las entidades territoriales dentro de un marco de Estado unitario. La nueva Constitución introdujo un conjunto amplio de disposiciones orientadas a fortalecer la descentralización política, administrativa y fiscal, ampliando el papel de departamentos y municipios en la provisión de bienes públicos y en la gestión del desarrollo territorial.

Entre los cambios más significativos se encuentra la consolidación del principio de autonomía territorial, el reconocimiento constitucional de los gobiernos locales como entidades fundamentales de la organización estatal y el establecimiento de mecanismos de participación territorial en los ingresos corrientes de la Nación. Estas disposiciones sentaron las bases para una expansión sustancial de las transferencias intergubernamentales y para el fortalecimiento de las responsabilidades administrativas de los gobiernos subnacionales.

Durante la década de 1990, diversas reformas legislativas desarrollaron el marco constitucional de la descentralización, asignando nuevas competencias a departamentos y municipios en sectores como educación, salud, infraestructura y servicios públicos. Este proceso implicó una ampliación significativa del papel de los gobiernos territoriales en la implementación de políticas públicas, así como un incremento sostenido de los recursos transferidos desde el nivel central.

Desde una perspectiva analítica, este periodo puede interpretarse como el momento de mayor expansión formal del modelo descentralizador colombiano. Sin embargo, también generó tensiones fiscales importantes. El aumento de transferencias y responsabilidades territoriales coincidió con un contexto de creciente presión sobre las finanzas públicas, lo que llevó a cuestionar la sostenibilidad fiscal del sistema y a abrir un nuevo ciclo de reformas orientadas a fortalecer la disciplina fiscal del Estado.

### 4.3. Disciplina fiscal y recentralización funcional(2001–2010)

---

El tercer momento del proceso descentralizador colombiano se caracteriza por la introducción de reformas orientadas a reorganizar el sistema de transferencias y a fortalecer los mecanismos de control fiscal sobre el gasto territorial. Este giro institucional estuvo motivado en gran medida por las dificultades fiscales que enfrentó el país a finales de la década de 1990, así como por la necesidad de garantizar la sostenibilidad financiera del modelo descentralizado.

La reforma introducida por el Acto Legislativo 01 de 2001 transformó profundamente el sistema de transferencias al crear el Sistema General de Participaciones (SGP). Esta reforma redefinió tanto el volumen de recursos transferidos a las entidades territoriales como las reglas que regulaban su crecimiento y destinación sectorial. Posteriormente, la Ley 715 de 2001 reorganizó la distribución de competencias entre la Nación y los gobiernos territoriales en sectores clave como educación y salud.

Desde una perspectiva de economía política, este momento puede interpretarse como un proceso de recentralización funcional. Aunque las entidades territoriales continuaron siendo responsables de la provisión de servicios públicos fundamentales, el gobierno na-

cional fortaleció su capacidad de regulación sobre el uso de los recursos transferidos, estableciendo criterios más estrictos de asignación, destinación y control.

Este cambio no implicó la eliminación del modelo descentralizado, pero sí modificó significativamente el equilibrio entre autonomía territorial y regulación central. La descentralización política continuó vigente, pero bajo un marco institucional más condicionado por reglas fiscales nacionales.

#### 4.4. Reordenamiento territorial y regionalización incompleta (2010–2021)

---

El cuarto momento de la descentralización colombiana está marcado por la reactivación del debate sobre el ordenamiento territorial y la organización regional del Estado. Durante este periodo se introdujeron reformas orientadas a fortalecer la coordinación entre entidades territoriales y a promover nuevas formas de articulación regional.

Uno de los hitos institucionales más relevantes de esta etapa fue la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) en 2011, que buscó establecer un marco jurídico para la organización territorial del país y para la creación de esquemas asociativos entre entidades territoriales. Esta reforma introdujo instrumentos destinados a promover la cooperación intermunicipal, la planificación regional y la coordinación multinivel de políticas públicas.

No obstante, a pesar de estos avances normativos, la reorganización territorial del país permaneció incompleta. La creación de regiones administrativas y de planificación no se tradujo necesariamente en una redistribución sustantiva de competencias o recursos.

En consecuencia, el modelo territorial colombiano continuó caracterizándose por la coexistencia de estructuras administrativas regionales emergentes con un sistema fiscal fuertemente centralizado.

#### 4.5. La reapertura de la cuestión territorial en el gobierno Petro (2022–2025)

---

El quinto momento del proceso descentralizador colombiano se encuentra aún en desarrollo y corresponde al ciclo político abierto durante el gobierno de Gustavo Petro. En este periodo, el debate sobre la descentralización ha vuelto a ocupar un lugar central en la

agenda pública, particularmente en relación con la reforma del sistema de transferencias, la redefinición de competencias territoriales y el fortalecimiento de las capacidades institucionales subnacionales.

El Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 incorporó un conjunto de iniciativas orientadas a fortalecer la participación territorial en la formulación de políticas públicas y a revisar el funcionamiento del sistema de transferencias intergubernamentales. Paralelamente, la aprobación del Acto Legislativo 03 de 2024 reactivó la discusión sobre la participación de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la Nación y sobre la necesidad de redefinir las competencias entre niveles de gobierno.

Más que representar un simple retorno a la agenda descentralizadora de los años noventa, estas iniciativas reflejan una nueva fase de disputa institucional sobre el diseño del Estado territorial colombiano. El debate actual no se limita a ampliar transferencias o competencias, sino que busca redefinir el equilibrio entre autonomía territorial, sostenibilidad fiscal y capacidad estatal.

Desde esta perspectiva, el gobierno Petro puede interpretarse como un nuevo momento de reconfiguración institucional del modelo territorial colombiano, cuyos resultados dependerán de la forma en que se resuelvan las tensiones entre descentralización política, regulación fiscal y gobernanza multinivel.

## **5. DESCENTRALIZACIÓN, RECENTRALIZACIÓN Y DISPUTA TERRITORIAL EN COLOMBIA**

La reconstrucción histórica del proceso de descentralización en Colombia entre 1980 y 2025 permite cuestionar dos lecturas simplificadoras que han marcado buena parte del debate público y académico. La primera entiende la descentralización como una trayectoria lineal de expansión progresiva de la autonomía territorial. La segunda la interpreta como una secuencia de avances y retrocesos frente a un ideal normativo descentralizador previamente definido. Aunque ambas perspectivas captan dimensiones parciales del fenómeno, resultan insuficientes para comprender la lógica institucional que efectivamente ha organizado la relación entre la Nación y las entidades territoriales en Colombia.



Desde la perspectiva adoptada en el presente trabajo, la experiencia colombiana puede entenderse mejor como una secuencia de reconfiguraciones institucionales en la que las reformas territoriales han redistribuido de manera desigual y conflictiva la autoridad política, los recursos fiscales y las capacidades administrativas entre niveles de gobierno. En este sentido, el proceso no ha sido lineal, pero tampoco puede describirse únicamente como pendular. Más bien, ha producido una arquitectura estatal híbrida en la que coexisten, de manera tensa, la descentralización política subnacional/local, la centralización relativa del poder fiscal y la persistencia de mecanismos nacionales de regulación funcional del gasto y de las competencias territoriales.

## 5.1. La descentralización colombiana como arreglo híbrido

---

Uno de los principales hallazgos que se desprenden del análisis histórico es que en Colombia la descentralización política avanzó con mayor claridad que la descentralización fiscal plena. La elección popular de alcaldes, el fortalecimiento de la legitimidad territorial y el reconocimiento constitucional de la autonomía de las entidades territoriales ampliaron la representación política subnacional y transformaron la estructura del poder local. Sin embargo, estos cambios no condujeron a una transferencia equivalente de autonomía financiera ni a una capacidad plenamente discrecional de gestión de los recursos públicos por parte de los gobiernos territoriales.

Esta asimetría es consistente con la literatura que ha mostrado que las distintas dimensiones de la descentralización no necesariamente avanzan en paralelo y que sus efectos dependen de la secuencia y del tipo de actores que impulsan cada reforma (Falleti, 2010). En el caso colombiano, la descentralización política abrió espacios de competencia y representación territorial, pero la posterior reorganización del sistema de transferencias consolidó un esquema en el que buena parte de los recursos de los gobiernos subnacionales continuó dependiendo de reglas nacionales de asignación, destinación y control. Como ha advertido Rodden (2006), la combinación entre gasto descentralizado y control fiscal central constituye una de las tensiones más características de los arreglos intergubernamentales contemporáneos, particularmente cuando el centro busca preservar estabilidad macroeconómica sin desmontar la estructura política descentralizada.

En este marco, la descentralización colombiana no puede entenderse como el simple debilitamiento del centro. Por el contrario, el nivel nacional mantuvo —y en ciertos momentos reforzó— capacidades de dirección sobre el funcionamiento territorial del Estado. Lo que se modificó fue la forma de ejercicio de esa autoridad. La centralización no desapareció, sino que se reconfiguró a través de instrumentos fiscales, sectoriales y regulatorios. Desde esta perspectiva, el resultado fue un arreglo híbrido: un Estado territorialmente más abierto en términos políticos, pero fiscalmente más condicionado de lo que una lectura formal de la autonomía podría sugerir.

## 5.2. Recentralización funcional y control del gasto territorial

---

La noción de recentralización suele usarse de forma general para aludir a cualquier reforma que restrinja competencias o márgenes de acción de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, para el caso colombiano conviene precisar el concepto. Lo que se observa con mayor claridad, especialmente desde comienzos del siglo XXI, no es una eliminación de la descentralización, sino una recentralización funcional. Esto significa que los territorios conservan responsabilidades importantes en la provisión de bienes y servicios públicos, pero dentro de marcos crecientemente definidos por el centro en cuanto a financiación, destinación del gasto, estándares sectoriales y mecanismos de supervisión.

Este patrón puede interpretarse como respuesta a dos tipos de presión. La primera fue de naturaleza macrofiscal: la necesidad de contener el crecimiento del gasto público, estabilizar las finanzas del Estado y evitar que la descentralización ampliara riesgos de indisciplina fiscal. La segunda fue de naturaleza político-administrativa: la necesidad de asegurar mínimos de coordinación nacional en sectores como salud, educación y servicios sociales, particularmente en un contexto de capacidades territoriales muy desiguales. Desde la lógica del federalismo fiscal, este tipo de reordenamiento puede leerse como una estrategia orientada a reducir problemas de agencia, riesgos de sobreendeudamiento o usos ineficientes de los recursos transferidos (Oates, 1972; Rodden, 2006).

No obstante, esta recentralización funcional tuvo efectos ambivalentes. Por un lado, permitió fortalecer mecanismos de seguimiento, ordenar competencias y preservar una arquitectura nacional de política pública. Por otro, limitó el margen de maniobra territorial y consolidó una relación de dependencia de muchos municipios y departamentos respecto de las decisiones del nivel central. En consecuencia, el modelo colombiano no derivó ni en un federalismo robusto ni en una simple restauración centralista. Lo que emergió fue una estructura en la que la ejecución territorial se amplió, pero en condiciones de autonomía fiscal restringida y de coordinación nacional intensificada.

## 5.3. La disputa territorial como problema de economía política

---

Entendida desde la economía política, la descentralización colombiana no solo remite a reformas administrativas o fiscales, sino a una disputa más amplia por el diseño del Estado territorial. En esta disputa intervienen actores con intereses diferenciados: élites nacionales preocupadas por el control macrofiscal, tecnocracias sectoriales interesadas en garantizar estándares nacionales de prestación, gobiernos territoriales que demandan mayores recursos y autonomía, y coaliciones políticas regionales que buscan ampliar su capacidad de negociación dentro del sistema político.

Por ello, cada ciclo reformista ha expresado una correlación específica de fuerzas. La apertura política de los años ochenta y la expansión constitucional de los noventa respondieron a una coyuntura de democratización y de cuestionamiento al centralismo. Las reformas de comienzos del siglo XXI reflejaron, en cambio, el peso creciente de preocupaciones fiscales y de racionalización del Estado. Más tarde, la reactivación del debate sobre ordenamiento territorial y regionalización puso en evidencia que el problema territorial colombiano no se agotaba en la distribución de transferencias, sino que incluía también la discusión sobre escalas de coordinación, capacidades estatales intermedias y organización regional del desarrollo.

Esta lectura coincide con los enfoques de institucionalismo histórico que subrayan que las instituciones no solo distribuyen competencias, sino que estructuran relaciones de poder y condicionan quién puede decidir, con qué recursos y bajo qué reglas (Pierson, 2004; Thelen, 1999). En el caso colombiano, la descentralización debe leerse, entonces, como un proceso de institucionalización conflictiva de la relación Nación-territorios, donde ninguna de las partes ha logrado cerrar definitivamente la disputa. El centro no ha recuperado un control político absoluto sobre el territorio, pero los gobiernos subnacionales tampoco han alcanzado una autonomía plena. La persistencia de esta tensión explica por qué la cuestión territorial reaparece una y otra vez en la agenda de reforma del Estado.

## 5.4. Gobernanza multinivel incompleta y capacidades territoriales desiguales

Otra consecuencia importante del proceso colombiano es la configuración de una forma de gobernanza multinivel incompleta. En términos formales, la descentralización amplió la participación de los gobiernos territoriales en la implementación de políticas públicas y fortaleció la idea de corresponsabilidad entre niveles de gobierno. Sin embargo, en la práctica, esta distribución de funciones se desarrolló sobre una base territorial profundamente desigual en capacidades fiscales, administrativas y técnicas.

Esta desigualdad ha sido central en la forma en que el proceso descentralizador se ha desarrollado. La autonomía territorial no depende únicamente de su reconocimiento jurídico, sino de la capacidad efectiva de los gobiernos subnacionales para ejercer competencias, gestionar recursos y coordinar actores dentro de su jurisdicción. En contextos donde esas capacidades son limitadas, la descentralización puede traducirse en fragmentación administrativa, dependencia financiera o debilidad en la implementación de políticas. De allí que parte de la regulación nacional haya sido justificada en nombre de la coordinación, la equidad interterritorial y la garantía de estándares mínimos. La literatura sobre gobernanza multinivel permite entender este fenómeno como una distribución asimétrica de autoridad en la que el centro no desaparece, sino que conserva funciones

clave de articulación, supervisión y corrección de desequilibrios territoriales (Hooghe & Marks, 2003).

En el caso colombiano, este problema ha impedido que la descentralización se traduzca en una redistribución homogénea de poder estatal hacia abajo. Más bien, ha generado un modelo en el que algunos territorios han podido aprovechar mejor los márgenes de autonomía disponibles, mientras otros permanecen fuertemente atados a transferencias condicionadas y a capacidades institucionales insuficientes. Esto refuerza la idea de que la descentralización no puede evaluarse únicamente por el volumen de competencias transferidas, sino también por el tipo de Estado territorial que efectivamente produce.

## 5.5. Más allá del binomio descentralización/recentralización

---

Uno de los aportes analíticos de este trabajo consiste en sostener que el par conceptual descentralización/recentralización, aunque útil, resulta insuficiente para captar toda la complejidad del caso colombiano. Si bien existen momentos en los que predomina la expansión de la autonomía territorial y otros en los que se refuerzan los mecanismos de control central, lo que realmente caracteriza al proceso es la reconfiguración continua del orden territorial. Esta reconfiguración no implica necesariamente una sustitución de un modelo por otro, sino la recombinación de distintos principios de organización estatal: autonomía, unidad, coordinación, disciplina fiscal, representación política territorial y regulación nacional.

Por ello, más que afirmar que Colombia avanzó primero hacia la descentralización y luego retrocedió hacia la recentralización, conviene señalar que el país consolidó un modelo territorial de naturaleza híbrida y disputada. En él, la descentralización política abrió el sistema, la disciplina fiscal reordenó los márgenes de acción territorial y las discusiones más recientes han vuelto a poner en cuestión la relación entre competencias, recursos y escalas de gobierno. El problema central no es, entonces, decidir si Colombia es hoy más o menos descentralizada que en el pasado, sino comprender qué tipo de relación intergubernamental ha ido emergiendo de estas reformas sucesivas y qué tensiones estructurales siguen sin resolverse.

## 5.6. Síntesis interpretativa

---

En síntesis, el análisis muestra que la descentralización colombiana produjo un arreglo institucional caracterizado por cuatro rasgos principales. Primero, una ampliación sostenida de la representación política territorial. Segundo, una autonomía fiscal limitada por mecanismos de regulación central. Tercero, una distribución funcional del gasto público en la que la ejecución se territorializa, pero la orientación estratégica permanece

en buena medida nacional. Y cuarto, una gobernanza multinivel incompleta, atravesada por fuertes desigualdades de capacidades entre territorios.

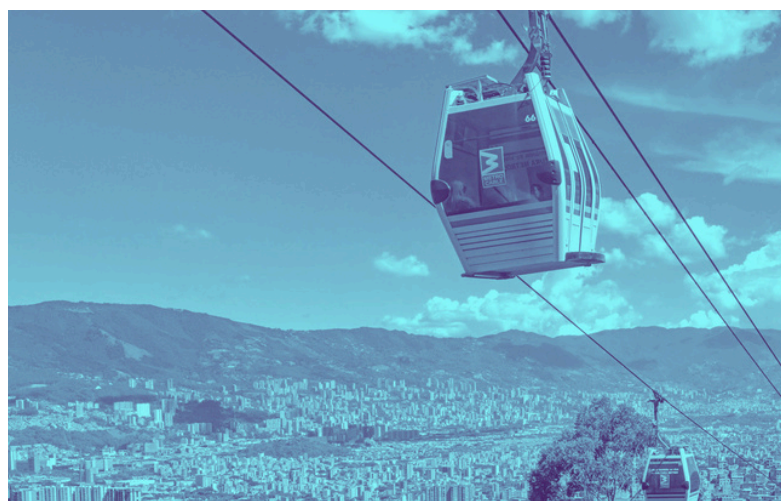
Estos rasgos permiten sostener que la trayectoria colombiana no responde ni a la imagen de una descentralización progresiva e ininterrumpida ni a la idea de simples avances y retrocesos. Más bien, se trata de una secuencia de reconfiguraciones institucionales en la que los momentos de apertura política, control fiscal y reorganización territorial se han articulado de manera conflictiva. Esta conclusión prepara el terreno para examinar el ciclo más reciente, en el que el gobierno de Gustavo Petro ha reabierto la disputa sobre la redefinición del Estado territorial colombiano.

## **6. EL GOBIERNO PETRO Y LA REAPERTURA DE LA CUESTIÓN TERRITORIAL**

El gobierno de Gustavo Petro debe analizarse menos como un episodio aislado dentro de la historia reciente de la descentralización colombiana y más como un momento de repolitización de la cuestión territorial. A diferencia de ciclos anteriores, en los que la discusión se concentró en la contención fiscal o en la reorganización funcional de competencias, el periodo 2022–2025 volvió a situar en el centro del debate la relación entre autonomía territorial, distribución de recursos y rediseño institucional del Estado unitario.

Una de las características distintivas de este ciclo fue el intento de vincular la discusión territorial con procesos de participación política ampliada. El Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 se estructuró a partir de los denominados Diálogos Regionales Vinculantes, concebidos como espacios de deliberación territorial para recoger demandas regionales e incorporarlas al proceso de planeación nacional (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2023). Este enfoque buscó reforzar la idea de que la planificación estatal debía construirse desde una lógica territorial más participativa, reforzando el vínculo entre desarrollo regional y descentralización.

Sin embargo, el elemento más relevante del periodo no fue únicamente el énfasis participativo, sino la reapertura explícita del debate sobre el modelo territorial colombiano. Esta discusión no surgió exclusivamente con el gobierno Petro. Venía precedida por la creación de la Misión de Descentralización, establecida mediante el Decreto 1665 de 2021, cuyo



objetivo fue evaluar el funcionamiento del sistema territorial colombiano y formular propuestas para redefinir la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (DNP, 2024).

El informe final de esta misión concluyó que el modelo colombiano presentaba un conjunto de tensiones estructurales entre autonomía territorial, sostenibilidad fiscal y capacidad institucional subnacional, lo que hacía necesario repensar simultáneamente el sistema de transferencias, la distribución de competencias y los mecanismos de coordinación intergubernamental (DNP, 2024).

## 6.1.El impulso descentralizador: reforma al Sistema General de Participaciones

El punto más significativo de la agenda territorial del gobierno Petro fue la reforma al Sistema General de Participaciones (SGP). Esta reforma fue presentada como un mecanismo para corregir el rezago histórico en la participación de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la Nación y para fortalecer la autonomía fiscal regional.

El Acto Legislativo 03 de 2024 modificó el marco constitucional del sistema de transferencias, estableciendo un incremento gradual de la participación territorial hasta alcanzar el 39,5% de los ingresos corrientes de la Nación, con un periodo de implementación progresiva (Congreso de la República de Colombia, 2024). La reforma fue presentada por el gobierno y por varios actores territoriales como un paso hacia una mayor autonomía regional y un fortalecimiento del modelo descentralizado.

Desde la perspectiva del debate territorial, esta reforma tiene una relevancia particular porque reintroduce una discusión que había sido relativamente marginal durante las dos décadas anteriores: la correspondencia entre recursos fiscales y poder territorial. Mientras que las reformas de comienzos del siglo XXI se centraron en el control del gasto y la sostenibilidad fiscal, el ciclo Petro reabrió la discusión sobre la distribución estructural de recursos dentro del Estado.

Sin embargo, la propia reforma establece que su implementación depende de la expedición de una ley de competencias, encargada de redefinir las funciones entre la Nación y los gobiernos territoriales. Esto implica que el aumento potencial de recursos no constituye por sí mismo una transformación completa del modelo territorial, sino que abre un proceso posterior de negociación institucional sobre el diseño del sistema intergubernamental.

## 6.2. Alcances y límites de la reforma territorial

---

El carácter incompleto de la reforma es uno de los aspectos más importantes para comprender el momento actual de la descentralización colombiana. Aunque el incremento en las transferencias territoriales tiene una alta relevancia política, su impacto real depende de la forma en que se redefinan las responsabilidades sectoriales y las competencias administrativas entre niveles de gobierno.

Diversos análisis técnicos han señalado que un aumento sustancial de las transferencias sin una redistribución efectiva de responsabilidades puede generar presiones fiscales significativas sobre el presupuesto nacional. El Banco de la República ha advertido que cualquier modificación estructural del sistema de transferencias debe considerar cuidadosamente la sostenibilidad macrofiscal y la correspondencia entre recursos transferidos y funciones asignadas (Banco de la República, 2024).

Desde esta perspectiva, el principal desafío institucional no consiste únicamente en aumentar la participación territorial en los ingresos nacionales, sino en construir un nuevo equilibrio entre autonomía territorial y sostenibilidad fiscal. Esto implica redefinir el papel del gobierno nacional en sectores estratégicos, reorganizar las responsabilidades administrativas y fortalecer los mecanismos de coordinación intergubernamental.

## 6.3. Capacidades territoriales y desigualdades institucionales

---

Otro límite importante del proceso descentralizador colombiano se relaciona con la heterogeneidad de capacidades entre territorios. La descentralización no depende únicamente de la transferencia formal de recursos o competencias, sino también de la capacidad efectiva de los gobiernos subnacionales para ejercer funciones administrativas, gestionar políticas públicas y coordinar actores institucionales dentro de su jurisdicción.

El informe final de la Misión de Descentralización subrayó que las diferencias en capacidades administrativas, fiscales y técnicas entre territorios constituyen uno de los principales obstáculos para la consolidación de un modelo territorial equilibrado (DNP, 2024). En ausencia de estrategias de fortalecimiento institucional, una ampliación de las transferencias podría incluso reforzar desigualdades territoriales existentes.

Por esta razón, varios de los diagnósticos recientes coinciden en que cualquier reforma del sistema territorial debe combinar la ampliación de recursos con políticas de fortalecimiento institucional, asistencia técnica y coordinación multinivel.

## 6.4. Balance interpretativo del ciclo Petro

---

En términos analíticos, el gobierno Petro no puede caracterizarse simplemente como un gobierno descentralizador en sentido clásico. Más bien, su principal aporte ha sido reabrir el debate estructural sobre el modelo territorial colombiano. Las iniciativas impulsadas durante este periodo —especialmente la reforma al Sistema General de Participaciones y la discusión sobre la ley de competencias— han vuelto a situar en el centro del debate la relación entre recursos, funciones y autonomía territorial.

Sin embargo, estas reformas también han puesto en evidencia las tensiones estructurales que han acompañado al proceso de descentralización en Colombia desde sus orígenes. El incremento de recursos territoriales plantea interrogantes sobre sostenibilidad fiscal, mientras que la redefinición de competencias enfrenta desafíos derivados de la heterogeneidad institucional entre territorios.

En consecuencia, el ciclo político iniciado en 2022 puede interpretarse como una **fase de transición institucional**. Más que representar una ruptura definitiva con el modelo territorial anterior, el gobierno Petro ha reabierto una discusión que permanece en proceso de definición. Esta dinámica refuerza el argumento central de este trabajo: la descentralización colombiana no ha seguido una trayectoria lineal, sino que se ha desarrollado como una secuencia de reconfiguraciones institucionales en disputa.

## 7. CONCLUSIÓN

---

El análisis desarrollado en este trabajo permite sostener que la descentralización en Colombia entre 1980 y 2025 no puede interpretarse adecuadamente como una trayectoria lineal de ampliación progresiva de la autonomía territorial. Tampoco resulta suficiente describirla únicamente como una sucesión de avances y retrocesos frente a un ideal descentralizador normativamente definido. Más bien, la evidencia examinada sugiere que el caso colombiano corresponde a una secuencia de reconfiguraciones institucionales en la relación entre la Nación y las entidades territoriales, en la que han coexistido, de manera conflictiva y cambiante, apertura política subnacional, regulación fiscal central y reorganización funcional del Estado.

Desde esta perspectiva, el principal hallazgo del documento es que la descentralización colombiana produjo un arreglo institucional híbrido. Por un lado, el país avanzó de forma significativa en la ampliación de la representación política territorial, en el reconocimiento constitucional de la autonomía de las entidades territoriales y en la consolidación de un papel más activo de municipios y departamentos en la implementa-

ción de políticas públicas. Por otro lado, estos avances no se tradujeron en una autonomía fiscal plena ni en una transferencia equivalente de capacidad decisoria hacia los territorios. La posterior reorganización del sistema de transferencias, junto con el fortalecimiento de mecanismos de regulación nacional del gasto, configuró un modelo en el que la descentralización política coexistió con una centralización fiscal relativa y con una fuerte capacidad directiva del nivel central.

Este rasgo híbrido confirma que la descentralización, en el caso colombiano, debe analizarse como un problema de economía política del Estado territorial y no solo como una reforma administrativa o fiscal. Lo que ha estado en juego durante estas cuatro décadas no ha sido únicamente la asignación técnica de competencias, sino la distribución de autoridad, recursos y capacidad de decisión entre actores ubicados en distintos niveles del aparato estatal. En este sentido, cada ciclo reformista ha expresado una correlación específica de fuerzas entre élites nacionales, tecnocracias fiscales, gobiernos territoriales y coaliciones políticas regionales. Por ello, la evolución del modelo territorial colombiano no puede comprenderse al margen de las disputas políticas que han acompañado la democratización local, la disciplina fiscal, la reorganización del gasto social y los intentos de rediseño institucional del Estado.

Un segundo hallazgo central del trabajo es que la descentralización colombiana no eliminó la centralidad del Estado nacional, sino que transformó sus modalidades de intervención sobre el territorio. El centro no desapareció; se reconfiguró. La regulación sectorial, la administración del sistema de transferencias, los criterios de destinación del gasto y los mecanismos de coordinación intergubernamental muestran que el nivel nacional conservó instrumentos decisivos para orientar la acción territorial del Estado. En consecuencia, la tensión entre autonomía territorial y unidad estatal no fue resuelta, sino institucionalizada bajo nuevas formas. Esto explica, en parte, por qué el debate sobre descentralización ha permanecido abierto y por qué la cuestión territorial reaparece de manera recurrente en la agenda de reforma estatal.

En este marco, el gobierno de Gustavo Petro representa un momento particularmente significativo, no porque haya resuelto de forma definitiva los dilemas del modelo territorial colombiano, sino porque volvió a situarlos en el centro de la discusión política. El ciclo 2022–2025 puede entenderse como una fase de reapertura de la cuestión territorial, en la medida en que reintrodujo con fuerza el debate sobre la participación de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la Nación, la redefinición de competencias entre niveles de gobierno y la necesidad de revisar la arquitectura intergubernamental vigente. La reforma al Sistema General de Participaciones y la discusión sobre la ley de competencias evidenciaron que la descentralización seguía siendo un problema estructuralmente inconcluso.

No obstante, el análisis también muestra que el momento Petro debe ser interpretado con cautela. Su principal aporte radica en haber repolitizado la discusión sobre el Estado territorial y en haber cuestionado la suficiencia del modelo heredado, pero no en haber

consolidado aún una nueva arquitectura descentralizadora plenamente operativa. La tensión entre autonomía territorial y sostenibilidad fiscal permanece abierta, al igual que la brecha entre reconocimiento formal de competencias y capacidad efectiva de los territorios para ejercerlas. En este sentido, el ciclo Petro confirma, más que desmiente, la hipótesis central de este trabajo: la descentralización colombiana sigue desarrollándose como una secuencia de reconfiguraciones institucionales en disputa, cuyos alcances no pueden entenderse en términos de éxito lineal ni de reversión simple.

A la luz de lo anterior, el caso colombiano aporta una lección relevante para el estudio comparado de la descentralización. Muestra que los procesos de redistribución territorial del poder estatal no avanzan necesariamente hacia formas más coherentes, completas o estables de autonomía subnacional. También pueden producir arreglos mixtos, tensiones duraderas y equilibrios inacabados entre democratización territorial, disciplina fiscal y coordinación estatal. En esa medida, la descentralización debe pensarse menos como una meta normativa y más como un campo de disputa institucional permanentemente reconfigurado.

Finalmente, este trabajo abre varias líneas para futuras investigaciones. Una de ellas consiste en profundizar el análisis de la relación entre descentralización y desigualdad territorial, particularmente en términos de capacidades administrativas y fiscales subnacionales. Otra línea relevante es el estudio de la ley de competencias y de sus efectos concretos sobre la distribución funcional del Estado colombiano. Asimismo, resultaría pertinente avanzar hacia una evaluación más detallada de la manera en que los distintos ciclos de descentralización han incidido en la provisión de bienes públicos, en la gobernanza regional y en la calidad de la democracia territorial. Desde esa perspectiva, la descentralización en Colombia sigue siendo no solo un tema de memoria institucional, sino también un problema abierto de investigación política, fiscal y estatal.

---

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

---

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*.

Banco de la República. (2024). *Descripción, antecedentes y riesgo fiscal y macroeconómico del Proyecto de Acto Legislativo que modifica el Sistema General de Participaciones (SGP)* (Borradores de Economía No. 1286). Banco de la República.

Congreso de la República de Colombia. (1986). *Acto Legislativo 01 de 1986, por el cual se reforma la Constitución Política*.

Congreso de la República de Colombia. (1993). *Ley 60 de 1993, por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

Congreso de la República de Colombia. (2001). *Acto Legislativo 01 de 2001, por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política.*

Congreso de la República de Colombia. (2001). *Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.*

Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.*

Congreso de la República de Colombia. (2024). *Acto Legislativo 03 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 - Segunda Vuelta.*

Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026: Colombia, potencia mundial de la vida.*

Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Informe final de la Misión de Descentralización.*

Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America.* Cambridge University Press.

Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism.* Harcourt Brace Jovanovich.

Pierson, P. (2004). *Politics in time: History, institutions, and social analysis.* Princeton University Press.

Presidencia de la República de Colombia. (2021). Decreto 1665 de 2021, *Por el cual se adiciona el Capítulo 3 al Título 14 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de crear la Misión de Descentralización.*

Rodden, J. (2006). *Hamilton's paradox: The promise and peril of fiscal federalism*. Cambridge University Press.

Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 369–404.