

Bello, Antioquia, Colombia. Diciembre 9 de 2023

Señores:

OFICINA DE TRABAJOS DE GRADO Y PRÁCTICAS UNIVERSITARIAS
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

REF: APROBACIÓN DEL INFORME FINAL DEL TRABAJO DE GRADO

Un saludo cordial y éxitos en sus labores.

Revisado el INFORME FINAL DE TRABAJO DE GRADO para aspirar al título de Magister en Gestión Pública, denominado “**Descentralización, autonomía y capacidad institucional: el caso del municipio de Santa Rosa de Osos Antioquia**” del estudiante ROBERTO AQUILES MIRA RESTREPO), se conceptúa que el documento presentado, reúne todas las condiciones de calidad en materia académica y administrativa, por lo tanto, se aprueba, para que el estudiante pueda optar al título de Magister en gestión pública.

Cordialmente,



Beltrán Restrepo Arredondo
Asesor académico

DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍA Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL: EL CASO DEL
MUNICIPIO DE SANTA ROSA DE OSOS ANTIOQUIA COLOMBIA

ROBERTO AQUILES MIRA RESTREPO

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
ROSARIO ARGENTINA

2023

DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍA Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL: EL CASO DEL
MUNICIPIO DE SANTA ROSA DE OSOS ANTIOQUIA COLOMBIA

ROBERTO AQUILES MIRA RESTREPO

Trabajo de grado para aspirar al título de Magister en Gestión Pública

Asesor

Beltrán de Jesús Restrepo Arredondo

Magister en Administración Pública

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS

ROSARIO ARGENTINA

2023

Contenido

	Pág.
Introducción	10
Planteamiento del Problema	12
Pregunta de Investigación	17
Justificación	18
Objetivos.....	20
Objetivo General	20
Objetivos Específicos	20
Marco Referencial.....	21
Estado del Arte.....	21
Marco Conceptual	25
Descentralización, Eficiencia y Autonomía.....	25
Pro y Contras de la Descentralización en Colombia.....	38
Marco Normativo	39
Descentralización Política	39
Descentralización Fiscal	42
Descentralización Administrativa	45
Sustento Jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre Descentralización y Autonomía de los Entes Territoriales	48
Metodología	52
Método, Diseño y Tipo de Investigación	52
Fuentes de información	53

Análisis de la información	54
Descentralización, Autonomía y Capacidad Institucional en Santa Rosa de Osos	55
Caracterización de la Descentralización Política, Administrativa y Fiscal en Santa Rosa de Osos.....	55
Medición de Desempeño Municipal MDM	56
Índice de Desempeño Fiscal IDF	59
Restricciones de la Descentralización Política, Administrativa y Financiera en Santa Rosa de Osos.....	64
Baja Generación de Recursos Propios	65
No Actualización del Impuesto Predial y el Costo Político	67
Pereza fiscal, Falta de Gestión y Compromiso de los Alcaldes	68
Camino Burocrático a Recorrer para Gestionar los Proyectos de Alto Alcance	70
Campesino sin Titulación de la Tierra	71
Ausencia de Políticas Públicas Propias	72
Caso Particular de la Educación y la Salud.....	72
Potencialidades de la Política, Administrativa y Financiera en Santa Rosa de Osos	74
La Extensión Territorial y Economía.....	74
La Población e Idiosincrasia	74
Valor de la Tierra	75
La Reciente Actualización del Impuesto de Industria y Comercio y Avisos ICA	75
Desarrollo Alcanzado por el Sector Privado	76
Agencias Locales de Desarrollo Autónomo Social [ALDEAS]	76
A Propósito de la Descentralización y de la Autonomía	78

Líneas de Acción para el Fortalecimiento de la Autonomía y la Capacidad Institucional de Santa Rosa de Osos.....	80
Creación de Políticas Públicas Propias.....	81
Gerencia en la Gestión y Gobernanza [GGG].....	83
Actualización del Plan Básico de Ordenamiento Territorial como Generador de Recursos Propios	84
Aprovechamiento Extensión Territorial [AET].....	85
Fortalecimiento de las Juntas de Acción Comunal y demás Organizaciones Comunitarias	86
Alianzas Público Privadas [APP].....	87
Cooperación Intra e Inter	88
Conclusiones	90
Referencias.....	96
Anexos.....	108

Lista de Tablas

	Pág.
Tabla 1. Categorización de los municipios en Colombia	13
Tabla 2. Municipios por categorías.....	13
Tabla 3. Referentes iniciales de la descentralización en Colombia	26
Tabla 4. Descripción de fuentes de información.....	53
Tabla 5. Criterios de inclusión y exclusión para candidatos a entrevista	54
Tabla 6. Promedio de desempeño fiscal en los municipios de Colombia 2017	59

Lista de Figuras

	Pág.
Ilustración 1. Datos generales de Santa Rosa de Osos 2019-2020.....	55
Ilustración 2. Medida de Desempeño Municipal Santa Rosa de Osos 2017-2021	57
Ilustración 3. Variables de la MDM de Santa Rosa de Osos 2016-2021.....	58
Ilustración 4. Desempeño Fiscal SRO 2002-2011	60
Ilustración 5. Índice de Desempeño Fiscal SRO 2012-2021.....	60
Ilustración 6. Generación de Recursos Propios SRO 2012-2021	62
Ilustración 7. Posición de SRO en la subregión Norte de Antioquia, por IDF 2002-2021	63
Ilustración 8. Matriz PEST de Análisis de Influencias	81

Lista de Anexos

	Pág.
Anexo 1. Ubicación geográfica de Santa Rosa de Osos en Antioquia y Colombia	109
Anexo 2. Municipios de la Subregión Norte de Antioquia	110
Anexo 3. Municipios de la Subregión Norte de Antioquia por grupo de capacidades iniciales.	111
Anexo 4. Evolución de los ingresos propios territoriales 2000-2021 (billones de pesos)	112
Anexo 5. Modelo de Entrevista Semiestructurada	113

Resumen

Escogiendo como unidad de análisis a Santa Rosa de Osos en Antioquia Colombia, el investigador se dio a la tarea de indagar si el proceso de descentralización experimentado durante más de tres décadas, ha fortalecido la capacidad institucional y le ha otorgado autonomía al territorio; identificando a lo largo del estudio, siete restricciones y seis potencialidades de la descentralización en la localidad; y, proyectando bajo la matriz de análisis de influencia PEST, siete líneas de acción de fortalecimiento de autonomía y capacidad institucional. Enmarcado en el enfoque cualitativo y la triangulación metodológica, se combinaron el estudio de caso, con el método teórico de investigación, la llamada teoría fundamentada y el diseño metodológico documental, descriptivo y de campo; con fuentes primarias y secundarias, corroboradas con los datos históricos y estadísticos de los entes oficiales colombianos, y los conceptos de cinco santarrosanos entrevistados para el caso. El estudio logra identificar que el ente territorial alcanza calificaciones medias y altas en su medida de gestión municipal [MDM] y en su índice de desempeño fiscal [IDF], cercanas al promedio registrado por el grupo de capacidades altas G1, en el que ha sido clasificado. El estudio concluye con un, sí se ha fortalecido la capacidad institucional del Municipio, pero con figuras de descentralización y autonomía no plenas. Sugiere además de retomar las ALDEAS como modelo de descentralización local, realizar la actualización catastral como un acto de gerencia pública, aplazada por el paradigma del costo político electoral que supone para sus dirigentes.

Palabras claves: Santa Rosa de Osos, gestión y gobernanza, Medida de Desempeño Municipal, Índice de Desempeño Fiscal,

Introducción

La *Ciudad Bonita*, la *Atenas Cultural de Antioquia* o Santa Rosa de Osos como se le conoce oficialmente, es hoy el motivo de reflexión; uno de los 1102 municipios de Colombia, uno de 125 de Antioquia y uno de los 17 de la subregión Norte del Departamento. Jurisdicción con 387 años de historia desde su fundación en 1636 (Alcaldía, Santa Rosa de Osos, 2023), caracterizada por su belleza y riqueza natural, su agroindustria, el talante laborioso y emprendedor de su gente; pero que, a consideración de líderes santarrosanos, no ha alcanzado el protagonismo económico y de bienestar social del que es capaz (Góez Correa, 2023).

Con la evolución de la gestión pública en Colombia, en Latinoamérica y en el mundo, las respectivas reformas políticas, administrativas y fiscales, han procurado impulsar el desarrollo de regiones -como Santa Rosa de Osos- aplicando el concepto de descentralización y autonomía, entendido como la entrega de competencias y recursos del Estado central a los gobiernos subnacionales; en países como Colombia, donde la función administrativa “está -o debe estar- al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de Funciones” (Colombia, Asamblea Nacional Constituyente, 1991, pág. 1).

La conexión de los párrafos anteriores, permite entrever cómo surgió la idea y el objeto de estudio de la presente investigación: cuál es el grado de descentralización, autonomía y capacidad institucional alcanzado por Santa Rosa de Osos, en estos 30 años de evolución de dichos conceptos; ¿se ha fortalecido el territorio al aplicarlos?, ¿qué se lo impide?, ¿qué podría aprovechar?, ¿cómo hacerlo? Responder a esas preguntas, en clave de reflexión, es el contenido de las líneas expuestas en adelante.

Para ello, el investigador estructuró su informe en cuatro grandes apartados. Un marco lógico expositor del problema, la justificación y los objetivos del estudio. Seguido de un marco

referencial, con estado del arte basado en la academia latinoamericana y española del último lustro; con disertación conceptual que incluyó los pros y los contras de la descentralización nacional; y el infaltable marco normativo colombiano, con fichero legislativo, político, fiscal y administrativo; pero también fichero jurisprudencial, con los conceptos de la Corte Constitucional sobre el tema en cuestión. El tercer marco es el metodológico con la relación de fuentes primarias y secundarias que suscitaron tanto la revisión de literatura como el trabajo de campo con enfoque cualitativo. El último apartado o de cumplimiento de los objetivos del estudio, incluye la caracterización del Municipio según los lineamientos de la normativa, orquestados por el Departamento Nacional de Planeación [DNP] y la Contaduría General de la Nación [CGN]; las restricciones y potencialidades identificadas en Santa Rosa de Osos y las líneas de acción propuestas, para estimular en el Municipio, el disfrute de las bondades de la descentralización, la autonomía y el fortalecimiento de su capacidad institucional.

El lector encontrará además de los elementos propios del trabajo investigativo cualitativo, referencias a noticias de actualidad, en conexión con la vigencia del tema de estudio y la necesidad de ahondar en él; por parte de los profesionales de la gestión pública, de los servidores públicos, y por supuesto, de la sociedad civil.

Planteamiento del Problema

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1993) concuerda con autores como Boisier (1990), Palma y Rufián (1991), Finot (2001), el World Bank Institute (WBI, 2002) y Jaramillo (2010), en definir la descentralización como un proceso de transferencia organizada del gobierno nacional central a otra autoridad o institución subnacional o local, con atribuciones gerenciales y capacidades para administrar recursos humanos, económicos y financieros regionales, departamentales o municipales, con el fin de mejorar la eficiencia del Estado y lograr mayor gobernabilidad democrática.

Así, la descentralización es un proceso multidimensional que entraña dinámicas políticas, fiscales y administrativas. Es común justificar el proceso de descentralización como una solución en términos de la garantía del derecho de las minorías, de la eficiencia y equidad del gasto público y provisión de bienes públicos locales, y de la agilidad y efectividad en la toma de decisiones, características y cambios que han sido interpretados y justificados desde la academia, organismos multinacionales, gobiernos nacionales y territoriales, como una gran oportunidad dirigida a fortalecer su autonomía y capacidad institucional (Albi Ibañez, González-Páramo, Urbanos, & Zubiri, 2017).

Sin embargo, también se han generado preocupaciones e interrogantes respecto de si los municipios más pequeños y pobres -Tabla 1- v.g. los de categoría quinta y sexta,¹ cuentan con la suficiente capacidad técnica y administrativa para cumplir adecuadamente las funciones que le fueron transferidas y el mayor volumen de recursos que tendrían a disposición y, por ende, si cuentan con el potencial para gestionar su propio desarrollo.

¹ La categorización de las entidades territoriales se establece teniendo en cuenta su capacidad de gestión administrativa y fiscal, de acuerdo con su población e ingresos anuales corrientes de libre destinación. (Colombia, Congreso de la República, 2000).

Tabla 1. Categorización de los municipios en Colombia

Categoría	Número de habitantes	Ingresos anuales corrientes de libre destinación en salarios mínimos legales vigentes
6	<=10.000	<15.000
5	10.001-20.000	15.000-25.000
4	20.001-30.000	25.000-30.000
3	30.001-50.000	30.000-50.000
2	50.001-100.000	50.000-100.000
1	100.001-500.000	100.000-400.000
Especial	>=500.001	>400.000

Nota: Categorización establecida por el artículo 6 de la Ley 136 de 1994, reformada por en el artículo 2 de la Ley 617 de 2000.

En Colombia existen 1.102 municipios (Colombia, Contaduría General de la Nación, 2023), clasificados en categorías como lo muestra la Tabla 2. Mientras los de categoría 6 concentran el 34% de la población total del país, su tasa de urbanización es del 21% y el 46% de su población presenta necesidades básicas insatisfechas; los de categoría 5 concentran el 2.8% de la población total del país, su tasa de urbanización es del 73% y el 51% de su población presenta necesidades básicas insatisfechas (DANE, 2018).

Tabla 2. Municipios por categorías

Categoría	Número de municipios en la categoría	% de municipios en la categoría
6	967	88
5	42	3.81
4	16	2.3
3	25	1.5
2	19	1.7
1	27	2.2
Especial	6	0.5
Total	1102	

Fuente: Elaboración propia según históricos de (Colombia, Contaduría General de la Nación, 2023)

Contemporáneamente y no obstante el camino recorrido por la descentralización en Colombia desde 1986², y al margen de algunos resultados positivos como mejoramiento en la provisión de los servicios locales, especialmente por aumento de cobertura en educación, y mejoramiento de la salud en materia de prevención y aseguramiento de la población pobre (Colombia, DNP, 2002); para el total de municipios colombianos sigue existiendo una alta dependencia de las transferencias de la nación, entre el 73,63% de sus ingresos provienen del Sistema General de Participación [SGP] y otras transferencias nacionales; para el caso de los municipios que pertenecen a las categorías más bajas, dicha dependencia está por encima del 75% de sus ingresos; el 19% de los municipios alcanza el llamado *bono por esfuerzo propio en gestión* y el 33% procura regular su actualización catastral (Colombia, DNP, 2021).

En general, la información que existe sobre lo que sucede en la práctica con la descentralización aún es incompleta -el primer informe del DNP observó la década 1988-1999 (Colombia, DNP, 2002)- pese a ello, “no se producen informes de seguimiento y evaluación relevantes sobre el desempeño de las entidades territoriales” (Maldonado Copello, 2011, pág. 10), y sin negar que Colombia es hoy día un país mucho más descentralizado con respecto a hace más de tres décadas, sus evaluaciones se debaten entre el reconocimiento y cuestionamiento de sus aportes; al tiempo que se asumen diversas posiciones y argumentos respecto de la conveniencia política, administrativa y fiscal de los municipios pequeños. Entre ellas, unas extremas que propugnan por su eliminación o agregación con otras entidades territoriales dada su inviabilidad; otras moderadas, que reconocen la existencia a su interior de capacidades y recursos que bien administrados harían efectiva la gestión del desarrollo territorial; y otras bastante positivas validan su existencia bajo la premisa de estar transitando por una curva de aprendizaje que una vez fortalecida y consolidada redundará en beneficios para la población (Garay Salamanca & Salcedo-Albarán, 2010).

² Año en el que inicia la descentralización política en Colombia, con la elección popular de alcaldes con la promulgación de la Ley 78 de 1986. (Colombia, Congreso de la República, 1986).

Aunado a lo anterior, a las restricciones en la gestión, se suman las prácticas de captura de los aparatos públicos, de corrupción y de clientelismo. Adicional a la responsabilidad del gobierno nacional central, los resultados del proceso descentralizador dependen de la gestión de las administraciones locales, del aprovechamiento de la delegación entregada y del uso que de las nuevas opciones realicen los actores sociales (Maldonado Copello, 2011).

De manera genérica la autonomía -administrativa, política o fiscal- puede entenderse como el grado de independencia de un nivel de gobierno para ejercer sus asuntos. La Constitución de 1991, reconoció la autonomía de las entidades territoriales, pero existe poca flexibilidad para ejercerla en los municipios y departamentos del País; a lo cual se suma el hecho que la participación de éstos en los grandes temas políticos y económicos del Estado es muy limitada, lo que se expresa en una serie de normatividad nacional que interviene en la gestión local, centralizando recursos y ampliando controles (Suelit-Cock & Osorio, 2011). Entonces, aunque la autonomía sea reconocida constitucionalmente, esta se reduce en la práctica a un plano eminentemente administrativo.

De otra parte, la capacidad institucional de las organizaciones gubernamentales colombianas, es uno de los problemas referidos a los asuntos públicos que más atención ha adquirido en los últimos tiempos dada su permanencia y complejidad. Esta puede ser entendida como la habilidad para cumplir con las funciones del Estado; la capacidad para diseñar e implementar políticas públicas apropiadas, administrar los recursos equitativamente con más transparencia y eficiencia, y responder efectivamente a las demandas ciudadanas para el bienestar social; la participación de los grupos sociales, el entorno y la ciudadanía en las decisiones que se toman en la gestión pública, en particular en el proceso de la política pública, desde su formulación y diseño hasta su implementación y evaluación, con el fin de fortalecer la organización gubernamental y su actuación a través de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema; y la habilidad de

desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad (Rosas Huerta, 2019).

Al margen de las múltiples definiciones, el Estado ha sido creado para atender a sus fines en cualquiera de sus niveles, fortalecer y construir capacidades con base en las particularidades de cada asunto público; considerando las causas, consecuencias, ventajas e inconveniencias identificadas, la manera como se explican, los efectos buscados y el nivel de entendimiento empírico y conceptual que tenga sobre ellos (Rosas Huerta, 2019). Luego, se concibe la capacidad institucional como la manera en que el nivel de gobierno municipal atiende y soluciona los asuntos públicos propios del proceso de descentralización sean estos políticos, administrativos o fiscales.

Tal es el caso de Santa Rosa de Osos, municipio de quinta categoría en el departamento de Antioquia Colombia -Anexo 1- que entre las vigencias 2020-2021 mejoró su índice de desempeño fiscal pasando de 49,47 a 63,74 puntos de 80 posibles; pero que continúa en el rango de vulnerabilidad, toda vez que su gestión de recaudo de ingresos tributarios -dimensiones fiscal, financiera y de planificación- deben crecer durante más de dos vigencias; además incrementar su gestión administrativa y generar mayores valores en recursos propios, para depender en menor medida del SGP (Colombia, DNP, 2021).

Así las cosas, la presente investigación busca servir de apoyo a la identificación y diseño de lineamientos tendientes a fortalecer la capacidad institucional y fiscal de Santa Rosa de Osos, observando la normatividad nacional y los elementos de gestión pública que le atañen, yendo al encuentro del fruto de las bondades de la descentralización y la autonomía.

Pregunta de Investigación

Con base en las afirmaciones presentadas en la exposición del problema de investigación; dada la naturaleza, rasgos y características exhibidas de la descentralización, la pregunta de investigación a responder es:

¿La descentralización ha fortalecido la capacidad institucional y le ha otorgado autonomía territorial al municipio de Santa Rosa de Osos?

Justificación

El Banco Mundial (2001) ha verificado vía investigación, que la descentralización de los servicios en entornos subnacionales, puede aportar beneficios al territorio, pero son desaprovechados por la escasa autoridad de los gobiernos municipales, por la falta de voluntad de los mismos y por el desconocimiento de funcionarios y de la comunidad; esto es: la falta de información obstaculiza la influencia ciudadana y el actuar del gestor público para aplicar las disposiciones, herramientas, recursos y demás, en pro del mayor desarrollo de una jurisdicción. Lo anterior, configura un motivo práctico para realizar el presente estudio: una sociedad civil y líderes públicos empoderados y conocedores del tema, pueden permear el desinterés político de los gobernantes.

El concepto de la FAO (2004) respecto a la importancia de los mecanismos de tenencia de la tierra para garantizar la seguridad alimentaria y el desarrollo rural sostenible, es otra motivación del maestrante, dada la naturaleza rural de Santa Rosa de Osos, actual unidad de análisis. “La prestación de servicios mejorará si los encargados de atender las diversas demandas y necesidades de la población son funcionarios locales, que conocen mejor sus deseos” (2004, pág. 3); funcionarios que podrían detener, controlar y disminuir la desigualdad rural, infiere el organismo internacional.

De otra parte, con visor técnico, después de 30 años de iniciado el proceso de descentralización y autonomía de los territorios en Colombia (Barberena, 2021), es conveniente hacer evaluaciones y reflexiones de los aciertos y desaciertos en su aplicación, para acceder a la oportunidad de cambio y mejora continua; teniendo en cuenta la intencionalidad del Legislador (Colombia, Asamblea Nacional Constituyente, 1991), las normativas vigentes, logros alcanzados, casos exitosos, etc. Pero ello implica ahondar en consideraciones de orden técnico tales como las herramientas de medición, los rangos de calificación y, por supuesto, las puntuaciones logradas en ámbitos nacionales, departamentales, subregionales y municipales.

Comprender el proceso descentralizador desde abajo, es decir, desde los municipios, resulta relevante para establecer acciones y estrategias más ponderadas y acordes con la realidad territorial; en el caso particular de Santa Rosa de Osos -terruño del maestrante- no se ha realizado ninguna investigación relacionada con el objeto de estudio aquí propuesto. Aunque es amplia la creación investigativa colombiana con rigor académico, el enfoque suele dirigirse a ámbitos nacional y departamental; verbo y gracia: Rojas Velásquez y Sierra Chavarro (2021) en el Huila, Asela Molina (2015) en Santander, Delgado Ruiz y Acero Jiménez (2015) en Boyacá.

En consecuencia, el presente trabajo se justifica tanto por razones personales, como prácticas, técnicas y metodológicas; pero con la relevancia que da el estudio de caso como oportunidad de mejora en un territorio, con población nativa pujante y deseosa de dar más por su tierra, cuya experiencia podría extrapolarse a los 1101 municipios colombianos restantes -sin contar tantos otros de Suramérica en símiles condiciones; oportunidad en latencia, del maestrante en gestión pública.

Objetivos

Objetivo General

Identificar las restricciones y potencialidades de la descentralización en el municipio de Santa Rosa de Osos en Antioquia Colombia, de tal manera que permitan proyectar líneas de acción para el fortalecimiento de su autonomía y capacidad institucional.

Objetivos Específicos

- Caracterizar la práctica de la descentralización política, administrativa y fiscal en y desde el municipio de Santa Rosa de Osos.
- Identificar las restricciones que ha enfrentado la descentralización política, administrativa y fiscal en el Municipio.
- Identificar las potencialidades de la descentralización política, administrativa y fiscal en el municipio de Santa Rosa de Osos.
- Proponer líneas de acción para el fortalecimiento de la autonomía y la capacidad institucional de Santa Rosa de Osos.

Marco Referencial

Estado del Arte

El estudio de la descentralización y la autonomía en gobiernos subnacionales ha sido atrayente para el mundo académico; es amplia la literatura a revisar al respecto. A continuación se da tal evidencia, desde la ventana de 12 investigaciones realizadas en el último lustro en siete países de Suramérica y una de España; evaluando el tema desde las perspectivas de: evolución del proceso político, fiscal y administrativo, su vínculo con la salud, la educación, y con modelos descentralizados basados en la participación ciudadana y la integración de los territorios.

Iniciando con Barberena Nisimblat (2021), esta autora hace un balance del proceso de descentralización en Colombia, después de 30 años de iniciado; reconociendo avances sustantivos en el empoderamiento político, la prestación de servicios y la participación; sugiere como propuesta para el desarrollo y equidad territorial “retomar la senda de las grandes transformaciones que significaron los primeros diez años de la descentralización” (pág. 2).

En un ejercicio similar, pero desde Ecuador, tres investigadores describen la descentralización como un reto para administradores y administrados, encontrando como mayores obstáculos: el cambio de paradigmas ideológicos, las coyunturas políticas desestabilizadoras, el reordenamiento político del territorio, la redistribución de los recursos, de las funciones y de las atribuciones en ámbitos subnacionales. Al ubicarse como baja y negativa, la puntuación alcanzada en el indicador de articulación de los territorios de las provincias, proponen continuar el camino “en términos de planificación e implementación de políticas públicas incluyentes y democráticas” (Costa Cevallo, Blacio Aguirre, & Maldonado, 2022, pág. 167).

Esteller Moré (2021) por su parte, quiso indagar sobre las políticas fiscales adoptadas por las llamadas comunidades autónomas [CCAA] en España, las cuales cuentan con autonomía fiscal desde 1997, con cambios desde 2009. Concluye el estudio, afirmando que la acción

legislativa adoptada, mejoró el bienestar social en 13 de 17 CCAA, en tres de ellas bajó ligeramente y en una permaneció constante. Explícitamente afirma el estudio: en territorios autónomos, la descentralización puede provocar ganancias de bienestar; los cambios fiscales adoptados por las CCAA, han ido en línea con el bienestar de sus ciudadanos.

En contraste a lo anterior, Sánchez Días (2018) evaluando el caso de Bolivia y de Uruguay, argumenta que el paso de centralización a descentralización como modelo de gobernanza, “terminó favoreciendo los gobiernos de izquierda de América Latina, durante los primeros años del siglo XX, imponiendo la “gobernanza radical” profundizando la democracia, lo que dio como resultado el autoritarismo, como mecanismo de las élites para contrarrestar dichos hechos” (2018, pág. 46). Para el caso uruguayo -explica el estudio- la expansión del Estado y el rol central de los partidos políticos, indujeron al desarrollo e integración, minimizando las diferencias sociales y territoriales; surgiendo a la vez la izquierda hoy gobernante. Resalta a la sociedad civil boliviana territorialmente fuerte por su arraigo indígena, pero con partidos y Estado débiles incapaces de generar cohesión de la población.

Ya desde el ámbito administrativo y enfocados en los gobiernos municipales de Brasil, Grin y Abrucio (2018), argumentan como “la descentralización de políticas y la autonomía municipal consignadas en la Constitución Federal de 1988 no fueron seguidas del incremento de las capacidades estatales necesarias para las nuevas atribuciones asumidas” (pág. 95); toda vez que la autonomía municipal abarca la gestión financiera, de personal, de tecnología de la información y la organización administrativa. Consideran que la descentralización, al momento del estudio, no ha tenido el efecto esperado sobre la modernización de las administraciones municipales brasileras. El desafío -señalan- es en el área de gestión municipal de aquellos territorios con población de hasta 50 mil habitantes.

En el particular chileno, Castillo Vigouroux (2019), establece la relación entre la elección de gobernadores regionales y la descentralización territorial; concluyendo que, el proceso de transferencia de competencias del nivel central al regional, transforma los gobiernos regionales

en organismos administrativamente descentralizados de la presidencia de la República. Sugiere realizar nuevos estudios para dilucidar cómo se comporta la transferencia de competencias de los ministerios públicos a los gobiernos regionales. Posteriormente Henríquez Opazo (2020), hace un seguimiento en el mismo país, de la desconcentración administrativa y del empoderamiento regional, entre los años 1974-2020; confirmando lo dicho por su paisano Castillo Vigouroux (2019) respecto a la transferencia de competencias del gobierno central al regional. Para Henríquez Opazo, el modelo de regionalización en Chile, proviene de la descentralización fiscal dado por la reforma de 1991, la descentralización administrativa generada por la reforma de 2009 y la descentralización política de 2017. Resalta “la ruptura de las relaciones de jerarquía preexistentes, transferencia de poder político a las autoridades electas por la ciudadanía y el poder administrativo a través del sistema de transferencia de competencias”. (2020, pág. 79).

De nuevo en Colombia, pero en clave de fenómenos mundiales al interior nacional, Sánchez Gómez (2020) indagó sobre el cumplimiento de legalidad de 12 decretos emitidos por el entonces presidente Iván Duque, para enfrentar la contingencia del llamado coronavirus. Aplicando el método de hermenéutica jurídico y el análisis documental, la investigación logró evidenciar además del cumplimiento del principio de legalidad que, las disposiciones en mención “promovieron la colaboración armónica entre todos los niveles de gobierno (municipal, departamental y nacional) -y concluyó que- esta facultad presidencial ha sido esencial para enfrentar la contingencia del Coronavirus, ante la ausencia de acciones del poder legislativo y judicial” (pág. 188) tal como se esperaría de una república unitaria descentralizada.

Continuando con las bondades identificadas en procesos descentralizadores, dos colombianos (Rojas Velásquez & Sierra Chavarro, 2021) analizaron el impacto de esta, en el sector educativo del Huila. Empleando datos sobre descentralización fiscal, administrativa y política, de cobertura y calidad educativa en todos los municipios del departamento entre 2005 y 2015; encontraron una relación positiva entre descentralización y educación, respecto a los

recursos destinados por el Sistema General de Participación [SGP] y la certificación de un municipio para administrar en autonomía los rubros provenientes de las transferencias; de la misma manera, una relación negativa entre la generación de recursos propios municipales y las tasas de cobertura. Aseveran tales hallazgos al indicar que la “descentralización es más importante para mejorar la calidad que para mejorar la cobertura” (pág. 304). A la vez, sugieren promover la autonomía y el poder de decisión a los municipios para gestionar su propio servicio educativo; diseñar políticas educativas y de descentralización teniendo en cuenta la heterogeneidad de los territorios, estrategias para mejorar tanto cobertura como calidad del servicio; fortalecer los fiscos municipales, la institucionalidad y la capacidad técnica para prestar el servicio educativo de manera autónoma.

Ejemplarizando la aplicación de modelos de descentralización, García Gaviria (2022) presentó las Agencias Locales de Desarrollo Autónomo [ALDEAS] entre 2012 y 2019, como metodología influenciada por la política pública municipal de planeación y presupuesto participativo; como caso exitoso suscitado en el municipio de Barbosa Antioquia Colombia, donde la participación de la población del territorio, activó desde la gobernanza, lo que el autor llama cambios vocacionales y estructuras culturales, cuyos resultados fueron entre otros: inclusión, resolución de conflictos, mejoramiento en el manejo de recursos, transparencia y rendición de cuentas, para un desarrollo local del Municipio.

Desde Perú, Albújar Carbajal (2019) señala el impulso dado por la descentralización al interior de los Estados y los procesos de cooperación intergubernamental como la CAN, Mercosur y Unasur, al sistema de cooperación suramericano; en el que deben ejercer papel protagónico los gobiernos subnacionales basados en dos competencias: el poder de recomendación frente a órganos decisorios y el poder de asociación con actores públicos y privados. Con una línea de estudio similar, Blanco Alvarado, Echeverry y Ortega Ruiz (2020) explican que el fenómeno de integración andina guarda relación jurídica de interdependencia con

la descentralización territorial. Ello viene acompañado -según estos autores- de la reestructuración de la noción de función o funciones del Estado.

Así pues, quedan enunciadas algunas de las generalidades sobre los logros alcanzados por la descentralización y la autonomía en los siete países suramericanos mencionados y España. A la vez, inducen al lector a reflexionar sobre los retos de la territorialidad, en clave de autonomía y gestión pública, en ámbitos locales, nacionales e internacionales.

Marco Conceptual

Descentralización, Eficiencia y Autonomía

En América Latina los procesos descentralizadores han sido complejos y de gran lentitud (Finot, 2001). Durante las últimas décadas se implementaron una serie de reformas descentralizadoras en todo el mundo que modificaron prácticas políticas y económicas en las formas de gobierno existentes (Díaz-Flores & González-Acolt, 2015). Adicionalmente, casi todos los países del mundo han visto en la descentralización un camino para resolver problemas tales como la legitimidad en la provisión de bienes públicos locales, la disponibilidad presupuestal, la eficacia y eficiencia del gasto (García-García, 2004) y la baja generación de recursos propios o pereza fiscal (Bonet-Morón, Pérez-Valbuena, & Ricciulli-Marín, 2017).

Para el caso colombiano, la descentralización territorial se concibió como una reforma política, siendo uno de sus objetivos principales el fortalecimiento de la democracia local y el rescate de los gobiernos municipales dentro de la estructura de la administración pública (Maldonado Copello, 2011). El proceso de descentralización se inició formalmente a mediados de los años 80 del siglo XX -Tabla 3- con la elección de alcaldes y gobernadores mediante el voto popular. La primera fase fue *descentralización política*, materializada en la elección popular de alcaldes en 1986 y después con la de gobernadores en la reforma constitucional de 1991 (Colombia, Asamblea Nacional Constituyente, 1991). La segunda fase fue la *descentralización fiscal* en 1991, la cual aseguraba un incremento en el monto de los recursos que recibirían los

gobiernos subnacionales en forma de transferencias. La siguiente fase fue la *descentralización administrativa* que se expresó en la definición de responsabilidades y obligaciones a cargo de los gobiernos subnacionales, particularmente en los sectores de educación y salud durante los años 1993 y 1994 con la Ley 60 de 1993 y Ley 115 de 1994 (Falleti, 2006).

Tabla 3. Referentes iniciales de la descentralización en Colombia

Año	Tipo	Legislación	Reforma	Actores que impulsaron la reforma	Nivel de gobierno dominante	Principales beneficiarios
1958-1986	Fiscal	Acto Legislativo 01 de 1968 Ley 14 de 1983 Ley 12 de 1986	Creación Situado Fiscal	Gobierno nacional, partidos políticos	Nacional	Departamentos y municipios
1986	Política	Acto Legislativo 01 (Ley 78 de 1986) Reforma constitucional	Elección popular de alcaldes	Gobierno nacional, facciones de los partidos liberal y conservador	Sub nacional	Municipios
1991	Política	Nueva Constitución	Elección popular de gobernadores	Gobierno nacional y gobiernos subnacionales	Sub nacional	Departamentos
1991	Fiscal	Nueva Constitución	Incremento de transferencias departamentos y municipios	Gobiernos subnacionales	Sub nacional	Departamentos y municipios
1993-1994	Administrativo	Ley 60 y Ley 115	Definición de los esquemas de financiación y distribución de la responsabilidad de los niveles de gobierno.	Gobierno nacional	Sub nacional	Departamentos

Fuente: Elaboración propia según (Falleti, 2006).

Sin embargo, para Garay (2010), la primera fase de descentralización fue fiscal en razón de las recomendaciones de la misión Bird-Wiesner que había llegado a la conclusión que los departamentos, los municipios y el Estado colombiano estaban afectados por una alta pereza fiscal, es decir, ante los mayores recursos transferidos, los gobiernos subnacionales recaudaban

menos ingresos propios (Bonet-Morón, Pérez-Valbuena, & Ricciulli-Marín, 2017), y además, que el gasto estaba mal estructurado. A raíz de esto se aprobó la Ley 14 de 1983³ y la Ley 12 de 1986⁴. La segunda descentralización fue la política, pues en 1986, se adoptó la medida trascendental de elegir los alcaldes popularmente y en 1991 la de gobernadores. La descentralización fiscal y política implicó la de servicios o descentralización administrativa. Desde el diagnóstico inicial de la misión, una de las principales debilidades del esquema centralista que se había identificado, era la poca capacidad de proveer servicios ágil y eficientemente. A comienzos de la década de los 90 del siglo XX, se introdujeron una serie de reformas fiscales que estuvieron dirigidas a desconcentrar el gasto nacional y a mejorar la cobertura y eficiencia en la provisión de bienes públicos.

En su faceta fiscal, campo temático más instrumentalizado por los estados, con mayor disponibilidad de estadísticas e indicadores, y especialmente estudiado por los académicos, la descentralización aspira a lograr una óptima distribución de responsabilidades de ingreso y gasto entre los diferentes órdenes de gobierno; promover eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, estimular responsabilidad y fortalecer a los gobiernos subnacionales con más recursos y capacidad de decisión. Existe un gran número de beneficios que la teoría atribuye a la descentralización fiscal, algunos de los más importantes son: estímulo a la democracia y la libertad, acercamiento de la población a su gobierno más inmediato; generación de

³ Estableció nuevas normas sobre avalúo catastral, impuesto predial e impuesto de renta, con la intención de fortalecer el recaudo de recursos propios de las entidades territoriales. (Colombia. Congreso de la República, 1983).

⁴ Cuyos objetivos eran: "i) fortalecer los fiscos de los municipios, complementando lo dispuesto en la Ley 14 de 1983; ii) fortalecer los municipios con menos de 100.000 habitantes, otorgándoles una porción adicional de la cesión del IVA; iii) propiciar un aumento de eficiencia administrativa y fiscal en los municipios, con incremento en los recaudos en sus impuestos; iv) asignar a la administración municipal funciones correspondientes al ámbito local, y complementar las demás reformas políticas, fiscales y administrativas descentralistas; v) garantizar la destinación a inversión de una porción de las transferencias del IVA a los municipios, y dar impulso a entidades de apoyo a los municipios en capacitación, asistencia técnica y crédito. (Colombia, Congreso de la República, 1986).

responsabilidad en los gobiernos locales ya que deben rendir cuenta de sus decisiones financieras al electorado; incentivo a la innovación en la provisión de servicios públicos; corresponsabilidad a la población mediante el pago de los bienes y servicios locales; y desencadenamiento de eficiencia al vincular el pago de tributos locales a los servicios públicos que responden a las necesidades específicas de la comunidad. Esto se ratifica si se observa que, en 1980 los gobiernos subnacionales de todos los países del mundo recaudaban en promedio el 15% del total de sus ingresos y gastaban el 20% del gasto público total; pero ya a finales de los años 90, esos porcentajes habían pasado al 19% y 25% en promedio respectivamente; y en algunas regiones hasta se habían duplicado (Falleti, 2006), lo cual deja ver un mejor comportamiento en el manejo de las finanzas públicas.

Asimismo, la descentralización redefinió las políticas públicas, en especial las distributivas (Pineda, Ter-Minassian, Ahmad, Letelier, & Fernández, 2018). Desde hace años, muchos componentes de la política social están a cargo de gobiernos subnacionales con el convencimiento de obtener mejores resultados de bienestar social (Pinilla, Jiménez, & Montero, 2015).

Según el Banco Mundial (2001), la descentralización fomenta la eficiencia cuando existe una relación estrecha entre los servicios públicos y las preferencias individuales, ya que promueve la responsabilidad y la equidad al vincular los beneficios y costos. Esto justifica el establecimiento de gobiernos provinciales y locales que logren incorporar los deseos de sus ciudadanos en las decisiones y no solo ser simples instrumentos del gobierno central (Mendoza Hernández, 2007). Por lo anterior, se dice que, dependiendo del grado de decisión sobre los ingresos y gastos públicos, el Estado define las funciones y responsabilidades que tiene cada nivel de gobierno. Por tanto, existen funciones que debe cumplir el gobierno del nivel central y otras el gobierno local. Al respecto, el gobierno central debe encargarse de las funciones de redistribución de la renta, estabilización de la economía y de asignación de aquellos bienes públicos que benefician a toda la Nación (Munsgrove & Munsgrove, 1992).

De otra parte, los gobiernos locales deben ocuparse de la función de proveer los bienes públicos que benefician a los habitantes de la entidad territorial respectiva (Munsgrove & Munsgrove, 1992). La principal razón por la cual se asigna esta función a nivel local, es porque se supone que estos gobiernos, al tener mayor cercanía con los ciudadanos, pueden conocer mejor sus preferencias; por tanto, tomarán decisiones más eficientes que las que podría adoptar el gobierno a nivel central, puesto que éste tendría la tendencia a uniformar los servicios públicos prestados en todas las jurisdicciones, ocasionando una pérdida del bienestar social (Stiglitz, 2000).

La descentralización como proceso para que sea sostenible requiere una adecuada asignación de competencias y de un esquema de financiamiento que permita una mayor responsabilidad fiscal compartida entre los diferentes niveles. Asimismo, exige de coordinación institucional y de apoyo técnico para la conservación de una efectiva planificación, ejecución y financiamiento de las responsabilidades que atañen tanto al nivel local como las que se comparten con otros niveles de gobierno y el fortalecimiento de los ingresos propios generados por los principales impuestos locales, como el inmobiliario o predial, incluyendo los cargos, cobros y contribuciones (Aghón, 1999).

En Colombia, al iniciar el siglo XX las reformas a la Constitución introducidas en 1910 y la reactivación en los municipios durante los años 20, permitieron mantener niveles altos de recaudo tributario y de gasto. El recaudo departamental alcanzaba el 35% de la recaudación total del Estado y el de los municipios el 20% (Kalmanovitz, 2015).

A partir de 1910, los departamentos obtuvieron el control de los impuestos de licores, tabacos y otros gravámenes que hasta la actualidad aparecen como sus principales ingresos. Además, se agregó un artículo en la Constitución donde se establecía que las rentas y bienes de los departamentos y municipios son de su propiedad y que el gobierno nacional no puede hacer exenciones sobre los derechos de los gobiernos subnacionales (Bird, 1981).

Seguidamente, el gobierno nacional estableció normas sobre el régimen departamental y municipal. Algunas de las normas se orientaron al fortalecimiento de las finanzas regionales, entre las que se destaca el impuesto a la cerveza en 1923. A comienzos de la década del treinta los gastos tanto de departamentos como de los y municipios, eran superiores en comparación con los de la nación; la diferencia en los ingresos, se cubría parcialmente con lo que el gobierno nacional les transfería (Bird, 1981). Desde esa época se ha mantenido como patrón, que el gobierno nacional recaude buena parte de los gravámenes y transfiera parte de sus ingresos a los departamentos y municipios, para solventar el faltante de ingresos fiscales a los gobiernos subnacionales.

Así mismo, la concentración de la tributación y la inversión pública en el nivel nacional ha sido predominante desde el período de la postguerra y de manera particular desde los años 70. Al respecto, el informe de la Misión de las Finanzas Intergubernamentales, señaló que el sistema fiscal colombiano había sido incapaz de proveer a los departamentos y municipios de fuentes seguras de ingresos propios que les permitiera satisfacer las necesidades de servicios públicos locales (Bird, 1981).

La evolución del sector público colombiano desde los años 30 hasta la década de los 60, estuvo marcada por diferentes acontecimientos que originaron unos cambios importantes en su estructura. Uno de los más significativos fue la tendencia a concentrar tanto la tributación como la toma de decisiones sobre las orientaciones del gasto, en el nivel nacional y la pérdida de importancia de los gobiernos departamentales y municipales; así como, la creación de un sistema de transferencias intergubernamentales más complejo (Bird, 1981).

Estos cambios marcarían el camino de solicitudes en favor de contar con mayor autonomía fiscal a nivel local. Sin embargo, posterior a 1936 y la Segunda Guerra Mundial, se profundizó el centralismo; pues el gobierno nacional concentró el recaudo que se aproximaba al 75% del total hacia 1980, mientras se marchitaba el de los departamentos y municipios, ambos cercanos al 12% (Kalmanovitz, 2015).

Adicionalmente, en cuanto a las reformas de descentralización fiscal en Colombia, los primeros pasos ocurrieron al final de la década de 1950. De acuerdo con Junguito y Rincón (2004), la reforma constitucional de 1958 asignó por lo menos el 10% del presupuesto nacional al gasto en educación, dando inicio al esquema formal de transferencias.

Llegado el momento de la reforma constitucional de 1968, se cambió de manera significativa las relaciones fiscales intergubernamentales puesto que, por un lado, se implementaron *dos sistemas de transferencias importantes, el situado fiscal y la cesión del impuesto de ventas*. Luego de la reforma constitucional de 1968, se realizaron múltiples intentos de reestructurar los gobiernos departamentales y municipales y se trató de descentralizar funcionalmente la actividad de la nación recurriendo al uso de entidades y empresas estatales (Bird, 1981).

Durante las décadas del 50 y 60, la tributación se basó en los impuestos directos. Esta tendencia se revirtió con la aplicación del impuesto a las ventas promulgado en 1963 y aplicado a partir de 1965. Como resultado de esto, en 1966 los impuestos indirectos fueron mayores que los directos (Rodríguez Salazar, 1996). Hasta el año 1967, el Estado realizaba las *transferencias* de manera discrecional a los niveles subnacionales, por este motivo en 1968 se incluyó el término de *descentralización técnica o por servicios* en la reforma constitucional para cambiar esta situación. Además, se creó el *situado fiscal* que consistió en transferencias en función de los ingresos corrientes de la nación, destinadas a la financiación de la salud y la educación en los departamentos (Pening, 2003).

Los primeros pasos en las reformas de descentralización fiscal, se presentaron al final de la década de los 50. Según Junguito y Rincón (2004), la reforma constitucional de 1958 asignó por lo menos el 10% del presupuesto nacional al gasto en educación, dando inicio al esquema formal de transferencias. Los siguientes pasos incluyeron la reforma constitucional de 1968, en la que se creó el *situado fiscal*, la Ley 33 de 1968 que dio inicio a la cesión de impuestos locales, y las Leyes 46 de 1971 y 14 de 1983 por medio de las cuales se robustecían los impuestos

departamentales y municipales. No obstante, el País se mantuvo con un alto grado de centralización política tal como fue concebido en la Constitución Política de 1886 (Sánchez & Pachón, 2013). Sin embargo, un cambio importante en la composición de los ingresos tributarios se dio en la reforma de 1974, pues hubo un reajuste en las tasas y la estructura del impuesto a las ventas, argumentando que los gravámenes al consumo estimulaban el ahorro (Rodríguez Salazar, 1996).

Cabe resaltar que, las propuestas de reforma mencionadas tuvieron como *principal objetivo incrementar la eficiencia en el uso de recursos del sector público y no mejorar la autonomía de los gobiernos locales*, ni la necesidad de fortalecer el sector público y aumentar zona de influencia; buscaban racionalizar y controlar las actividades débiles y en ocasiones incipientes del Estado (Bird, 1981).

Igualmente, durante el período mencionado se presentó una disminución de la importancia relativa de los impuestos departamentales y municipales. Como resultado de estos comportamientos, el nivel nacional tuvo que financiar de manera creciente las actividades y operaciones de los gobiernos subnacionales; proceso mucho más notorio en la década del 70, donde se incrementó considerablemente la dependencia de la nación (Junguito & Rincón, 2004). Por consiguiente, se debía propender por mejorar el balance y buscar correspondencia entre los ingresos y los gastos en cada uno de los niveles gubernamentales; siendo importante que cada nivel fuera responsable de generar sus propios recursos para así lograr mayor eficiencia y efectividad en el gasto, promover mayor responsabilidad y prevenir el despilfarro (Melo Becerra & Ramos, 2017).

Antes de iniciar el proceso de descentralización en los 80, dado que la nación recaudaba cerca del 70% de los ingresos tributarios del sector público y realizaba más del 95% de las transferencias que se daban entre los diferentes niveles, resultaba importante adelantar una recomposición en la estructura del sector público; más aun teniendo en cuenta que los ingresos

del nivel nacional habían crecido ligeramente por encima del PIB con relación a los ingresos de los gobiernos subnacionales (Bird, 1981).

En 1981, se realizó la Misión de Finanzas Intergubernamentales en el Departamento Nacional de Planeación [DNP] que se conoció como el Informe Bird-Wiesner. A partir de allí se empezó a utilizar el término descentralización fiscal para hacer énfasis en el desarrollo municipal, en la eficiencia del gasto público y en la generación de recursos propios. Este informe planteó la adopción de un esquema de gasto, en el cual cada nivel territorial autofinanciara las funciones que le fueran designadas por parte del Estado. El mecanismo sugerido consistió en definir un sistema de tarifas que cubriera las necesidades de recursos de cada servicio público ofrecido a la comunidad (Pening, 2003). Según Franco y Cristancho (2012), es válido afirmar que las recomendaciones dadas por esta Misión, tuvieron como sustento teórico los postulados del federalismo fiscal; es decir, que la cercanía entre los gobiernos territoriales y la población incrementaba la efectividad y la eficiencia del accionar estatal, en la medida que estos gobiernos tenían la responsabilidad directa de asumir la obtención de los recursos.

Cabe anotar, además, que el proceso de descentralización fiscal en Colombia se enmarca en el contexto latinoamericano; en el cual se generaron una serie de cambios en los estados del continente, donde la tendencia era entregar mayor protagonismo a los gobiernos subnacionales por medio de reformas hacia la descentralización política, fiscal y administrativa.

En suma, la agenda pública en los años 70 y 80, se orientó a buscar *mayor eficiencia de la administración y el gasto público*, en la demanda social por conseguir mayores niveles de cobertura y calidad de los servicios públicos y la construcción de un régimen político menos excluyente y más participativo (Franco Vargas & Cristancho Escobar, 2012). Poco a poco, en un lapso aproximado de 15 años, las expectativas fueron convergiendo hacia la promoción de un proceso integral de descentralización (Restrepo, 2004).

El sistema de transferencias intergubernamentales importante para Colombia fue el *situado fiscal*, el cual se origina por medio del artículo 182 de la Constitución Nacional (Acto

Legislativo 01 de 1968) y fue implementada mediante la Ley 46 de 1971, que dispuso que la nación a partir de 1973, cedería un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación entre los departamentos, las intendencias, las comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, destinado a la prestación de servicios públicos que las entidades territoriales debían proveer en sus jurisdicciones (Junguito & Rincón, 2004).

A finales de la década de los años 60 y principios de la los 70 del siglo XX, durante la presidencia de Alberto Lleras Camargo -1958 a 1962- se dieron importantes reformas en el ámbito fiscal, las cuales otorgaron un mayor protagonismo a los municipios y departamentos (Franco Vargas & Cristancho Escobar, 2012). En esta época el Estado colombiano reunió un grupo de expertos en finanzas públicas, conocido como la Misión Musgrave, con el fin de presentar una propuesta de reforma tributaria⁵. El informe final de esta Misión, propuso crear un sistema de transferencias con fines redistributivos y de igualación fiscal de los diferentes departamentos del País, con el objetivo de proveer cantidades mínimas de salud y educación primaria en toda la Nación (Bonet-Morón, Pérez-Valbuena, & Ricciulli-Marín, 2017).

Complementariamente, con la creación de la Ley 33 de 1968 se cedió a los departamentos y municipios el recaudo de algunos impuestos. En el caso de los departamentos, el impuesto de venta sobre licores destilados de producción nacional, y el impuesto de 2% sobre los premios de lotería entre otros. En el caso de los municipios, los impuestos sobre billetes, tiquetes y boletas de rifas, y el de espectáculos públicos entre otros (Alviar & Rojas, 1985). Las transferencias incondicionadas del gobierno nacional hacia los municipios y los departamentos, se financiaron con un porcentaje del recaudo del impuesto a las ventas, para lo cual la mencionada Ley estableció que se debían transferir los siguientes porcentajes anuales: en 1969, un 10%; en 1970, el 20%; y de 1971 en adelante, el 30% (Bird, 1981).

⁵ Conocida por el apellido de su director, Richard Musgrave, uno de los teóricos más importantes de la teoría del Federalismo Fiscal.

Adicionalmente, la Ley 46 de 1971 definió que el porcentaje a transferir en 1973, sería del 13% de los ingresos corrientes que la nación recaudara durante la vigencia anterior. Asimismo, aumentaría un punto porcentual para los dos años siguientes, es decir, 14% en 1974 y 15% en 1975. De acuerdo con la ley, el último porcentaje a ser aplicado sería hasta un 25% del total de los ingresos corrientes. Sin embargo, esto no se puso en la práctica y se mantuvo sin variar el porcentaje definido para 1975 (Alviar & Rojas, 1985).

Aparte de la Ley 46 de 1971, ninguna otra ley había legislado en la materia, ni lo relacionado con la cantidad a transferir ni con la asignación. De tal modo, que la evolución de los recursos entregados a las entidades territoriales por concepto de situado fiscal era determinada principalmente por dos factores. Primero, por la dinámica de los ingresos corrientes de la Nación, y segundo, por otras disposiciones relativas a las rentas de destinación específica (Alviar & Rojas, 1985).

Las decisiones alrededor de la descentralización fiscal de la época, se concretaron con la expedición de la Ley 14 de 1983, las Leyes 11 y 12 de 1986, así como del Acto Legislativo 01 del mismo año y la Ley 44 de 1990 (Franco Vargas & Cristancho Escobar, 2012).

La política fiscal del País ha tenido como característica principal, la expedición de casi una reforma tributaria anual, lo cual ha sido recurrente desde inicios de la década de los años 90 (González & Calderón, 2002). Durante el período comprendido entre 1886 y 2016 se realizaron 49 reformas tributarias de las cuales muy pocas han sido catalogadas como estructurales. De esta manera se explica como Colombia es uno de los países que registra una gran inestabilidad en materia impositiva que, no necesariamente mejora el recaudo al compararse con sus pares latinoamericanos (CEPAL, 2018). En la actualidad, se cuenta con 18 impuestos de carácter nacional, 18 departamentales y 21 municipales.

Después de la Constitución de 1991, la participación del gobierno central en el recaudo cayó al 74%, se marchita en el nivel departamental y gana algún dinamismo los municipios, gracias a las transferencias, aunque parte importante de ellas corresponden a gasto centralizado

en educación y salud, que desde entonces lo efectúa la administración municipal (Kalmanovitz, 2015).

Esta situación se derivó de la necesidad de proveer recursos al gobierno nacional central, para mantener los niveles de gasto definidos en la Constitución Política de 1991, la cual asignó compromisos de gasto con las regiones, a través del *situado fiscal y de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación*, conforme a los artículos 356 y 357. Por ejemplo, por la vía de las transferencias, esos compromisos pasaron del 1,6% del PIB en 1987, a cerca del 5% del PIB al finalizar la década de los años 90 (Gaviria, 2001).

Antes de 1991, los gobiernos subnacionales recibían además del situado fiscal, una participación sobre el Impuesto al Valor Agregado [IVA], definida por medio de la Ley 12 de 1986 que estableció un incremento gradual y creciente de la participación del tributo, del 30,5% a partir de ese año y hasta del 50% en el año 1992. La diferencia fundamental de esta ley con las nuevas obligaciones constitucionales en materia de gasto, radica en que mientras el IVA se causaba sobre un rubro específico de los ingresos, las transferencias, se liquidaban a partir del total de los ingresos corrientes (Bonet-Morón, Pérez-Valbuena, & Ricciulli-Marín, 2017).

Las transferencias de recursos a departamentos y municipios de orden constitucional, iniciaron en 14% en 1993 y se proyectaron hasta 22%, en el año 2002 (Bello & Espitia, 2011). Sin embargo, por vía constitucional se consignaron nuevos compromisos de la Nación con los territorios, según lo indicado en los artículos 360 y 361 (Bonet, 2004). A los recursos de las transferencias se adicionaron los generados por concepto de regalías⁶ petrolíferas y los

⁶ Las regalías son una contraprestación económica que un tercero debe pagar al estado por permitirle la explotación de recursos naturales no renovables [RNNR]. En el año 2011, mediante el Acto Legislativo 05 se modificaron los artículos 360 y 361 de la Constitución Política creando así el Sistema General de Regalías (SGR) reglamentado por la Ley 1530 de 2012, que tiene por objeto determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los RNNR y precisa las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el SGR.

originados en los fondos de cofinanciación, creados con el fin de apoyar programas sociales y de inversión en las regiones (Bonet-Morón & Ayala-García, 2015).

El proceso de aceleración de la descentralización fiscal a favor de las regiones en Colombia, iniciado a partir de la Ley 14 de 1983, continuado con la Ley 12 de 1986 y profundizado con la promulgación de la Constitución de 1991, fue una experiencia de la cual no siempre se derivaron opiniones favorables. El diseño del sistema de transferencias estuvo basado en la delegación de responsabilidades de la nación a los territorios, pero su cumplimiento se condicionó al traslado de recursos fiscales desde la nación (Falleti, 2006).

Tal vez por esta razón, el panorama fiscal de los gobiernos después de la primera mitad de la década de los años 90 se caracterizó por déficits continuos, que ocasionaron moratoria en los pagos de las obligaciones laborales y de crédito y un gran vacío en la inversión social y de infraestructura, por lo cual las entidades subnacionales debieron recurrir de manera persistente a los recursos del crédito (Maldonado Copello, 2011).

El esquema de transferencias ha tenido reformas importantes debido a la crisis fiscal de finales de los años 90, cuando la situación financiera de los gobiernos subnacionales comprometió la estabilidad fiscal del País. Además, el hecho de que el crecimiento del monto de las transferencias estuviera determinado como porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación, dificultaba más las finanzas públicas del gobierno nacional. Por tal razón, se efectuaron unos cambios en las reglas fiscales subnacionales y se realizaron modificaciones en el esquema de transferencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales, sentando las bases de un modelo de descentralización con responsabilidad fiscal (Bonet-Morón, Pérez-Valbuena, & Ricciulli-Marín, 2017).

A raíz de esto, el promedio de crecimiento anual de los saldos de la deuda interna de los departamentos del país registró una tasa del 44,8% entre 1991 y 1999. Como ocurrió la mayoría de las veces, el Estado acudió como garante de las deudas a través de diversos mecanismos como los planes de desempeño territorial y los fondos de compensación, buscando de esta

manera, solucionar desbalances de tipo fiscal de los gobiernos, pero a su vez, promoviendo un mayor nivel de endeudamiento regional (Falleti, 2006).

Esa situación no fue exclusiva de los departamentos, pues casi la tercera parte de los municipios del país enfrentaba a finales de la década de los 90, una delicada situación de endeudamiento, que se conjugó con una menor capacidad para responder por los compromisos adicionales de gasto corriente y de capital, y de provisión de los pasivos pensionales, los cuales se convirtieron en los últimos años en una carga financiera adicional para las finanzas locales (Restrepo, 2004).

Pro y Contras de la Descentralización en Colombia

En la literatura, han sido múltiples los argumentos presentados a favor y en contra de la descentralización. Dentro de los primeros, el principal es lograr acercar el gobierno central a los locales, como mecanismo para conocer mejor las necesidades y buscar una más eficiente focalización de las inversiones sociales (Palma & Rufián, 1991). De la misma forma, pero desde una perspectiva macro, se ha señalado el aprendizaje acumulado que municipios y departamentos logran en el manejo de sus finanzas y provisión de bienes públicos, y las externalidades positivas que generan en el crecimiento económico de largo plazo (Maldonado Copello, 2011).

Sobre este último aspecto, Melo Becerra y Ramos (2017) encontraron para Colombia, evidencias de la relación positiva entre la descentralización y el crecimiento económico durante las dos últimas décadas en todas las regiones del país. Por otro lado, se encuentran los argumentos que relacionan los procesos descentralizadores con externalidades negativas. Dentro de los más populares, está la pereza fiscal que traería el aumento de las transferencias del gobierno central, así como la mayor dependencia de estas en la estructura financiera de los gobiernos locales, el aumento desbordado del gasto público, del endeudamiento y del déficit y, como causa o consecuencia, mayor corrupción. Stiglitz (2000) argumenta además que el gobierno central, por razones de economías de escala, podría ser más eficiente que los

gobiernos subnacionales en la producción y provisión de bienes públicos. Bird (1981) hace referencia a las evidencias acerca de la mayor prudencia y eficiencia en el uso de los recursos por parte de los gobiernos subnacionales, cuando estos provienen de fuentes propias, en contraste a cuando las reciben del gobierno central a través de transferencias. Por el lado del capital humano, hay quienes argumentan también, que las entidades territoriales estarían en clara desventaja frente al gobierno central por no contar con el mayor y mejor capital humano posible.

Marco Normativo

Descentralización Política

La descentralización política tiene como uno de sus propósitos, permitir la creación de espacios de gobierno local, a través de la participación directa de las comunidades asentadas en un territorio, eligiéndose sus propios sus propios gobernantes. Dicha descentralización política, permite que al crearse unas autoridades locales o territoriales, estas tengan asignadas competencias y responsabilidades y de esta manera, permitir tener mejores índices de eficiencia y efectividad en la atención a las necesidades públicas.

La República de Colombia, ha presentado varios momentos de descentralización política, siendo uno de los periodos de mayor materialización de dicho principio el Acto Legislativo 01 de 1986, que permitió la elección popular de alcaldes por un periodo constitucional de tres años. Adicionalmente con la nueva Constitución Política de 1991 y posteriores actos legislativos, han venido fortaleciendo esta importante figura de descentralización; aún así, se podrán fácilmente advertir una serie de falencias en su real funcionamiento.

➤ Constitución de Cúcuta de 1821, implementó un fuerte sistema centralista y se dividió el territorio nacional en departamentos, los cuales a su vez, están subdivididos en provincias, éstas en cantones y éstos en parroquias.

- En 1831 se protocolizó la división de la Gran Colombia y se inició la formación del Estado colombiano con en nombre de la Nueva Granada.
- Las Constituciones de 1858 y 1863, inicialmente bajo la figura de una confederación de Estados y luego bajo la forma de un Estado Federal. En la segunda de estas constituciones federales y mediante el auto reconocimiento de ocho Estados confederados a perpetuidad bajo el nombre de la Confederación Granadina; se otorgaron mayores facultades a las provincias, representadas en los Estados de la confederación, que a su vez estaban investidos de poderes legislativos.
- La Constitución de 1863, ratificó el modelo federal de Estado mediante la autodeterminación como Estados Unidos de Colombia.
- La Constitución de 1886, el Estado queda territorialmente dividido en departamentos y municipios, sometidos igualmente al principio de uniformidad jurídica.
- Ley 65 de 1909, redujo a 10 el número de departamentos, con los límites territoriales definidos en 1905.
- La Ley 4 de 1913, cimentó la estructura por el cual se realizó la actividad administrativa en el plano tanto nacional como local.
- La reforma constitucional de 1945, estableció la posibilidad de categorizar los municipios; cuyo proyecto inicial pretendía instaurar una diferencia entre municipios y ciudades, según la población.
- Reformas constitucionales de 1945 y 1968, introducen en el artículo 198 de la Carta Política de la época, la posibilidad de plantear diferentes categorías de Municipios.
- El Acto Legislativo N° 1 de 1968, reglamentado por la Ley 46 de 1971 que, aunque afirmó el presidencialismo y redujo las potestades legislativas, definió un sistema de transferencias para la descentralización en la prestación de salud y el servicio de educación primaria.

- En 1968, se aprobó una reforma constitucional en la que se acuñaba el término de descentralización técnica o por servicios, lo que significaba básicamente, la presencia legal de las empresas públicas.
- Acto Legislativo 01 de 1986: permite la elección popular de alcaldes por un periodo constitucional de tres años.
- Ley 49 de 1987, según la cual el presidente debía, establecer las categorías de los municipios según la población, recursos fiscales e importancia económica de cada cual, con el único objeto de fijar los salarios mínimos y máximos de los alcaldes.
- La Constitución de 1991, en su artículo primero estableció "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.
- 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.
- La ley 136 de 1994, cuya finalidad era la modernización, organización y funcionamiento de los municipios.
- El Decreto 1297 de 1994, mediante el cual se establecen las bases para realizar la categorización de los entes territoriales, atendiendo los correspondientes a los ingresos anuales ejecutados por el sector central de la administración distrital o municipal según el caso.
- Ley 152 de 1994, cuyo propósito es establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo.

- Ley 489 de 1998, regula el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la administración pública. Establece el concepto de descentralización y delegación.
- La Ley 617 del 2000. Categorización de los distritos y municipios. Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población e ingresos corrientes de libre destinación.
- Acto Legislativo 01 de 2001, por medio del cual se Incluye un nuevo párrafo al artículo 347 y otros artículos de la Constitución Política relacionado, Sistema General de Participaciones y a otras transferencias.
- El Acto Legislativo 04 de 2007 señala que el gobierno debe definir una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad.
- Ley 1551 de 2012, por medio de la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
- Ley 1625 de 2013, por medio del cual se expide el estatuto de las áreas metropolitanas, y se define su régimen político, administrativo y fiscal, dentro de la autonomía reconocida por la constitución política.

Descentralización Fiscal

La descentralización fiscal, es el instrumento mediante el cual, parte de los recursos que tiene el gobierno nacional asigna a los entes territoriales para que estos a su vez atiendan las necesidades particulares de su comunidad. Para lograr dichos propósitos, se debe inicialmente contar con una descentralización política, es decir, que existan autoridades locales con niveles de competencia y autonomía asignados constitucional o legalmente. De igual manera, se hace preponderante para una buena marcha de la descentralización fiscal, tener competencias en materia administrativa que garanticen la planificación y ejecución de los recursos a invertir.

- La Ley 19 de 1958, dispuso la facultad en cabeza del gobierno para determinar si había lugar a la creación de nuevos impuestos municipales.
- Ley 33 de 1968 estableció un sistema de participación en el recaudo del impuesto a las ventas para los departamentos, los municipios y el distrito especial.
- Ley 48 de 1968, artículos 214-260 del Decreto 1333 de 1986, Ley 44 1990 art. 19 y Ley 488 de 1998, párrafo 4, artículo 145, que elimina este impuesto, pero permite que lo mantengan los municipios solo para servicios públicos, cuando lo hubieran adoptado antes de dicha ley. Circulación y tránsito.
- Misión Musgrave 1969. El propósito por parte del gobierno de la época fue convocar un equipo de expertos para estudiar el sistema tributario y proponer una reforma que tenía por objeto aumentar el recaudo.
- Ley 46 de 1971. Por la cual se determinó el presupuesto del 13 % de los ingresos ordinarios de la Nación, para ser distribuido entre los Departamentos, Intendencias y Comisaría y el Distrito Especial de Bogotá.
- Misión Bird 1978, consiste en formular en un plazo de nueve meses, una propuesta de organización y armonización del gasto público, en concordancia con la política económica con el fin de darle mayor autonomía económica a las entidades territoriales e impulsar la descentralización.
- Ley 14 de 1983, por la cual se dictaron normas para el fortalecimiento de los fiscos de las entidades territoriales. Señala que, durante el año 1983, se realizará el avalúo catastral de todos los inmuebles y fija su porcentaje de incremento.
- Ley 12 de 1986, mediante la cual se definió la participación en la cesión del impuesto a las ventas.
- Decreto 1333 de 1986, por el cual se crea el Impuesto de Industria y Comercio.

- Ley 44 de 1990, por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario.
- El Artículo 287 de la Carta Política, señala que las entidades territoriales gozan de autonomía, con el propósito de gestionar los intereses propios que demanda cada ente territorial; en tal virtud, gozan de los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias, 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y 4. Participar en las rentas nacionales.
- Ley 60 de 1993, determina las competencias de la nación, departamentos, distritos y municipios en la administración de los recursos del situado fiscal.
- Ley 100 de 1993, crea el sistema de seguridad social integral. Asigna a departamentos funciones de demanda, asociadas a la administración de fuentes de financiación. Obliga a gobernadores y alcaldes crear fondos de pensiones para provisionar pasivos.
- Los artículos 356 y 357 de la nueva Constitución de 1991, establecieron el marco general tanto para la asignación de funciones entre los gobiernos subnacionales, como para la distribución de las transferencias del gobierno nacional hacia las entidades territoriales.
- Ley 115 de 1994, señala las normas generales para regular el servicio público de la educación.
- Ley 181 de 1995, regula las contribuciones sobre espectáculos públicos con destino al deporte y la cultura.
- Decreto 111 de 1996, mediante el presente decreto será el estatuto orgánico del presupuesto.
- Ley 322 de 1996, contribución por Sobretasa Bomberil.
- Ley 358 de 1997, ley que regula la deuda pública.
- Ley 418 de 1997, relacionada con la contribución sobre contratos de obra pública.
- Ley 488 de 1998, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales.

- Ley 549 de 1999, mediante la cual se establecieron normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales y creaba el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales.
- Ley 550 de 1999, sobre reestructuración de pasivos de las entidades territoriales buscó entre otros propósitos optimizar los procesos operativos, administrativos, contables y financieros de las entidades públicas
- La Ley 617 del 2000. Categorización de los distritos y municipios. Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población e ingresos corrientes de libre destinación.
- Ley 715 de 2001, dicta 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.
- Decreto Ley 2106 de 2019, difiere la categoría por población y por ingresos corrientes de libre destinación. Limita la posibilidad de aumentar o descender más de dos categorías entre un año y el siguiente.

Descentralización Administrativa

La descentralización administrativa se manifiesta a través de la transferencia de funciones, competencias y necesariamente recursos del gobierno nacional a los entes territoriales para que se puedan generar espacios de administración pública en las comunidades. Puede depender de múltiples variables sobre la respectiva política pública, como son la desconcentración, la delegación y devolución. Dado el nivel de complejidad en la atención de las necesidades del territorio, los gobiernos nacionales terminan descentralizando muchas de sus funciones para intentar atender las necesidades puntuales del territorio. La descentralización administrativa debe necesariamente articularse con las descentralizaciones fiscal y política, dado

que para que se asignen funciones se debe disponer de la figura política que administre y los recursos para poder intervenir en el territorio.

- La Ley 4 de 1913, cimentó la estructura por la cual se realizó y se realiza la actividad administrativa en el plano nacional y local.
- El Decreto 222 de 1986, se evidenciaría la transición que hubo de un modelo centralista a un Estado unitario con descentralización en las entidades territoriales.
- El Decreto 77 de 1987, estableció un sistema de control a las transferencias municipales e introdujo la obligación de elaborar un programa municipal de inversiones que debería ser revisado por las oficinas de planeación departamentales.
- Decreto Ley 78 de 20 enero 15 de 1987, por el cual se asignan unas funciones a entidades territoriales beneficiarias de la cesión del Impuesto al Valor Agregado [IVA]
- Decreto Ley 79 de enero 15 de 1987, por el cual se asignan unas funciones para el mejoramiento de la vida municipal.
- Decreto Ley 80 de enero 15 de 1987, por el cual se asignan unas funciones a los municipios en relación con el transporte público.
- El Artículo 287 de la Carta Política, señala que las entidades territoriales gozan de autonomía, con el propósito de gestionar los intereses propios que demanda cada ente territorial; en tal virtud, gozan de los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias, 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y 4. Participar en las rentas nacionales.
- Los artículos 356 y 357 de la nueva Constitución de 1991 establecieron el marco general tanto para la asignación de funciones entre los gobiernos subnacionales, como para la distribución de las transferencias del gobierno nacional hacia las entidades territoriales.
- 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.

- Ley 99 de 1993. Sobretasa Ambiental, con destino a las Corporaciones Autónomas Regionales, para la protección del medio ambiente.
- Ley 115 de 1994. Señala las normas generales para regular el servicio público de la educación.
- Ley 141 de 1994. Determinan nuevas funciones al municipio, de promover y ejecutar programas, dictar normas necesarias, colaborar con las corporaciones y dictar normas de ordenamiento territorial; y al departamento, de promover y ejecutar políticas, expedir disposiciones y dar apoyo presupuestal, técnico y financiero.
- Ley 142 de 1994. Asigna competencias a los municipios, de prestar directamente los servicios públicos de su competencia; al departamento, asegurarse que se realicen las actividades de transmisión de energía eléctrica, apoyar las empresas y organizar los sistemas de coordinación.
- Decreto 111 de 1996, mediante el presente decreto será el estatuto orgánico del presupuesto.
- Ley 388 de 1997. Es la norma que trae el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo, concentradas en el Plan de Ordenamiento Territorial [POT].
- Ley 489 de 1998. Regula el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública. Establece concepto de descentralización y delegación.
- La Ley 617 del 2000. Categorización de los distritos y municipios. Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población e ingresos corrientes de libre destinación.
- Ley 715 de 2001. En la presente ley se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo

01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

➤ Ley 1176 de 2007, regula el nuevo sistema general de participaciones, la distribución y destinación de los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico, la atención integral a la primera infancia, las asignaciones especiales, y la participación de propósito general.

➤ Decreto 028 de 2008. Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones.

➤ Ley 1454 de 2011. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial [LOOT], establece que la finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración.

➤ Ley 1530 de 2012. Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

➤ Ley 1551 de 2012, por medio de la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

➤ Decreto Ley 2106 de 2019, difiere la categoría por población y por Ingresos Corrientes de Libre Destinación. Limita la posibilidad de aumentar o descender más de dos categorías entre un año y el siguiente.

Sustento Jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre Descentralización y Autonomía de los Entes Territoriales

La jurisprudencia constitucional ha afirmado que las responsabilidades de las entidades territoriales deben ser asumidas por ellas mismas; sin desconocerse el apoyo que les puedan brindar las autoridades nacionales por medio de capacidades compatibles con el “nuevo orden” (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-195 de 1997).

La autonomía atribuida a los municipios, sólo tiene sentido en la medida en que les permita cumplir las tareas que la Constitución les ha señalado y que tienen por fin el mejoramiento social y cultural de sus habitantes” (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-545 de 1993).

Debe aclararse que el principio de la autonomía no implica que las entidades territoriales tengan soberanía. La autonomía no es sinónimo de autarquía; es el ejercicio territorial de las competencias asignadas jurídicamente, y que son oponibles ante las autoridades Estatales. La autonomía es resguardada y ejercida conforme a la Constitución, y no puede ser restringida injustificadamente por el legislador (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-284 de 1997).

El concepto de descentralización fue desarrollado por la Corte Constitucional, entre otras, en la sentencia C-1258 de 2001. Allí se advierte que la descentralización se refiere al contenido material, a las competencias y recursos asignados por la Constitución y la ley a los entes territoriales. Por otro lado, la descentralización apareja la existencia de la centralización y se concibe como el conjunto de relaciones bilaterales y dinámicas de carácter político, jurídico, económico, administrativo o técnico entre el órgano central y sus entidades descentralizadas (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1146 de 2001).

También ha dado a entender el Tribunal Constitucional Colombiano, en sentencia C-957 de 2007, que la descentralización constituye un ejercicio administrativo en búsqueda de la efectividad del servicio público, amparada en los principios de especialización y proximidad. No es previsible un régimen de descentralización como forma de organización política de un Estado, en donde no haya autonomía de los entes territoriales (Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-1146 de 2001).

La autonomía es expresada por los entes territoriales, al encargarse estos de sus propios asuntos, afirmando su independencia respecto del centro, merced a un conjunto de derechos que, entre otros aspectos, les permiten darse normas propias, escoger sus autoridades, gestionar

sus intereses y manejar sus recursos (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-373 de 1997). Tanto la descentralización como el principio de autonomía, se desarrollan recíprocamente, sin ir a contrapelo de soberanía popular ni de la democracia representativa.

Se reitera que la autonomía y la descentralización, reconocidas a las entidades territoriales, no deben ser entendidas en términos absolutos. Según la Corte, el adecuado y cabal sentido no proviene de su entendimiento aislado, sino de su ineludible compenetración sistemática con los restantes (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-373 de 1997).

Debe reconocerse que la intención de la Corporación Constitucional es darle fuerza y sentido al contenido de la Constitución, con miras a garantizar su armonía y a eliminar mensajes equívocos que distorsionan su integridad. En este caso, en principio, se presenta un problema de armonización entre los principios de república unitaria y autonomía territorial (Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-579 de 2001).

Se podría asumir también, desde un punto menos atrabiliario y más optimista, que el núcleo esencial de la autonomía territorial es la herramienta por medio de la cual se pretende satisfacer las disímiles necesidades de una sociedad multicultural y pluriétnica (Sentencia C-1258 de 2001).

Se prohíbe tanto la existencia, mediante ley, de exenciones o tratamientos preferenciales, relacionados con los tributos de propiedad de los entes territoriales, como de recargos sobre los impuestos, excepto a los referidos -en el artículo 294 constitucional- a la contribución de valorización (Corte Constitucional de Colombia Sentencia C-004 de 1993).

No se puede desconocer su total autonomía en lo que se refiere a la administración, manejo y utilización de los recursos tributarios que recauden por concepto de impuestos directos e indirectos (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-467 de 1993). Autonomía que se extiende al establecimiento o a la supresión de los tributos, bajo la autorización de la ley, y de acuerdo con los artículos 300 -numeral cuarto- y 313 -numeral cuarto (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-219 de 1997).

En virtud de las fuentes de financiación, la Corporación Constitucional clasificó las rentas según su origen. Así las cosas, si se trata de recursos propios, fruto de la imposición de tributos territoriales, se conocerán como fuentes endógenas y, si se trata de recursos provenientes de fuentes externas, se conocerán como fuentes exógenas (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia. C-447 de 1998). Entre ellas, las transferencias, las rentas cedidas, los derechos de participación en las regalías y compensaciones, los recursos transferidos a título de cofinanciación. La Sentencia C-478 de 1992, expresa que la autonomía en general y la presupuestal en particular, no es absoluta sino restringida.

Metodología

Método, Diseño y Tipo de Investigación

Escogido el municipio de Santa Rosa de Osos como unidad de análisis, del universo poblacional de 1.102 entidades territoriales, en el periodo de análisis 2000-2021, la investigación se adaptó al estudio de caso; comprendiendo las dinámicas presentes, en contextos singulares de fenómenos contemporáneos, sin el ánimo de generalizar resultados (Yin, 2009); en cambio sí, con la intención de indagar acerca de las restricciones y potencialidades de la descentralización en el municipio de Santa Rosa de Osos, teniendo como marco de referencia los objetivos establecidos en la reforma descentralista colombiana y la regulación expedida con posterioridad; de tal manera que permitió caracterizar su práctica, para luego proponer líneas de acción en materia de autonomía y capacidad institucional.

Aplicando el método teórico de investigación se explicó el problema, relacionándolo con el conocimiento o las teorías que existen sobre él; con análisis de los hechos a través del razonamiento propio de lo inductivo-deductivo, obteniendo conclusiones que van de lo general a lo particular. El procedimiento inductivo, se orientó a la teoría y a las fuentes de información primaria de tipo cualitativo, determinando el detalle que requería el análisis del estudio de caso; el procedimiento deductivo por su parte, afianzó los hallazgos desde la información secundaria cuantitativa (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010).

Con la investigación documental descriptiva se abordaron teorías, eventos históricos y documentación, directa o indirectamente relacionada con la unidad de análisis, para nutrir el marco de referencia y delimitar el problema investigativo. La investigación de campo por su parte, permitió la comprobación de conceptos, y facilitó el análisis sistemático (Bernal, 2010) de las circunstancias que rodean la realidad del Municipio; cualificando los rasgos determinantes del proceso descentralizador, los indicios de autonomía y de capacidad institucional que fueron aflorando. La triangulación metodológica a su vez, permitió la convergencia de los datos,

métodos, metodologías y demás elementos instrumentalizados; facilitando solventar posibles vacíos de información y hacer que las distintas fuentes se complementaran entre sí, respetando sus peculiaridades. La investigación integró la dimensión normativa y la diagnóstica; es decir, se recopiló información primaria con fuentes locales, contrastada con esas mismas fuentes y con los datos numéricos provistos de la información secundaria.

Fuentes de información

La Tabla 4, consolida las fuentes de información primaria y secundaria, relevantes para el desarrollo de la investigación.

Tabla 4. Descripción de fuentes de información

Descripción	Característica General	Tipo	Fuente
Normatividad colombiana	Leyes y decretos reguladores de descentralización y autonomía en Colombia	Secundaria	Secretaría del Senado Gestor Normativo de la Función Pública
Sustento Jurisprudencial	Sentencias sobre descentralización y autonomía de los entes territoriales	Secundario	Corte Constitucional
Investigaciones relacionadas con el objeto de estudio	Estado del Arte	Secundaria	Buscadores Scielo, Redalyc, Dialnet, Sciencedirect
Categorías municipales	Análisis sintético	Secundaria	Contaduría General de la Nación Ley 617 de 2000
Tipología municipal Ficha municipal	Análisis sintético	Secundaria	Departamento Nacional de Planeación [DNP]
Planes de Desarrollo [PD]	Documento de política local	Secundaria	Gobierno local
Planes de Ordenamiento Territorial [POT]	Documento de política local	Secundaria	Gobierno local
Sistema de Estadísticas Territoriales Terridata Portal Territorial de Colombia [PTC]	Repositorio electrónico institucional de información	Secundaria	Departamento Nacional de Planeación [DNP]
Alcaldía	Máxima autoridad local	Primaria y Secundaria	Constitución Política de Colombia
Secretaría de Hacienda Oficina de Planeación Municipal	Apoyan a la Alcaldía en la toma de decisiones y están en contacto con los demás niveles de gobierno	Primaria y Secundaria	Constitución Política de Colombia
Índice de Desempeño Fiscal IDF	Instrumento analítico, establecido por la Ley 617 del año 2000, que busca medir el grado de gestión que los municipios le dan a sus finanzas públicas	Secundaria	Departamento Nacional de Planeación
Medida de Desempeño Municipal MDM	Instrumento analítico que evalúa la gestión pública) y la toma de decisiones en el uso de los recursos municipales	Secundaria	Departamento Nacional de Planeación
Herramientas de Análisis Estratégico para la Gestión Pública	Elección de la herramienta de análisis más adecuada, según los objetivos y las necesidades detectadas en el Municipio	Primaria Secundaria	Inteligencia Artificial Chat GPT

Fuente: elaboración propia

Para el trabajo de campo se diseñó una entrevista de profundidad semiestructurada (Taylor & Bogdan, 1987) con cinco preguntas abiertas, Anexo 5. Inicialmente, se plantearon 10 posibles candidatos, de los cuales fueron elegidos cinco, aplicando los criterios de inclusión/exclusión de la Tabla 1; para ser elegido, el candidato debía cumplir con los cuatro criterios de inclusión.

Tabla 5. Criterios de inclusión y exclusión para candidatos a entrevista

Criterio	Inclusión	Exclusión
Tiempo de residencia en SRO	Mayor o igual a 10 años	Menor de 10 años
Ha sido funcionario público en SRO	Sí	No
Su profesión tiene que ver con alguno de los siguientes ámbitos de impacto en SRO:	Sí/Cuál	No
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Político ➤ Social 		
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Económico ➤ Técnico 		
Tiene conocimientos sobre el proceso de descentralización y autonomía en Colombia	Sí	No

Fuente: elaboración propia

La preparación del trabajo de campo y la observación de los participantes, se ajustaron a las recomendaciones de acceso a organizaciones con escenarios públicos, cuasi públicos y privados, sugeridas por Taylor y Bogdan (1987).

Análisis de la información

La información cualitativa recopilada, se analizó desde el enfoque de la teoría fundamentada; se transcribieron los contenidos de las entrevistas, procediendo luego a la categorización de palabras claves, realizada en una matriz de análisis diseñada para tal, incluyendo subcategorías y código de colores. Aplicando la triangulación metodológica, se encontraron los puntos de convergencia y divergencia entre la información primaria y la secundaria; resumidos luego en una matriz de análisis de influencias PEST -de impacto político, económico, técnico y social- con siete líneas de acción, para neutralizar las restricciones y apalancar las potencialidades identificadas en el territorio, como propuesta de incremento en la capacidad institucional, de la calidad de vida y del nivel de desarrollo de la jurisdicción.

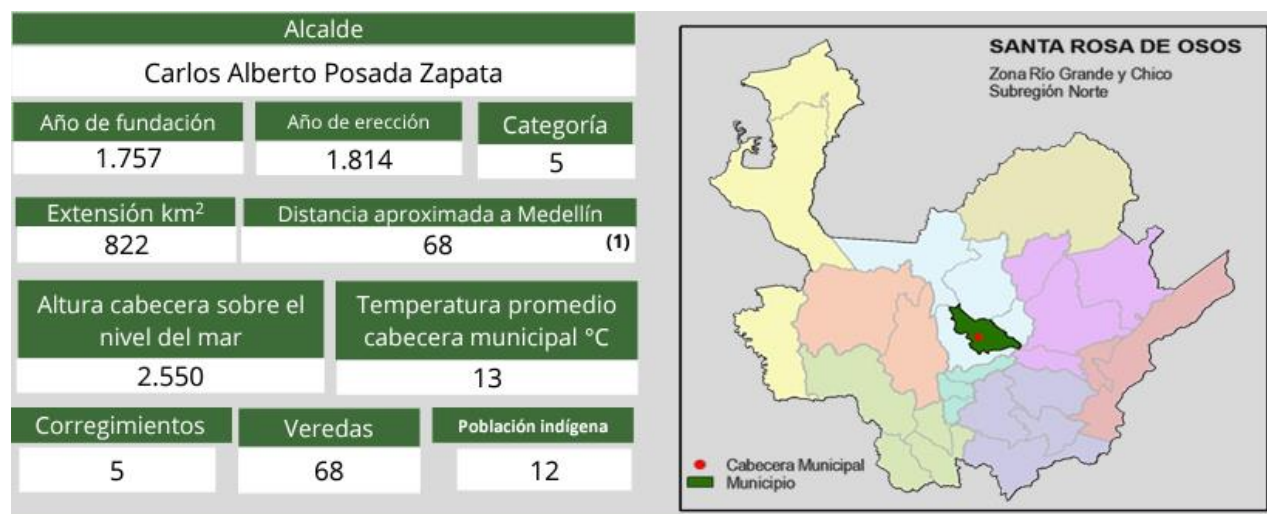
Descentralización, Autonomía y Capacidad Institucional en Santa Rosa de Osos

Caracterización de la Descentralización Política, Administrativa y Fiscal en Santa Rosa de Osos

Para caracterizar los elementos de descentralización política, administrativa y fiscal en Santa Rosa de Osos, se presentan a continuación los primeros datos generales, complementados luego, por los puntajes alcanzados en las variables de la Medición de Desempeño Municipal [MDM] y del Índice de Desempeño Fiscal [IDF].

El municipio de Santa Rosa de Osos, también conocido como Ciudad Bonita o Atenas Cultural de Antioquia, Ilustración 1; es uno de los 125 municipios del Departamento y uno de los 17 de la subregión Norte, Anexo 1. Ha sido clasificado por el Departamento Nacional de Planeación [DNP] como entorno rural de desarrollo municipal intermedio y departamental robusto; con esfuerzo de cierre de brechas medio bajo, ubicado entre el grupo de capacidades iniciales altas G1 -Anexo 3- y actualmente en categoría municipal 5 (Colombia, DNP, 2017).

Ilustración 1. Datos generales de Santa Rosa de Osos 2019-2020



Fuente: (Antioquiadatos, 2022, pág. 1)

Su extensión urbana es de 5,42 kilómetros cuadrados -0,6% de su área total- extensión rural de 816,58 Km² -99,34%- para un área total de 822 Km² (Antioquiadatos, 2020) y una

población total de 39.667 habitantes (Colombia, Contaduría General de la Nación, 2023) lo hacen en la subregión Norte de Antioquia: segundo más poblado después de Yarumal y tercero después del mismo Yarumal e Ituango en superficie total del territorio, Anexo 2.

Atendiendo a los anexos históricos -2002 a 2023- de la Contaduría General de la Nación [CGN], Santa Rosa de Osos fue clasificado por dicha Institución, inicialmente en sexta categoría, en la que permaneció hasta 2013; por información reportada desde la Municipalidad, en 2014 ascendió a categoría 5; regresa a categoría sexta en 2021 y retorna a quinta categoría en 2022. Actualmente, Santa Rosa de Osos es el único municipio de la subregión Norte en categoría 5; Briceño -municipio de la misma subregión- ascendió a dicha categoría en 2018, pero regresó a sexta al año siguiente.

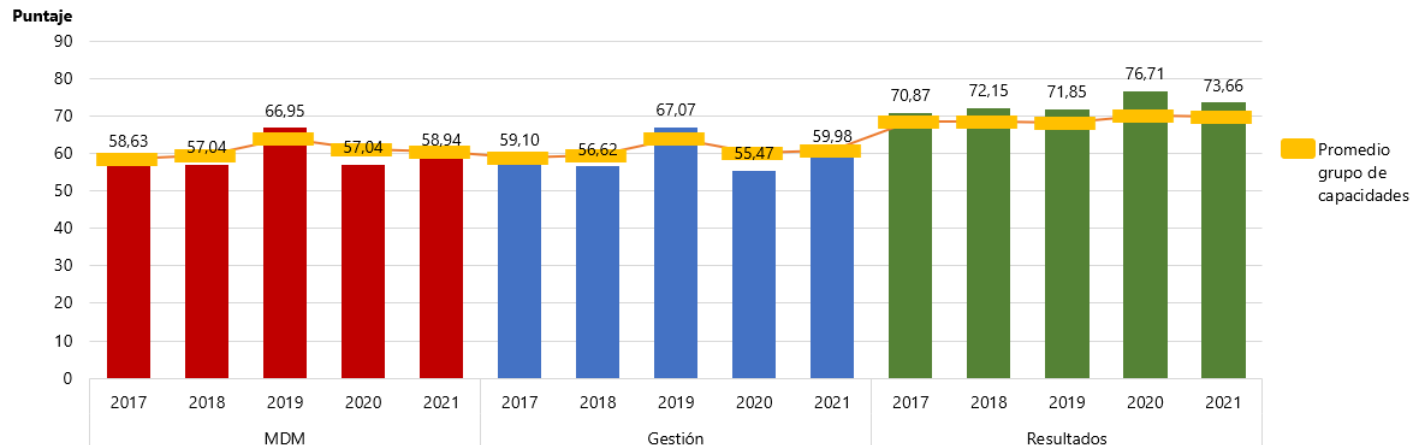
Medición de Desempeño Municipal MDM⁷

La MDM de la Ciudad Bonita, en los seis años de su medición -2016 a 2021- ha alcanzado calificación siempre alta, esto es, mayor a 53 puntos; su mayor epíteto se logró en 2019, con 66,95 puntos. En la

⁷ El Departamento Nacional de Planeación [DNP] calculaba desde 2006 el Índice de Desempeño Integral [IDI] para cuantificar el desempeño de los entes territoriales; reemplazado en 2016 por la Medición del Desempeño Municipal [MDM] como nueva metodología. (Colombia, DNP, 2021). El MDM como herramienta de control social, busca evaluar la gestión y los resultados de los municipios e identificar los principales retos de sus administraciones, a partir de las acciones y decisiones de los gobiernos subnacionales para transformar los recursos públicos en desarrollo de los municipios. (Colombia, DNP, 2016).

Ilustración 2, se observa el comportamiento gráfico de su MDM entre 2017 y 2021, con sus componentes de gestión y resultados; este último jalona con mayor tendencia positiva, cotejado con el componente gestión. Los altos puntajes del componente resultados -especialmente en 2020- llegan a estar por encima del promedio registrado por el grupo de capacidades iniciales altas G1, al que pertenece Santa Rosa de Osos. El componente gestión por su parte, guarda más cercanía al promedio; ha sido el año 2019 su mayor expresión.

Ilustración 2. Medida de Desempeño Municipal Santa Rosa de Osos 2017-2021



Fuente: (Colombia, PTC, 2023, pág. 1)

Las variables salud -93, 91, 95, 93, 95, 95- y seguridad y convivencia -90, 85, 87, 82, 92, 86- del componente resultados, sustentan las mayores puntuaciones -Ilustración 3 - incluso en 2020 durante el periodo de aislamiento social obligatorio impuesto por el Gobierno Nacional. No obstante, las subvariables, cobertura de internet, cobertura de acueducto y cobertura de alcantarillado, registran valores de calificación media y baja y frenan el sobresaliente comportamiento del componente resultados. La variable educación también alcanza valores altos, pero no mayores a 64 puntos; contenida por las subvariables *Saber 11 Matemáticas*, con registros entre 48,83 y 49,62.

El componente de gestión, ha encontrado su mayor reto entre 2016 y 2021 en la variable ordenamiento territorial, donde la tasa efectiva de recaudo no supera el 5,84 y el porcentaje de uso de instrumentos anualmente alcanzó sólo el 50%. Por su parte la variable ejecución de recursos, alcanza calificaciones sobresalientes cada año -entre 78,56% y 90,40%- pero anota valores bajos de 37, 8 e incluso cero; valor adoptado por la metodología, cuando el ente territorial no aporta dato alguno. La variable de atención al ciudadano alcanzó anualmente el 100%, seguida en puntaje de la variable organización de la información, pero ralentizadas durante dos años por la rendición de cuentas. La Ilustración 3, brinda detalles de las cifras de la MDM.

Ilustración 3. Variables de la MDM de Santa Rosa de Osos 2016-2021

Variables		2016	2017	2018	2019	2020	2021	Comportamiento
Movilización de Recursos	Ingreso tributario y no tributario sin recaudo	\$ 294.865	\$ 314.578	\$ 344.499	\$ 361.332	\$ 346.946	\$ 324.333	-----■
	Recaudo por instrumentos OT	\$ 96.072	\$ 89.703	\$ 94.433	\$ 99.486	\$ 89.674	\$ 135.163	-----■
	% de inversión financiada con recursos propios	19,50%	17,10%	16,80%	24,90%	13,60%	3,80%	-----■
	Movilización de Recursos	62,48	59,37	49,67	78,43	45,26	47,94	-----■
Ejecución de Recursos	% de ejecución SGP	78,56%	90,40%	86,90%	88,20%	88,22%	N/A	-----■
	% de ejecución recursos propios	61,23%	72,30%	51,70%	70,80%	33,75%	N/A	-----■
	% de ejecución otras fuentes	73,15%	66,50%	60,10%	76,30%	59,07%	N/A	-----■
	SGR Cumplimiento del plazo inicial	37,00	8,33	0,00	62,50	0,00	N/A	-----■
	Ejecución de Recursos	62,48	59,37	49,67	78,43	45,26	39,70	-----■
Ordenamiento Territorial	Tasa efectiva de recaudo	5,53	5,40	5,20	5,40	5,84	8,73	-----■
	% de uso de instrumentos	50,00%	50,00%	50%	50%	50%	50%	-----■
	Ordenamiento Territorial	42,29%	41,89%	41,24%	42%	43%	52,27	-----■
Gobierno Abierto y Transparencia	Organización de la información	100,00	100,00	66,67	100,00	100,00	100,00	-----■
	Rendición de cuentas	57,01	55,63	89,58	94,03	66,67	66,67	-----■
	Atención al ciudadano	100,00	100,00	100	100	100	100	-----■
	Gobierno Abierto y Transparencia	85,67	85,21	85,42	98,01	88,89	100	-----■
Indicador de gestión	60,9	59,1	56,6	67,1	56,6	59,98	-----■	
Educación	Cobertura media neta	53,50%	55,00%	55,20%	60,80%	64,00%	62,49%	-----■
	Saber 11 Matemáticas	49,20	48,85	48,83	49,62	49,94	50,13	-----■
	Saber 11 Lenguaje	51,62	52,36	52,02	52,46	52,19	53,15	-----■
	Cobertura transición	65,80%	64,60%	67,40%	73,90%	76,00%	73,00%	-----■
	Educación	56,58	56,73	57,70	61,93	63,69	62,41	-----■
Salud	Cobertura salud	91,70%	94,40%	96,10%	97,30%	100,00%	100,00%	-----■
	Vacunación pentavalente	100,00%	93,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	-----■
	Mortalidad infantil	12,65	12,65	9,26	16,07	13,65	12,73	-----■
	Salud	93,00	91,50	95,60	93,75	95,49	95,76	-----■
Servicios	Cobertura eléctrica rural	98,00%	98,90%	98,90%	98,80%	99,30%	99,30%	-----■
	Cobertura internet	8,40%	9,80%	10,70%	11,40%	11,27%	11,18%	-----■
	Cobertura acueducto	47,40%	47,40%	41,20%	43,10%	72,49%	45,23%	-----■
	Cobertura alcantarillado	35,50%	35,50%	28,30%	30,10%	38,13%	32,80%	-----■
	Servicios	49,26	50,04	48,10	48,95	55,29	49,83	-----■
Seguridad y Convivencia	Hurtos x 10.000 habitantes	24,93	35,84	30,55	37,42	21,13	26,00	-----■
	Homicidios x 10.000 habitantes	1,38	2,74	2,70	5,12	2,11	5,72	-----■
	Violencia intrafamiliar x 10.000 habitantes	7,20	10,67	8,92	11,58	5,81	8,84	-----■
	Seguridad y Convivencia	90,11	85,13	87,20	82,76	92,37	86,63	-----■
	Indicador de Resultados	72,2	70,9	72,15	71,85	76,71	73,66	-----■
>53	Alto							
45,001 y 53,001	Medio							
<45	Bajo							

Fuente: Elaboración propia según (Colombia, PTC, 2023)

Índice de Desempeño Fiscal IDF

La Ley 617 (2000) buscando fortalecer la descentralización y la racionalización del gasto, en su Artículo 79 asignó al DNP la responsabilidad de evaluar y publicar los resultados de la gestión financiera de las entidades territoriales. Como respuesta a ello, surge la metodología de cálculo del IDF buscando dar “cuenta de la sostenibilidad financiera a la luz de la viabilidad fiscal, la capacidad de generación de recursos propios, el endeudamiento, los niveles de inversión y la capacidad de gestión financiera” (Colombia, DNP, 2020, pág. 4) del ente territorial. A partir de 2019⁸, el IDF integra su evaluación con dos dimensiones homólogas al MDM: resultados fiscales y gestión financiera.

En el caso de la Atenas Cultural de Antioquia, al 2017 por ejemplo -Tabla 6 - el promedio de desempeño fiscal de los municipios en Colombia fue de 68,3, en tanto el de Santa Rosa de Osos alcanzó 73,5 puntos; representándole la posición 246 entre 1102 municipios del País y el 37 entre 125 municipios de Antioquia (Colombia, DNP, 2018).

Tabla 6. Promedio de desempeño fiscal en los municipios de Colombia 2017

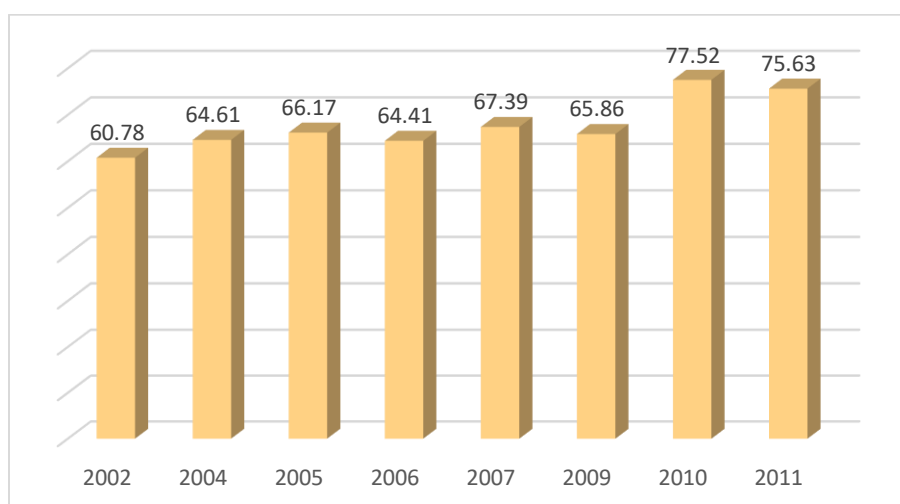
Indicador Presupuestal	Promedio DF municipios Colombia	Santa Rosa de Osos
Autofinanciación del funcionamiento	54,4	64,0
Magnitud de la deuda	3,9	6,8
Dependencia de las transferencias	68,7	44,6
Generación de recursos propios	52,6	68,8
Magnitud de la inversión	86,5	75,2
Capacidad de ahorro	44,5	48,4
Índice de Desempeño Fiscal IDF	68,3	73,5

Fuente: Elaboración propia según (Colombia, DNP, 2018)

⁸ La medición del IDF se inició en el año 2000, constituido por seis indicadores presupuestales: autofinanciación del funcionamiento, respaldo del servicio de la deuda, dependencia de las transferencias, generación de los recursos propios, magnitud de la inversión y capacidad de ahorro. El nuevo IDF enfoca la evaluación con cuatro temáticas de análisis de resultados fiscales tres indicadores y dos bonos para la gestión financiera; (Colombia, DNP, 2020).

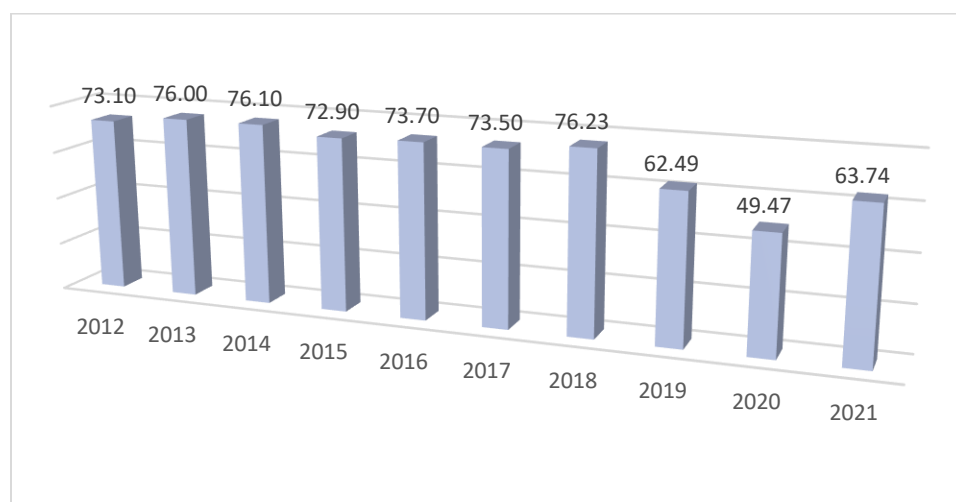
Santa Rosa de Osos, con la metodología inicial de cálculo, observa las mejores ponderaciones de IDF entre los años 2010 a 2018, Ilustración 4 e Ilustración 5, llegando a la condición de sostenible -igual o mayor a 70 pero menor a 80 puntos- reflejando finanzas saludables, pero con oportunidades de mejora en los indicadores de capacidad de ahorro y dependencia de las transferencias del SGP.

Ilustración 4. Desempeño Fiscal SRO 2002-2011



Fuente: Elaboración propia según informes anuales de (Colombia, DNP, 2023)

Ilustración 5. Índice de Desempeño Fiscal SRO 2012-2021



Fuente: Elaboración propia según Visor anual de Desempeño Fiscal (Colombia, DNP, 2023)

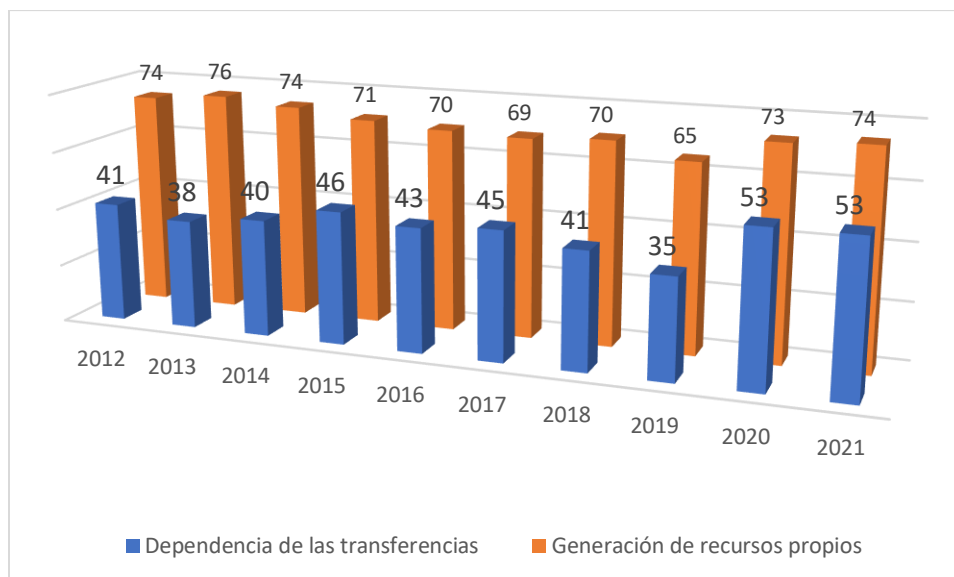
A partir de 2019 se aplica una nueva metodología de cálculo del IDF; incluye el concepto de calificación con 80% para la dimensión de resultados fiscales y 20% a la dimensión gestión financiera territorial. El cambio de metodología, tal como se observó en la Ilustración 5, no fue favorable para Santa Rosa de Osos. El IDF registrado en 2018 de 76,23 con la primera metodología, cambia a 39,93 puntos (Colombia, DNP, 2020) relegándolo a la clasificación de deterioro, por presentar fallas en su reporte de deuda y alto endeudamiento de corto plazo; su dimensión de resultados fiscales alcanzó 27,86 puntos de calificación y 12,07 su dimensión de gestión financiera, afectada por los registros en cero -0,0- de los indicadores de bonificación catastro y bonificación esfuerzo propio. El indicador de bonificación catastro pretende incentivar a los municipios a realizar procesos para impulsar las metas del catastro multipropósito; y el esfuerzo propio representa el crecimiento de los recursos propios durante dos vigencias o más (Colombia, DNP, 2020).

En 2019 el Municipio asciende con IDF de 62,49 a clasificación de vulnerable -entre 60 y 70 puntos- mejorando los resultados fiscales -calificación 49,46- por reducir su dependencia de las transferencias del SGP -

Ilustración 6- y su endeudamiento de corto plazo; pero continuaban en cero los indicadores de bonificación de catastro y esfuerzo por generar recurso propio,

Ilustración 6; los mismos que en el promedio de las municipalidades del País, mostraban tendencia positiva. A manera de ejemplo, el promedio de generación de recursos propios municipal incrementó en Colombia en billones de pesos así: de 4.67 en 2018, 6.7 en 2019, -5.9 en 2020 y 4.81 en 2021, esto son 12.94 puntos en promedio, Anexo 4. Durante el mismo periodo, Santa Rosa de Osos obtuvo: 1.45 en 2018, -7.14 en 2019, 12.31 en 2020 y 1.34 en 2021, para 5.71 puntos en promedio.

Ilustración 6. Generación de Recursos Propios SRO 2012-2021



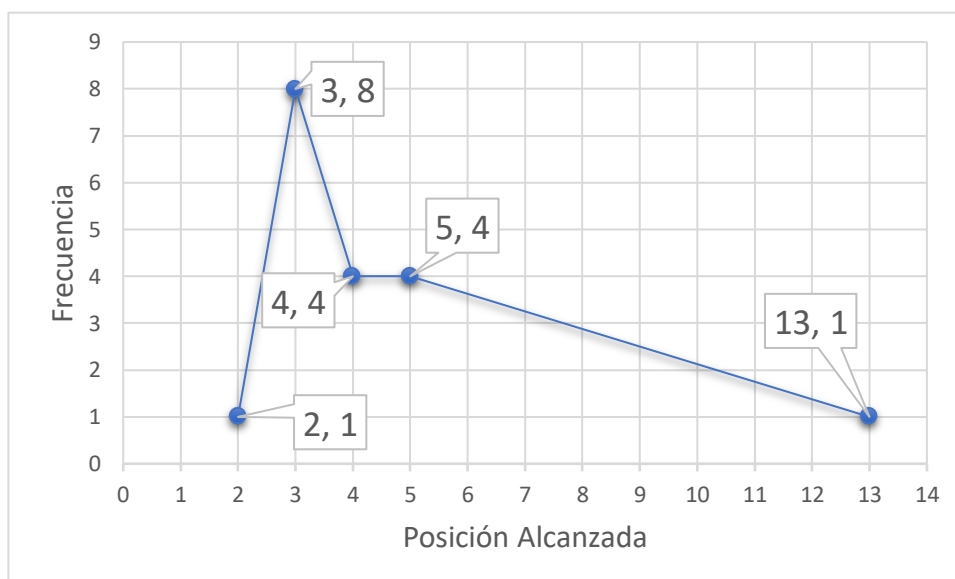
Fuente: Elaboración propia según (Colombia, DNP, 2023).

Pese a lo anterior, en 2019 el IDF de 62,49 de la Ciudad Bonita, seguía por encima del promedio de desempeño fiscal de los municipios de la subregión, del Departamento, de la región y del grupo de capacidades iniciales al cual pertenece Santa Rosa de Osos; los cuales puntuaron con 54.15, 57.13, 56.76 y 58.39 respectivamente. El DNP le sugirió al Municipio en aquel momento, implementar acciones para seguir mejorando su recaudo de ingresos tributarios y no tributarios durante más de dos vigencias; desde las dimensiones fiscal, financiera y de planeación (Colombia, DNP, 2020).

El nuevo IDF sufrió su primer ajuste por el impacto de la emergencia sanitaria mundial, que para el caso colombiano inició en 2020. A través del Decreto 678 (Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020) en su Artículo 4, se modifica transitoriamente el límite del indicador sostenibilidad de la deuda, sugiriendo cambios en su calificación durante 2020 y 2021

(Colombia, DNP, 2020). En dicho periodo de aislamiento social obligatorio, Santa Rosa de Osos con su IDF de 49,47 desciende a condición de riesgo -entre 40 y 60 puntos- y por tercer año consecutivo tiene registros en cero para las bonificaciones de catastro y esfuerzo propio. Una vez más, recibe mejor calificación en resultados fiscales -47,58- en contraposición a gestión financiera territorial con 16,16 de epíteto. Tales valoraciones lo llevaron a la treceava posición, entre las 17 municipalidades de la subregión del Norte de Antioquia. La Ilustración 7 visualiza tal comportamiento.

Ilustración 7. Posición de SRO en la subregión Norte de Antioquia, por IDF 2002-2021



Nota: El registro de posición y frecuencia alcanzados, no incluye los años 2003 ni 2008.

Fuente: Elaboración propia según resultados históricos del IDF (Colombia, DNP, 2023).

Retomando la clasificación del IDF de Santa Rosa de Osos, del rango de riesgo obtenido en 2020, asciende a rango de vulnerable -60 a 70 puntos- en 2021 con IDF de 63.74. Los registros de las bonificaciones de catastro y esfuerzo propio de la dimensión gestión financiera, persisten con cifras en cero durante cuatro años consecutivos, pero se mejora el nivel de holgura en 10.79 puntos. En la dimensión de resultados fiscales se destaca la reducción en la

dependencia de las transferencias del SGP, ganando 23,45 puntos. El DNP le expresa en esta oportunidad:

Existe una fortaleza significativa en la entidad para generar excedentes propios que se destinen a inversión, complementariamente al uso de transferencias de la Nación...La entidad -Santa Rosa de Osos- debe implementar acciones para mejorar su recaudo de ingresos tributarios y no tributarios bajo las dimensiones: fiscal y financiera así como de planificación...la entidad tiene una capacidad media para generar recursos propios, se pueden emprender acciones adicionales para generar recursos propios... (Colombia, DNP, 2022, pág. 2).

A pesar de ser el tercer municipio en extensión territorial y segundo en número de habitantes en la zona Norte antioqueña -Anexo 2- Santa Rosa de Osos logra mejores IDF en contraposición con Ituango y Yarumal que lo superan en dichas cifras. Sin embargo, al ubicarse en ocasiones como el tercero y en otros años como cuarto, quinto y segundo mejor en IDF en la subregión, Santa Rosa de Osos es superado por 10 municipios más pequeños en extensión, en población, en ingresos corrientes de libre destinación y en el valor máximo de gastos de funcionamiento; son ellos: Entrerrios, Guadalupe, Carolina, Briceño, Gómez Plata, San Pedro de los Milagros, San José de la Montaña, Don Matías, Valdivia y Angostura.

Así pues, las valoraciones alcanzadas por Santa Rosa de Osos en MDM -2006 a 2021- y en IDF -2000 a 2021- le han representado: pasar de la categoría sexta asignada por la CGN a quinta categoría en 2014; en 2021 regresar a categoría sexta y en 2022 retornar a quinta; por la información reportada desde la Municipalidad a la CGN.

Restricciones de la Descentralización Política, Administrativa y Financiera en Santa Rosa de Osos

El municipio de Santa Rosa de Osos, al igual que la gran mayoría -por no decir todos los municipios de quinta y sexta categoría en Colombia- padece o vive una serie de restricciones

para empoderarse de manera eficaz de los lineamientos de descentralización y autonomía promulgadas en la Constitución (1991) y la normativa nacional.

Volviendo al concepto del Banco Mundial (2001), existen unas condiciones que podrían llamarse generales, las cuales impiden la mayor eficiencia de la descentralización política, administrativa, y fiscal, tal como está concebida por el orden jurídico: la poca autoridad y voluntad de los gobiernos locales, la escasa capacidad de los mismos, la desinformación enemiga de la influencia ciudadana y la obstrucción del suministro de algunos bienes públicos.

A continuación, se tratarán los siete hallazgos o circunstancias más relevantes identificadas en el trabajo de campo, que para el caso de Santa Rosa de Osos, han determinado dichas restricciones: la baja generación de recursos propios; la pereza fiscal con falta de gestión y compromiso de los alcaldes; el largo camino burocrático para gestionar proyectos de alto alcance; la no actualización del impuesto predial para no asumir el costo político; el campesino sin titularidad de su tierra; la ausencia de políticas públicas propias; y el caso particular de la educación y la salud en el ámbito municipal.

Baja Generación de Recursos Propios

Los entes territoriales, si bien perciben recursos fiscales del gobierno nacional a través del Sistema General de Participaciones [SGP] -reglado previamente en los artículos 356 y 357 de la Carta Magna (1991), y posteriormente con la Ley 715 (2001)- deben generar sus propios recursos a través del mecanismo tributario municipal; ello, a través de las ordenanzas y los acuerdos municipales como normas nacionales de carácter particular. Para lograr un apropiado recaudo tributario, precisan de una política territorial clara, acompañada de una gestión diligente y proactiva, que en la mayoría de los casos no se da. En Colombia “A pesar de la existencia de 23 tipos de tributos diferentes, el recaudo municipal se concentra básicamente en dos impuestos, el predial y el de industria, comercio y avisos (ICA)” (DIAN, 2011, pág. 17); participando en la generación de recursos propios con: 38% el impuesto de Industria y Comercio y 34% el predial

(Colombia, DNP, 2022); pero en tanto el promedio de generación de recursos propios municipal incrementó en Colombia 12,94 puntos en el cuatrienio 2018-2021 -Anexo 4- Santa Rosa de Osos incrementó la generación de sus recursos propios en 5.71 puntos en promedio durante el mismo periodo.

El impuesto predial⁹ desde su aparición, fue considerado producto territorial proveniente de los bienes inmuebles o raíces con destinación municipal (Colombia, Consejo Nacional Legislativo, 1887); sus respectivos ajustes de ley, consideran hasta el momento que:

Las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos en todos los municipios del país dentro de periodos máximos de cinco (5) años con el fin de revisar los elementos físicos o jurídicos del catastro originados en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario.” (Colombia, Congreso de la República, 1995, pág. 20).

en el caso específico de Santa Rosa de Osos, clasificado como de entorno rural por el DNP (2017), informa su secretaria de hacienda que el Banco Interamericano de Desarrollo [BID] ofreció prestar los recursos para la actualización catastral; sin embargo, la última actualización catastral se realizó en 2009 para la zona rural (Mora Ruiz, 2023), la mayor de su jurisdicción con el 99,34% del territorio (Antioquiadatos, 2020); y en la zona urbana se adelantó por última vez en 2015 (Gómez Álvarez, 2023); por lo cual las administración municipal ha dejado de recaudar a la fecha aproximadamente 10 mil millones de pesos y perdido la oportunidad de acceder a los mecanismos de cofinanciación, explica el ex concejal santarrosano Jhon Jaime Álvarez Lopera (2023).

⁹ El impuesto predial unificado es de orden municipal; su administración, recaudo y control corresponde a los municipios; su base gravable es el avalúo catastral o auto avalúo según el caso. Su tarifa es fijada por los respectivos concejos, de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta: los estratos socioeconómicos, los usos del suelo, la antigüedad de la formación o actualización del catastro. (Colombia, Congreso de la República, 1990).

Dada la dinámica constructiva, la parcelación de predios y la industrialización del sector rural, existen muchas novedades y mutaciones prediales en el territorio santarrosano que, de estar actualizadas, gravarían a sus propietarios con cargas ajustadas a la realidad del predio. La no actualización del catastro municipal, impacta de manera negativa en la generación de recursos propios por concepto del impuesto predial; recordando que “sin dinero no hay autonomía” (Góez Correa, 2023) la desactualización catastral va en detrimento de tal criterio, del ideal de la descentralización, incrementa su dependencia de las transferencias del SGP, afecta negativamente las calificaciones tanto del MDM como del IDF alcanzadas por el Municipio; para finalmente, obstruir su ascenso a la cuarta categoría municipal y disfrutar de los beneficios que ello significa, dado que el valor del tributo en la Atenas Cultural de Antioquia “no se compadece con el valor de la tierra”. (Góez Correa, 2023, pág. 10).

Otro aliciente para incrementar los recursos propios en Santa Rosa de Osos, lo ofrecen Rojas Velásquez y Sierra Chavarro (2021), pues han encontrado un efecto positivo significativo, entre el puntaje del examen en matemáticas y lectura y el porcentaje del ingreso municipal. La cobertura según estos investigadores, tiene mejor alcance respecto a las transferencias del SGP; en tanto la calidad del servicio de educación, encuentra mayor oportunidad en la gestión de la autoridad subnacional.

No Actualización del Impuesto Predial y el Costo Político

En el título anterior, se hizo referencia al hecho de tener desactualizado el catastro municipal, haciendo que el sistema predial no esté acorde a las realidades del Municipio, con su posterior impacto en las finanzas. Uno de los motivos fundantes para que dichos catastros no se encuentren actualizados, es por no asumir riesgos políticos o electorales para el gobernante de turno y el grupo político que lo respalda; cualquier actualización en la materia, se verá reflejada en una serie de novedades con la natural valorización predial anual; incrementos no solo en el valor del impuesto, sino en el valor a liquidar en el área tributaria; siendo este último escenario complejo para los gobernantes que ante una medida -propia de la buena gerencia pública- resulta

antipopular, por la que temen el castigo de los electores, pues no es políticamente correcto (Gómez Correa, 2023); no actualizan por no perder popularidad (Gómez Álvarez, 2023); he ahí el costo político de la actualización del catastro: Santa Rosa de Osos podría estar en cuarta categoría, si hubiese juicio fiscal (Álvarez Lopera, 2023).

Así las cosas, el burgomaestre y sus secretarios de despacho, optan por aplazar la actualización catastral, que aun cuando esté reglada desde la norma nacional por la Ley 223 (Colombia, Congreso de la República, 1995) es común pasarla por alto -Muñoz Caicedo (2016) sugiere mejorar el marco legal actual- no se conocen acciones punitivas ante la omisión concurrente de las administraciones municipales; esta y demás normas vigentes, son de carácter imperativo, dejan al arbitrio o a la discreción de los gobernantes de turno, tan importante decisión.

Es tal la trascendencia dada al recaudo del impuesto predial, que la FAO (2004) en su serie de estudios de tenencia de la tierra, dedicó un volumen completo a tratar el tema de la descentralización y el impuesto predial rural, por considerarlo “particularmente eficaz -para disminuir la- creciente desigualdad entre las zonas rurales y urbanas...” (pág. 2) con el ánimo de dar herramientas a los gestores catastrales, quienes pueden identificar con mayor facilidad a los contribuyentes, participar en el diseño y aplicación de los sistemas impositivos y recaudar el gravamen.

El “retroceso en la recaudación del impuesto predial, la percepción de los ingresos propios, el manejo eficiente de la hacienda pública y, por lo tanto, en el desarrollo económico y social de sus localidades” (2016, pág. 156), se relaciona con el perfil de los funcionarios encargados, la reglamentación interna y asumir la potestad tributaria del impuesto predial (Romo de Vivar Mercadillo & Gómez-Monge, 2016); elementos que conforman una triada estratégica de capacidades administrativas de los municipios.

El actual secretario de Planeación de Santa Rosa de Osos reconoce la necesidad imperiosa de trabajar el componente tributario para estimular el recurso propio y peraltar a cuarta

categoría; toda vez que con una buena política tributaria podrían realizarse ciertas inversiones en el territorio sin recurrir al nivel central de gobierno (Gómez Álvarez, 2023).

Pereza fiscal, Falta de Gestión y Compromiso de los Alcaldes

Como se mencionó anteriormente, muchos de los municipios en Colombia y más los de categorías quinta y sexta, dependen en gran parte de los recursos del orden nacional, esto es, del Sistema General de Participaciones [SGP]; circunstancia que en principio se pudiera entender como positiva, dado que es el gobierno nacional a través de sus distintas dependencias, quien atendiendo la caracterización del municipio, le hace los respectivos giros para satisfacer las necesidades básicas en salud, educación y demás propósitos generales. No obstante, las necesidades de las comunidades son superiores a estos recursos que, a más de escasos, en muchas oportunidades presentan malos manejos y sus gobernantes no asumen un rol de gerentes públicos, haciendo la gestión de recursos adicionales, a través de un sistema tributario municipal de recaudo, que permita alimentar dicho rubro y atender de manera más integral a su población.

Esta falta de gestión se asocia a la pereza fiscal; la cual se explica, como ya se refirió, por dejar que sea el gobierno nacional u otras entidades, quien atiendan las necesidades de los territorios (Bonet-Morón, Pérez-Valbuena, & Ricciulli-Marín, 2017); sumada a la anterior, la poca gestión interinstitucional de recursos (Jaramillo Cardona, 2010). Grin y Abrucio (2018) tal como se menciona en el estado del arte de esta investigación, encontraron los índices de gestión municipal más bajos, precisamente en localidades con población de hasta 50 mil habitantes.

El no ejercer esfuerzos determinados para lograr incrementar la generación de recursos propios y la sistémica falta de gestión y compromiso de alcaldes y sus gabinetes, lo explica Álvarez Lopera -quien fuera concejal por 22 años- afirmando “no llegan los más idóneos a dirigir los municipios” (2023, pág. 5). Hechos que suscitan numerosas *justificaciones*, toda vez que son indicadores de peso en el desempeño fiscal y administrativo; pero lo cierto es, que sí es posible establecer círculos virtuosos en la gestión pública municipal.

Según los archivos históricos de la Contaduría General de la Nación, entre 2021 y 2022, por su desempeño fiscal sobresaliente, Santa Fe de Antioquia pasó de categoría sexta a quinta, Marinilla de cuarta a tercera, Guarne de tercera a segunda y descendieron de cuarta a quinta categoría, Barbosa y Remedios; por mencionar algunos casos en territorio antioqueño. Ya en agosto de 2023, se da a conocer a través de los periódicos nacionales, el ascenso a cuarta categoría de Galapa, municipio del departamento del Atlántico; y en septiembre, de la misma manera asciende Santa Rosa de Cabal en Risaralda (López, 2023).

El alcalde de Galapa Atlántico, explicó que “han brindado incentivos tributarios con el respaldo de una fortalecida Oficina de Hacienda” (Vargas, 2023, pág. 3) y destacó el asesoramiento recibido en materia del manejo fiscal, por parte del Banco Mundial y el gobierno suizo; al respecto afirmó:

Un alcalde no solo tiene que gastar, sino también recaudar de manera eficiente y utilizarlo en inversiones, algo que hemos venido haciendo juiciosamente...beneficios significativos que se traducirán en oportunidades de crecimiento, desarrollo y mejora en la calidad de vida de nuestros ciudadanos (Vargas, 2023, pág. 3).

Ya lo había expresado Muñoz Caicedo: “la ausencia de esfuerzos para incrementar el recaudo de tributos locales, lo que es conocido como pereza fiscal” (2016, pág. 141) obstruye el nivel de profundización en el proceso de descentralización administrativa y de autonomía de los municipios. Álvarez Lopera comparte tal concepto al aseverar: “Si nuestra administración pública fuera decisiva, Santa Rosa de Osos estaría hoy como un Rionegro en el Oriente Antioqueño” (2023, pág. 17).¹⁰

¹⁰ Rionegro es el municipio considerado centro administrativo del Oriente Antioqueño; pasó de no tener categoría municipal en 2002, a auto ubicarse en segunda categoría en 2003 y en 2013, por información transmitida a la Contaduría General de la nación, asciende y permanece hasta la fecha en primera categoría (Colombia, Contaduría General de la Nación, 2023). Su manejo administrativo y fiscal le han representado ocupar el primer lugar en el ranking de IDF departamental y nacional, pasando de rango de calificación vulnerable, a sostenible y finalmente a solvente (Colombia, TerriData, 2023). Referente al MDM, Rionegro ha puntuado con valores

Camino Burocrático a Recorrer para Gestionar los Proyectos de Alto Alcance

Dado el alto nivel de politización electoral en Colombia, que inquieta a la administración pública, en muchas circunstancias los alcaldes se ven sometidos a la alta actividad burocrática a la hora de presentar sus proyectos, para lograr acceder a reales posibilidades para que sus proyectos de alto impacto sean tenidos en cuenta y se puedan materializar. El clientelismo es el método más eficaz para lograr sacar adelante los proyectos; desde luego, esto dificulta el acceso a importantes recursos para el desarrollo del territorio.

Sobre este particular, el secretario de planeación de Santa Rosa de Osos señala que los proyectos se hacen inviables por los tiempos y exigencias impuestas en los ministerios; los municipios no alcanzan a cumplir y se pierden las inversiones (Gómez Álvarez, 2023). Precisamente, uno de los objetivos de la descentralización es facilitar el desarrollo de los territorios, no obstruirlo, aplazarlo o condicionarlo; es propio de la descentralización administrativa, establecer relaciones intergubernamentales de coordinación y debe ser una función de alcaldes y funcionarios perfeccionarse en su buena práctica.

Campesino sin Titulación de la Tierra

Si bien la ausencia de títulos como propietarios para la tenencia de la tierra y su formalización no es una generalidad en Colombia, ni en los municipios de categorías quinta y sexta, sí se presenta un alto número de ocupadores y poseedores informales de la tierra, convirtiéndolo en un factor negativo para el crecimiento y desarrollo del territorio; dado que, si no se encuentra formalizada la tenencia de la tierra, se genera un círculo vicioso negativo: si no se tiene formalización, el campesino no tiene acceso a créditos para mejoramiento del predio y por ende, la generación de empleo y unidades de producción más rentables se obstruye; de igual manera hay desestímulo al pago del impuesto respectivo, y concordancia con parvo nivel de inversión del Municipio.

de hasta 86.05, impulsado por la dimensión gestión; la dimensión resultados ha sido muy afín con la de Santa Rosa de Osos (Colombia, PTC, 2023).

Beatriz Mora Ruiz (2023), secretaria de hacienda municipal, recuerda la trascendencia de la titulación de tierras en la actualización del catastro, para luego aplicar el incremento gradual expuesto en la Ley 44 (1990) y finalmente el nuevo propietario pueda efectuar el pago del gravamen.

Ausencia de Políticas Públicas Propias

Como se ha referido en comentarios anteriores, muchas de las administraciones territoriales, en especial de las categorías quinta y sexta no cuentan con capacidades instaladas para formular verdaderas políticas públicas locales, que definan un marco de acción a corto, mediano y largo plazo. Si bien desde los concejos municipales se intentan establecer dichas políticas, las medidas nacen sin la garantía de permanecer en el tiempo, ya sea porque no se aseguran los recursos suficientes, porque el gobernante de turno las desconoce si quien las lideró es su antagonista político o bien, porque su diseño no cumple con los requerimientos para obligar a los gobiernos siguientes a ejecutarla y aportar trazabilidad que requiere.

Caso Particular de la Educación y la Salud

En Colombia los servicios públicos de educación y de salud, en términos generales no son prestados directamente por los entes territoriales, siendo esta tarea del orden departamental o nacional. Según el Ministerio de Hacienda (2019) el 58.5% del SGP se destina al sector educación en sus distintas modalidades -preescolar, básica y media- y se presta directamente por el gobierno departamental; es el encargado de administrar el sistema educativo tanto en infraestructura como en el cubrimiento de las plazas de docentes y los demás gastos de funcionamiento. De manera excepcional solo los municipios certificados acceden al manejo autónomo de los recursos, la gestión de los recursos humanos, y demás actividades asociadas al servicio. Según la Ley 715 de (2001) en sus artículos 20 y 41, los municipios con más de 100.000 habitantes son certificados automáticamente en educación; por su parte, el Decreto

2700 de (2004) reglamentó para los municipios con población menor a la mencionada cifra, los siguientes criterios de certificación:

- a) Plan de desarrollo municipal armónico con las políticas nacionales;
- b) Establecimientos educativos organizados para ofrecer el ciclo de educación básica completa;
- c) Planta de personal definida de acuerdo con los parámetros nacionales;
- d) Capacidad institucional, para asumir los procesos y el sistema de información del sector educativo. (Colombia, Congreso de la República, 2001).

Es de precisar que, en Colombia de 1102 municipios, existen 58 certificados en educación, ninguno de ellos clasificado en categorías quinta y sexta; estos últimos no alcanzan a certificarse en educación; es decir, no logran administrar su servicio de educación en preescolar, primaria, básica y media. Sin incluir datos de calidad de la educación, los registros oficiales al año 2020, señalan para Santa Rosa de Osos cobertura neta en transición del 76.44%, en primaria 86%, en secundaria 91.45%, en media 63.66% y básica del 96.21%, para un indicador municipal total en educación del 97.70% (Colombia, TerriData, 2023).

Así mismo, en el componente de salud, constituido por el régimen contributivo y el subsidiado. Si bien existe el régimen contributivo o privado, para quienes se encuentran formalizados; también se encuentra una gran franja de ciudadanos que acceden al sistema de salud público a través del régimen subsidiado, siendo la administración de estos recursos también del orden nacional o departamental. En el caso particular de Santa Rosa de Osos, el último registro publicado -año 2021- indica 22.383 afiliados al régimen contributivo, 16.038 al régimen subsidiado y 616 personas afiliados por regímenes especiales. Señalan una cobertura del 99,39% para el régimen subsidiado (Colombia, TerriData, 2023).

El fenómeno que Rojas Velásquez y Sierra Chavarro (2021) han llamado deslocalización y desconcentración de las responsabilidades administrativas en la prestación del servicio de educación -analizado por los investigadores en municipios del Hula- es idéntico en Santa Rosa

de Osos tanto en educación como en salud. Es pues que, para Santa Rosa de Osos tanto en salud como educación, los recursos no son administrados de manera directa por el gobierno municipal; no es territorio certificado en educación, luego no es descentralizado en esta área (Muñoz, 2023). Desde luego existen las dependencias de secretaría de educación y cultura y la dirección local de salud, asumen un rol informante para determinar las coberturas y la oferta de los usuarios a los distintos programas para la respectiva atención en salud y educación.

Potencialidades de la Política, Administrativa y Financiera en Santa Rosa de Osos

La Extensión Territorial y Economía

El municipio de Santa Rosa de Osos goza de una muy buena extensión territorial, siendo el tercer municipio más grande en la subregión del Norte después de Ituango y Yarumal -Anexo 2-. Con posición geográfica estratégica por hacer parte del Anillo Vial del Norte, ruta obligada hacia la Costa Atlántica; con tierras muy productivas fundamentalmente en la producción lechera y en la producción agropecuaria diversificada por su zona de altiplano y zona vertiente: cultivos de papa, frijol, tomate, café, lulo, uchuva, entre otros (Santa Rosa de Osos, Alcaldía, 2023); resaltando los recursos naturales y el patrimonio histórico cultural de la Atenas Cultural de Antioquia, se conforma un abanico de opciones propio para actividades de ecoturismo y agroturismo (Álvarez Lopera, 2023).

La Población e Idiosincrasia

En su gran mayoría de extensión, el Municipio se encuentra ubicado a más de 2500 metros sobre el nivel del mar, lo que sin duda marca una cultura y una idiosincrasia particular que se ve reflejada en sus costumbres, gastronomía, diversificación económica, en sus gentes. Como ya se mencionó, en la zona rural es predominante la producción lechera, siendo uno de

los mayores productores de leche en la subregión¹¹ dadas las características climáticas y de altura, con pastos naturales apropiados para el ganado lechero.

Como la actividad de producción lechera y demás actividades agropecuarias requieren de una constante mano de obra, sus gentes se tornan disciplinadas y laboriosas; de alguna manera generan cultura de progreso en sus familias y en su economía. Aún más, cuando los propietarios de los predios locales cuidan su patrimonio, existe arraigo a la tierra (Góez Correa, 2023). Lo anterior, tiene un efecto colateral positivo en el respeto por la autoridad, por la institucionalidad, y con ellas, la buena cultura de pago de los propietarios del impuesto predial, y demás impuestos. Sánchez Días (2018), en su estudio sobre la teoría de la gobernanza y la descentralización en Bolivia y Uruguay, sorprende con su explicación acerca del influjo de la idiosincrasia y el arraigo cultural en estos procesos.

Valor de la Tierra

Adicionalmente, si bien la Ciudad Bonita, presenta algunos hechos aislados de delincuencia común, el territorio no alberga grupos al margen de la ley, lo que lo hace un Municipio atractivo para vivir; situación que se ve reflejada en el valor dinámico y creciente de la tierra; circunstancia expresada tanto en la zona urbana como la zona rural. Tal concepto es apoyado por Jhon Jairo Álvarez Lopera (2023), exconcejal de Santa Rosa de Osos y propietario en predio rural y urbano de la misma, quien resalta la buena calidad de vida de la población en la localidad: presentan carencias aproximadamente una tercera parte de la población; su rezago obedece a estar ubicadas en las tierras más lejanas de la jurisdicción, pero siguen siendo predios muy ricos, advirtió el exconcejal.

¹¹ En la producción y acopio de leche cruda en finca, Antioquia es el segundo en el País y la subregión Norte es la mayor productora en el Departamento, liderado por Donmatías, Entreríos, Yarumal, San Pedro de los Milagros y Santa Rosa de Osos. La formalidad del sector lechero antioqueño sobrepasa el 95%, contrastando con el 50% del resto del País. (Contextoganadero, 2023).

La Reciente Actualización del Impuesto de Industria y Comercio y Avisos ICA

Contrario a las circunstancias del catastro municipal actualizado en Santa Rosa de Osos, por el cual el Municipio ha dejado de percibir recursos importantes para su funcionamiento e inversión social, el impuesto local de industria y comercio, sí ha actualizado el censo, lo que permite estar captando de manera ordenada y actualizada estos recursos; al igual que los relacionados al predial, estos recursos se deben destinar para funcionamiento e inversión. A este respecto, la secretaria de hacienda municipal (Mora Ruiz, 2023) explicó como a través de la Cámara de Comercio, con desarrollo tecnológico virtual, visitas a los cinco corregimientos y fiscalización a los nuevos establecimientos físicos, se lograron identificar 900 contribuyentes, de los cuales se han presentado 300 y siguen pendientes los 600 restantes.

Desarrollo Alcanzado por el Sector Privado

Los santarrosanos Álvarez Lopera (2023) y Góez Correa (2023) coinciden en su concepto sobre las habilidades innatas de sus paisanos empresarios; el sector privado de la localidad es dinámico, han propiciado fuentes de ingreso y de empleo diversas, con altas posibilidades de nuevos emprendimientos, señala Góez Correa. Ambos profesionales son claros al señalar: el evidente desarrollo y progreso del Municipio en los últimos 30 años, ha sido jalonado por el sector privado.

Agencias Locales de Desarrollo Autónomo Social [ALDEAS]

Desde el año 2004, a través de acuerdo municipal se creó en Santa Rosa de Osos la figura de ALDEAS, como instrumento o metodología de descentralización de algunas funciones de la alcaldía, trasladándose a las zonas rurales del Municipio. Si bien políticamente la jurisdicción está dividida por cinco corregimientos y 68 veredas con sus respectivas Juntas de Acción Comunal [JAC], el propósito de las ALDEAS era identificar necesidades comunes, planificar y ejecutar actividades zonales desde las distintas secretarías, en articulación con las comunidades y sus respectivos líderes.

Con dicha estrategia se propendía por garantizar mayor nivel de descentralización y prestación eficaz, oportuna, eficiente y transparente de los servicios públicos ofrecidos por la administración. Fue así como en un periodo de aproximadamente 12 años, funcionó esta organización que agrupaba corregimientos y veredas de manera exitosa, generando credibilidad y legitimidad de la acción conjunta comunitaria y pública; tal como se describe en el informe *Concurso de Buenas Prácticas de Gobernabilidad Sistematización de Experiencias*, emitido por la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de Antioquia Guillermo Gaviria Correa y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2008), donde visibilizan lo que para la época fue una experiencia exitosa y en el componente de políticas públicas, la participación de la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo de la comunidades, en el departamento de Antioquia .

Sin embargo, con la entrada de otros gobiernos, esta figura de las ALDEAS paulatinamente dejó de ser utilizada, fundamentalmente para darle más protagonismo a las JAC, lo que sin duda mermó los niveles de descentralización efectiva en el territorio; así como el diagnóstico, planificación y ejecución de las necesidades más sentidas de la comunidad. Desafortunadamente para el caso concreto, lo que se pudiera entender como una verdadera política pública frente a la figura de la descentralización del Municipio a sus comunidades, además de la prestación más oportuna, participativa y transparente, no se logró consolidar como tal, dado el desconocimiento del gobernante de turno frente a la aplicación de dicha política pública.

Cabe resaltar que la estrategia de Agencias Locales de Desarrollo Autónomo Social [ALDEAS] incluso un modelo adaptado desde 2005 en el municipio de Barbosa Antioquia -municipio del área Metropolitana del Valle de Aburra, clasificado en cuarta categoría- la idea surge desde Asocomunal Barbosa como propuesta de participación; luego de sus respectivos ensayos y experiencias, en 2011 lo convierten en política pública a través de un acuerdo municipal, creando 11 ALDEAS en total (Henao Franco, 2023), reconocidas por el Sistema

Municipal de Planeación y Presupuesto Participativo Municipal como 10 rurales y una urbana; y definidas en el momento como la unidad básica de planeación del territorio, conformada barrios o veredas con características, dificultades y potencialidades comunes: “proceso de poblamiento, acceso a los servicios, localización geográfica, aspectos culturales, históricos, sociales, productivos, de infraestructura, malla vial y equipamiento” (Aldeas, 2010). García Gaviria (2022), desde la Universidad Nacional de Rosario Argentina, las consideró objeto de estudio en investigación de gestión pública, realizando un seguimiento para los periodos 2012-2015 y 2018-2019.

A Propósito de la Descentralización y de la Autonomía

Al indagar sobre el proceso de descentralización política, administrativa y fiscal, los cinco santarrosanos entrevistados, coinciden categóricamente con expresiones como:

➤ “...la descentralización ha sido positiva en el papel; se les entregaron a los territorios algunas herramientas, pero seguimos centralizados” (Góez Correa, 2023, pág. 1).

➤ Colombia va a la vanguardia en América Latina en descentralización, se ha avanzado en diferentes frentes; sin embargo, estamos en deuda, porque aún sus elementos políticos, administrativos y fiscales, se manejan desde la Capital (Gómez Álvarez, 2023).

➤ “La filosofía y la intención de la descentralización es buena, pero Colombia sigue siendo centralizada” (Álvarez Lopera, 2023, pág. 2).

➤ “La descentralización ha sido importante, porque genera corresponsabilidad, empodera al ciudadano y genera mecanismos de control, pero el proceso se queda corto al quedarse en el papel... tal es el caso de la educación, donde no existe ninguna descentralización” (Muñoz, 2023, pág. 2).

➤ Descentralización administrativa sí existe y es posible; descentralización política también pues ya hay congresistas más cercanos al territorio, gobernadores y diputados ayudan a gestionar; pero descentralización fiscal ninguna; se ha ido disminuyendo la dependencia a las

transferencias al incrementar los recursos propios, pero en puntos álgidos se han reducido las asignaciones del gobierno central (Mora Ruiz, 2023).

Así como en su concepto sobre el proceso de descentralización vivido en Santa Rosa de Osos, los entrevistados son también unánimes en los argumentos sobre la autonomía, como se ha podido observar en líneas anteriores; pero en palabras cortas tendría que decirse: el Municipio es autónomo en la formulación colegiada de su plan de desarrollo y en la utilización de los recursos propios; no obstante, “no es posible que se autodetermine, pues la autonomía es regulada desde el gobierno central” (Muñoz, 2023, pág. 3).

La anterior es la realidad de cada municipio de Antioquia, Santander (Asela Molina, 2015), Boyacá (Delgado Ruiz & Acero Jiménez, 2015) y demás departamentos colombianos; “la tributación generadora de mayor recaudo, está monopolizada por el gobierno nacional, quedando pocas posibilidades de nuevos gravámenes a los gobiernos locales” (2015, pág. 216); en palabras de Asela Molina, los gobiernos locales quedan ante “un recaudo tributario casi inflexible” (2015, pág. 226).

El concepto de autonomía fiscal inexistente para los gobiernos subnacionales, se ha mantenido incluso durante el presente año; sólo en Antioquia siete de los nueve candidatos a la Gobernación del Departamento, entre ellos Andrés Julián Rendón Cardona gobernador electo dicen sí al cambio en el manejo de los recursos (Beltrán, 2023). En mayo del mismo año, conmemorando los 160 años de la Constitución de Estados Unidos de Colombia de 1863 llamada Convención de Rionegro- se reunieron en la misma ciudad 25 gobernadores de 32 en total, bajo el lema “Colombia Federal Colombia Unida” para firmar la *Declaración de los Gobernadores por una verdadera autonomía territorial* (Colombia, FDN, 2023) expresando:

La autonomía y la descentralización territorial son una deuda histórica pendiente, pues la Constitución de 1991 no hizo un claro diseño de ese respecto y el legislador tampoco ha desarrollado cabalmente los mandatos constitucionales. Dichos conceptos, especialmente el de la autonomía territorial, han quedado vacíos de contenido y

corresponden a las 'cláusulas inertes' de la constitución política vigente (Colombia, FDN, 2023, pág. 1).

La solicitud de cambios radicales en materia de distribución del recaudo, se originan de las cifras: "los municipios deben mantener, construir y pavimentar las vías terciarias. El presupuesto que tienen para eso es de 20, 30 o 40 millones, mientras un solo kilómetro de pavimento vale 3 mil millones. Es absurdo, se entregan competencias pero sin recursos" (Mejía, 2023, pág. 5).

Saber que los ingresos de Antioquia -US\$40.198 millones- le permite funcionar como un Estado, pues su PIB se asemeja al de Bolivia -US\$40.408 millones-, Paraguay -US\$39.495 millones- y es 2.86 veces mayor al de Nicaragua - US\$14.013 millones- (Arenales, 2023); y que durante 2022 de 30 billones aportados por el Departamento, sólo recibió para sí y para los 125 municipios que lo conforman, cinco billones; permite entender la propuesta de Andrés Julián Rendón Cardona de solicitar vía referendo nacional el cambio del Artículo 298 de la Constitución, para que rece "Solo los departamentos podrán gravar el patrimonio de las personas naturales y jurídicas domiciliadas en su territorio" (Rendón Cardona, 2023, pág. 2).

La propuesta de Rendón Cardona, es acorde con la relación de bienestar de los habitantes de las comunidades autónomas españolas [CCAA], que según Esteller Moré (2021), va en línea con los cambios fiscales adoptados por ellas; autonomía iniciada en 1997 y fortalecida a través del tiempo. Así pues, es esta una invitación a reflexionar sobre la necesidad de la autonomía fiscal subnacional.

Líneas de Acción para el Fortalecimiento de la Autonomía y la Capacidad Institucional de Santa Rosa de Osos

A continuación, se plantean siete líneas de acción enfocadas a fortalecer la autonomía y la capacidad institucional de Santa Rosa de Osos -

Ilustración 8- todas ellas emergentes del trabajo investigativo; líneas de acción pensadas para desestimular las restricciones y fomentar las potencialidades identificadas en el Municipio y resumidas en el análisis de influencias hecho bajo la matriz PEST, que involucra factores de impacto político, económico, técnico y social.

Ilustración 8. Matriz PEST de Análisis de Influencias



Fuente: Elaboración propia empleando Canva

Creación de Políticas Públicas Propias

La política pública es la acción – o proceso - coherente, integral, legítima, sistemática y sostenible del Estado -en cualquiera de sus niveles- que busca resolver las demandas sociales con la participación de los actores involucrados (Cuervo, 2010). El concepto de política pública no es un asunto de coyuntura; debe ser una práctica constante de los gobiernos nacionales y subnacionales; toda vez que visibiliza problemáticas como el adulto mayor, los jóvenes, la población con discapacidad, el aseguramiento de un estatuto tributario municipal sostenible, entre otras. Las políticas públicas propias, son la oportunidad de crear, de innovar, de generar revolución en materia administrativa desde el territorio; son el asidero para involucrar a los

sectores sociales y romper la creación vertical de políticas públicas (Jaramillo Cardona, 2010). En entornos descentralizados se espera “que las administraciones locales diseñen políticas públicas acordes a las necesidades reales de sus regiones, y para que establezcan relaciones coordinadas entre los diversos ámbitos de gobierno” (2010, pág. 177).

Enlazando las políticas públicas con la apremiante necesidad de generar mayores recursos propios en Santa Rosa de Osos, se hace necesario a través de acuerdo municipal, dar aplicación a las distintas normatividades del orden nacional o departamental en materia de actualizaciones tanto catastrales o prediales, como de industria y comercio; toda vez que, como se mencionó, existe normatividad sobre la responsabilidad que tienen los entes territoriales al respecto.

Como se señaló líneas atrás, la actualización catastral no es tenida en cuenta dado el gran costo político que genera a los gobernantes estando en su mandato, asumir el riesgo de ser castigados en su popularidad por los ciudadanos. Asimismo, quienes aspiran a gobernar dichos entes territoriales, tampoco se comprometen o si lo hacen, lo hacen de manera tímida, para no arriesgar su triunfo en las respectivas contiendas electorales.

La línea de acción planteada, debe surgir a través de compromisos ciertos y verificables por medio de una política pública creada en acuerdo municipal, donde se definan las épocas y los plazos para realizar dichas actualizaciones catastrales o de industria y comercio; que garanticen un justo y debido recaudo de impuestos y que estos a su vez, sean distribuidos en bienes y servicios a sus comunidades de manera equitativa.

Es importante resaltar que los gobernantes, así como el órgano legislativo de los entes territoriales, deben realizar sensibilización, culturización y formación a toda la comunidad sobre la importancia del pago de los respectivos impuestos, acorde a sus capacidades y patrimonios económicos. La política pública deberá ser pensada para la sostenibilidad, para su permanencia y vigencia en el tiempo.

He ahí el aporte de la descentralización “...debe ir acompañada de reformas que aumenten la transparencia y la obligación de rendir cuentas del gobierno local” (Banco Mundial, 2001, pág. 5). De esta manera, por ejemplo, se puede romper con ese círculo vicioso de no tener actualizado el sistema tributario por el temor de los gobernantes de adoptar una medida impopular y sacrificar el crecimiento y desarrollo del territorio. Una política pública correctamente creada y apropiadamente aplicada, para incrementar los recursos propios del Municipio, impulsará de forma sistémica la atención de necesidades e inversión en las comunidades; reflejará menores niveles de dependencia al gobierno central y mejor calidad de vida para sus habitantes.

Gerencia en la Gestión y Gobernanza [GGG]

Para avanzar en los propósitos de óptimo desarrollo, es importante que los gobernantes de turno tengan definido un muy buen programa de gobierno y por sobre todo un plan de desarrollo estructurado, basado en datos confiables y articulado a las políticas públicas del nivel central y departamental; es un ejercicio de gerencia en gestión y gobernanza.

Sin duda, la gestión del alcalde y su gabinete con las respectivas capacidades técnicas, serán clave para avanzar de manera significativa en la atención de las necesidades priorizadas en el territorio. Para que se logre una buena gestión, se requiere multiplicar los recursos vía cofinanciación, empréstitos y demás mecanismos que permitan robustecer el presupuesto asignado por el SGP desde el nivel central; y por el presupuesto calculado a través de los recursos propios que se generan fundamentalmente vía tributaria.

Es importante que el gobernante actúe como gerente público, planifique sus programas planes y proyectos sustentados con información seria y verificable, que garantice inversiones inteligentes; para lograrlo requiere, además, fortalecer su buena capacidad de gestión a través de un grupo de funcionarios que igualmente ejerzan sus funciones con visión de gerentes públicos.

La planificación juega un papel preponderante en la buena gestión, acompañado de la respectiva ejecución de las actividades. El constante acompañamiento y retroalimentación entre el consejo de gobierno y sus comunidades -empleando indicadores como el MDM y el IDF- terminan siendo una pieza clave para lograr la buena gestión y como mecanismo de control. La verificación y seguimiento a los indicadores existentes permite adelantar autoevaluaciones, implementar correctivos e identificar oportunidades de mejora.

Para lograr estos cometidos, necesariamente se requiere de alcaldes y mandatarios sensibles y conscientes del concepto de gerencia pública; es decir, comprometidos con el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas en el plan de desarrollo y en su programa de gobierno. Cuando esto sucede, automáticamente genera confianza en las comunidades y a su vez se garantiza un buen nivel de gobernanza; mayormente cuando “la corrupción no sólo es una acción delictiva sino también un medio de influencia política pero con ventajas manifiestas de cierto nivel de persuasión y coerción” (Fernández de Mantilla, 2005, pág. 193); el funcionario público requiere la habilidad gerencial de construir redes sanas de cooperación; es un impacto a proponer y liderar desde la municipalidad; Jaramillo Cardona (2010) lo llama capacidad de gestionar y negociar para, en medio de las relaciones intergubernamentales se sustituya -entre otros- la burocracia jerárquica.

Actualización del Plan Básico de Ordenamiento Territorial como Generador de Recursos Propios

Al igual que el sistema predial o catastral, el Plan Básico de Ordenamiento Territorial [PBOT] necesita ser renovando y actualizando, atendiendo las circunstancias vigentes en materia ambiental, de uso y distribución del suelo. Los permisos, las restricciones, las prohibiciones y demás situaciones que permitan regular y ordenar el territorio, permitirá de manera controlada los asentamientos de zonas residenciales, comerciales e industriales en la jurisdicción; con el consecuente impacto del valor del suelo y por supuesto, en materia tributaria, más recursos para la entidad.

Aprovechamiento Extensión Territorial [AET]

Como ya se ha mencionado, el municipio de Santa Rosa de Osos en toda su jurisdicción cubre variedad de climas, diversidad de vocaciones económicas y multiplicidad cultural. Dada la lejanía de muchas de las veredas y parajes en el territorio, hace que sus comunidades se encuentren en algún estado de abandono por parte del Estado municipal. Para atender estas dificultades de presencia institucional, se requiere de una intervención efectiva por parte del gobierno local a través de la creación o mejoramiento de vías de comunicación -vías carretables- acceso o facilitación a servicios salud, educación, agua potable, acueducto, alcantarillado, internet, entre otros; así como el acompañamiento y subsidio a la población más vulnerable. Para lograr estos propósitos el gobierno municipal puede cogestionar con los gobiernos departamental y nacional, en clave con los programas y proyectos para atender dichas necesidades.

Asimismo, es importante desarrollar una política pública frente a la formalización de la titulación predial. Para ello, el Municipio debe crear y mantener actualizado su inventario predial, en aras de conocer y controlar la condición de formalidad e informalidad predial y con base en dicha información, ejecutar medidas o mecanismos que permitan sacar títulos prediales a los campesinos, que debiendo tener el título no lo tienen.

En la medida en que se tenga mayor número de predios rurales formalizados, se potencia el territorio, toda vez que el tenedor genera mayor arraigo, paga impuestos, genera empleo y a su vez, el ente territorial se verá obligado a realizar mayor nivel de ejecuciones del presupuesto. Cuando se logra formalizar el sistema predial, en el territorio se robustece el presupuesto municipal y el nivel de autonomía y gestión, se amplía la gobernabilidad, se atienden de manera más eficaz las necesidades de sus habitantes, estimulando la gobernanza.

Como el propósito es aprovechar la fortaleza de la extensión territorial del Municipio, esta se pudiera potenciar, aparte de hacer presencia institucional a través de obras públicas, con

capacitación de toda la comunidad y sus líderes, en temas relacionados al turismo, asociatividad, emprendimiento, entre otros.

Fortalecimiento de las Juntas de Acción Comunal y demás Organizaciones Comunitarias

Las juntas de acción comunal [JAC] como las demás organizaciones comunitarias debidamente formalizadas, deben ser contempladas como aliadas estratégicas de los entes gubernamentales subnacionales, tanto para la identificación y diagnóstico de necesidades como para la ejecución de los presupuestos. Así lo contempla la Ley 2166 de 2021, cuyo Artículo 1 define como objeto: "...promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa de la acción comunal en sus respectivos grados asociativos y, a la vez, pretende establecer un marco jurídico para sus relaciones con el Estado y con los particulares" (Colombia, Congreso de la República, 2021, pág. 1), en favor del desarrollo de la comunidad, la afirmación del individuo, el desarrollo humano sostenible; cultivando las capacidades de negociación y autogestión; con los principios rectores la solidaridad, la resiliencia comunitaria, la construcción de conocimiento y de paz, la educación, la formación, la restauración del medio ambiente, la convivencia ciudadana, y la planeación participativa como instrumento para el desarrollo.

La precitada ley trae consigo la importancia del funcionamiento de las organizaciones comunitarias, y a su vez brinda herramientas no solo en el componente de veeduría ciudadana -a la que Fernández de Mantilla (2005) ha llamado formación de una cultura ciudadana de transparencia- sino también a través de la ejecución de programas y proyectos bajo la modalidad de convenios solidarios de contratación directa y mínima cuantía; según la reglamentación de la contratación pública en Colombia y para atender específicamente los requerimientos y las necesidades básicas que comprenden la jurisdicción de la JAC.

Alianzas Público Privadas [APP]

Esta figura o modalidad de inversión ha venido tomando fuerza en las grandes ciudades de Colombia como alternativa para la planificación y ejecución de obras públicas y demás inversiones del sector público. La Ley 1508 de 2012, las definió como:

...un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio. (Colombia, Congreso de la República, 2012, pág. 1).

Al regular las APP, la norma las señaló como modalidad aplicable a todos aquellos contratos en los cuales las entidades estatales encarguen a un inversionista privado, el diseño y construcción de una infraestructura y sus servicios asociados, o su construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento; actividades que deberán involucrar la operación y mantenimiento de dicha infraestructura. También podrán versar sobre infraestructura para la prestación de servicios públicos. Se precisa en dicha normativa que, en los respectivos contratos se retribuirá la actividad con el derecho a la explotación económica de esa infraestructura o servicio, en las condiciones que se pacte, por el tiempo que se acuerde, con aportes del Estado -municipio para el objeto de estudio- cuando la naturaleza del proyecto lo requiera. Igualmente se determina que las reglas para los procesos de selección, así como para la celebración y ejecución de los contratos que incluyan esquemas de APP se regirán por lo dispuesto en las normas de contratación prescritas en Colombia.

Para el caso concreto del municipio de Santa Rosa de Osos, no se ha formalizado desde 2012 -año de creación de la norma en mención- hasta la fecha, ninguna alianza con el sector privado para el desarrollo o construcción de infraestructura o servicios asociados; aunque no se encontró información detallada del porqué no se ha tenido en cuenta dicha metodología, el

exconcejal Jhon Jairo Álvarez Lopera (2023) refiere que el Municipio no es lo suficientemente atractivo, dado que no contempla dentro de los distintos planes de desarrollo, obras públicas que puedan interesar. También refiere que los actores privados se encuentran dispuestos fundamentalmente a desarrollar mega obras y estas, por lo general, no se ejecutan en municipios de categorías 5 y 6; pero reconoce en las APP una valiosa oportunidad de desarrollo para Santa Rosa de Osos y demás localidades de la subregión del Norte.

Por su parte, la secretaria de hacienda de Santa Rosa de Osos, refiere entre los futuros proyectos con el sector privado, una APP con la Empresa de Vivienda de Antioquia Viva; además menciona la inversión social hecha en las escuelas y en el sector conocido como La Mina, a través de Colanta Social (Mora Ruiz, 2023).

Atendiendo a la información arrojada por el Portal Territorial de Colombia (2023) sobre las dimensiones y variables de la Medida de Desempeño Municipal [MDM] de Santa Rosa de Osos, la ampliación de cobertura de internet de banda ancha, es una oportunidad de aplicar las APP, toda vez que este indicador registra entre los valores más bajos con 11.18 puntos porcentuales.

Cooperación Intra e Inter

La Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia [APC] llama *Col/Col* a la modalidad de cooperación intranacional; en ella se dan intercambios y transferencias de conocimiento entre entes territoriales, basados en la horizontalidad y las ganancias mutuas, promoviendo soluciones a problemas locales. También contempla entre otras, la cooperación triangular o cooperación internacional, en la que las partes involucradas adoptan roles de primer oferente, receptor y segundo oferente, de acuerdo al rasgo diferencial de fortalecimiento de capacidades que se adopte; la acción conjunta procura la transferencia tecnológica, de conocimientos, de experiencias o de recursos económicos (Colombia, APC, 2021).

Los escritos académicos han prestado atención al trabajo conjunto entre entes intra o inter gubernamentales e incluso privados. Por ejemplo, Jaramillo Cardona (2010), se refiere a la

cooperación como una dimensión protagónica dentro de la descentralización; ubicando entre las competencias de los servidores públicos, el desarrollo de habilidades para para crear entornos de interacción -entornos interactivos- o para considerar la gestión, como acción en entornos de interacciones con dependencia de poder. Por su parte, Granda Estepa sugiere cambiar la visión vertical tradicional de cooperación oficial descentralizada [COD], para mejorar esta práctica en los municipios, empleando “formas más equilibradas y recíprocas que mejoren la calidad y la eficacia de la COD y que beneficien los procesos de desarrollo local en Colombia” (Granda Estepa, 2012, pág. 75). En días más recientes, Albújar Carbajal (2019) recuerda la conveniencia de la descentralización en la cooperación sudamericana, a partir de la inclusión de los gobiernos subnacionales, pues se les ha reconocido las competencias de poder de recomendación frente a órganos decisorios y el poder de asociación con actores públicos y privados.

Así las cosas, en ámbitos donde los recursos son limitados, toma protagonismo toda acción o habilidad tendiente al cumplimiento de un objetivo en común, procurando a través del trabajo conjunto el desarrollo de las partes involucradas, en sus variables más vulnerables. Santa Rosa de Osos podría encontrar en la cooperación interinstitucional en entornos descentralizados: apoyos conformando la triada universidad, alcaldía, empresa; cooperación oficial descentralizada como escenario propicio incluso para la construcción de políticas públicas propias; y, en la cooperación triangular, la posibilidad de internacionalización del Municipio, potencializando su quehacer lechero, frutícola, ambiental y turístico. Lo dicen Blanco Alvarado et al (2020): los procesos de descentralización, están acompañados de procesos de integración.

Otro ejemplo de oportunidad para la Ciudad Bonita, sería la conformación de bloques de cooperación en la subregión Norte; al incorporar los actores sociales, oficiaría con apoyo para la paz, dados sus indicadores de seguridad y convivencia y de gobierno abierto y transparente, acompañando aquellos municipios de la subregión que históricamente han vivido de cerca el conflicto armado. Santa Rosa por su parte, podría ser acompañado por aquellos que, con menos ventajas competitivas, han alcanzado mayores puntuaciones en MDM y IDF.

Conclusiones

Sin duda, el instrumento de descentralización en Colombia que ha venido madurándose en las últimas tres décadas, tuvo empuje particular a partir de la Constitución Política de 1991, que planteó en su Artículo 1 como formas del Estado, la república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. Asimismo, múltiples han sido las disposiciones normativas que reglamentan lo atinente tanto a la descentralización como a la autonomía de los territorios; destacando la Ley 715 de 2001, mediante la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias para dichos territorios.

Así las cosas, es afirmativo establecer que se ha fortalecido la capacidad institucional de Santa Rosa de Osos, como reflejo de la estructura actual del Estado y dado el mecanismo de transferencia de recursos a los municipios por parte del gobierno nacional. No obstante, los recursos transferidos son en gran parte condicionados a sectores que la misma ley definió como prioritarios, por mencionar algunos: educación preescolar, primaria, secundaria y media, salud, agua potable y saneamiento básico; garantizando teóricamente la prestación y ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre, urbana y rural.

Infiere lo anterior que, si bien existe la figura de descentralización, esta no es plena, como tampoco es plena la autonomía de los entes territoriales. En un municipio de quinta categoría como hoy lo es Santa Rosa de Osos, los recursos destinados del orden central o nacional, son insuficientes para atender todas las demandas públicas de la comunidad.

La misma Constitución, sobre el particular estableció en el Artículo 287, el goce de la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, gobernarse por autoridades propias, ejercer sus competencias, administrar los recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

Es pues que la misma Carta Política, reconoce que tanto la descentralización como la autonomía de los entes territoriales es limitada y condicionada; para lo cual estableció se atiendan

con sustento en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, Artículo 288; es decir, que no se podrán descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas. Normativamente es lo que está definido, aunque en la práctica Santa Rosa de Osos se queda corto con la atención y cubrimiento de necesidades básicas inicialmente asignadas.

Santa Rosa de Osos sigue siendo un municipio con algún nivel de dependencia para su pleno cumplimiento de la prestación de los distintos servicios públicos; no es plenamente autónomo y su capacidad de recursos, como la asignación de competencias, no son suficientes -ejemplo de ello son los casos específicos de salud y educación-; necesariamente dependerá tanto de la entidad nacional -gobierno central- como del gobierno intermedio, en este caso, la Gobernación del departamento de Antioquia.

La precitada Constitución Política colombiana vigente, en su Artículo 356 deja a disposición del gobierno, fijar los servicios que estarán a cargo de la nación, los departamentos, distritos y municipios; creando el Sistema General de Participaciones [SGP] como mecanismo de atención de servicios y de provisión de recursos, considerando: la población atendida y por atender; el reparto entre lo urbano y lo rural; la eficiencia administrativa y fiscal; pobreza relativa y equidad.

De otra parte, según el Artículo 1 de la Ley 617 de 2000, la categorización de las entidades territoriales en Colombia corresponde a la capacidad de gestión administrativa y fiscal, de acuerdo con su población e ingresos anuales corrientes de libre destinación. Santa Rosa de Osos tiene ya por cifras oficiales 39667 habitantes, cumpliendo con este lineamiento para estar en cuarta categoría; y aunque sus indicadores de resultados tanto en la Medida de Desempeño Municipal [MDM] como en el Índice de Desempeño Fiscal [IDF] puntúan por encima de 70, calificando como alto, sus indicadores de gestión promedian en 60, ralentizando su proceso de apalancamiento a cuarta categoría.

A propósito de la dimensión de gestión en el MDM de la Ciudad Bonita, aún se registran calificaciones medias en los indicadores de servicios públicos en acueducto, alcantarillado e internet; y bajas, por concepto de ordenamiento territorial, que no superan los 43 puntos porcentuales, afectado tanto por la tasa efectiva de recaudo, como por el uso de instrumentos. Aunado a lo anterior, los no reportes en indicadores de ejecución de recursos, a lo que el método de calificación asigna valores en ceros, impactando negativamente el ponderado alcanzado en gestión; circunstancia reiterada en los registros de los indicadores de bonificación catastro y bonificación esfuerzo propio del IDF.

Santa Rosa de Osos goza de claras ventajas competitivas, prueba de ello es el haber sido clasificado en nivel de capacidades iniciales alto G1, cercano al que ostentan las ciudades en primera categoría municipal; su IDM registra epítetos medios y altos; y su IDF ha pasado por los rangos de deterioro en 2019, riesgo en 2020, vulnerable en 2021, solvente entre 2010 y 2018. El buen comportamiento de su IDF se vio afectado precisamente al ingresar a la metodología de cálculo, la dimensión gestión. El haber trasegado por cuatro de los cinco rangos posibles, le da la oportunidad de conocimiento y experiencia a sus funcionarios, para asumir compromisos y tomar decisiones en aras de ubicarse en sostenible, el mejor de los rangos de desempeño fiscal. De lograrlo durante dos vigencias, logrará escalar a la siguiente categoría municipal, accediendo a los beneficios que ello implica.

En lo pertinente al catastro municipal, los tópicos relacionados con este impuesto en Santa Rosa de Osos, resultan ser los más sensibles a la hora de evaluar la capacidad de generar recursos propios. El Departamento Nacional de Planeación [DNP] desde 2019, viene recomendando a esta municipalidad, implementar acciones para seguir mejorando su recaudo de ingresos tributarios y no tributarios, apoyados en las dimensiones fiscal, financiera y de planeación, para disminuir su dependencia de las transferencias del gobierno central, las cuales aumentaron desde el mencionado año, pasando de 35 a 53 puntos porcentuales.

Si bien es cierto, que Santa Rosa de Osos puntúa en MDM y IDF por encima o muy cerca de los promedios del grupo de capacidades iniciales altas G1, su generación de recursos propios no ha sido positivo como el indicador nacional; este último registra 12.94 puntos porcentuales en promedio para el periodo 2019 a 2021; en tanto Santa Rosa de Osos, sólo alcanzó 5.71 puntos porcentuales en promedio.

El panorama conformado con los datos oficiales ofrecidos por el DNP desde sus portales Planeación y Desarrollo, Terridata y Portal Territorial Colombia, del portal de la Contaduría General de la Nación y del Ministerio de Hacienda, son consecuentes con los hallazgos del trabajo de campo. En este último, se identificaron siete restricciones a la descentralización y la autonomía de Santa Rosa de Osos, cinco potencialidades y permitieron proponer siete líneas de acción. Las restricciones identificadas fueron: baja generación de recursos propios; no actualización del impuesto predial por el costo político que involucra; pereza fiscal, falta de gestión y compromiso de los alcaldes; el camino burocrático a recorrer para gestionar proyectos de alto alcance; el campesino sin titulación de la tierra; en estos dos últimos el nivel de descentralización es nulo y poco respectivamente.

Restricciones compensadas con cuatro potencialidades que han jalonada el desarrollo de la Atenas Cultural de Antioquia: la extensión territorial, economía y carácter rural del territorio; la población e idiosincrasia, su arraigo a la tierra; el valor de la tierra; la reciente actualización del impuesto de industria, comercio y avisos ICA; y el dinamismo del sector privado local. Las restricciones y potencialidades identificadas, paradójicamente de se entrelazan de una u otra manera, en una relación causa-efecto.

Fue así como los contenidos de gestión pública expuestos, permitieron conformar una matriz de análisis de influencias, donde las restricciones y potencialidades identificadas en Santa Rosa de Osos, e incluso los elementos de caracterización municipal, se amalgaman a través de las líneas de acción en cuatro frentes de impacto: 1. Impacto Político con la generación de políticas públicas propias, la gerencia en la gestión y gobernanza y el aprovechamiento de las

bondades del territorio en toda su extensión. 2. Impacto Económico: Con el incremento del recaudo del ICA y del impuesto predial. 3. Impacto Técnico: finiquitando los trámites del Plan de Ordenamiento Territorial [POT], con la actualización del catastro multipropósito, y la mejora continua en las dimensiones de resultados y gestión, medidos por el MDM y el IDF. 4. La participación de la comunidad a través de las Juntas de Acción Comunal [JAC], las alianzas público privadas APP y la cooperación inter e intra gubernamental.

Como se ha expuesto en la presente investigación, el Municipio cuenta con bases de datos desactualizadas en el catastro, lo que necesariamente implica una merma significativa tanto en el presupuesto como en el recaudo; afectando la posibilidad del cubrimiento a sus propias necesidades y supeditado a los recursos asignados por otras fuentes. Esta restricción pudiera en gran parte ser superada, al tener una política pública seria y responsable de recaudo de impuestos locales que dirija la actualización constante de la información, ya sea catastral, de industria y comercio, como de las demás fuentes de recaudo. La idiosincrasia y la cultura del santarrosano, los hace por naturaleza responsables, con arraigo a su terruño y en promedio, con una buena cultura de pago; esto se traduce en una gran oportunidad para que con una actualización periódica -cada cinco años- con el respectivo incremento gradual, como lo plantea la normativa colombiana, esta se realice y pueda nivelarse la ruralidad característica de la jurisdicción, equiparando el desarrollo de las veredas de la periferia, con las restantes y con la zona urbana.

Dado que en Santa Rosa de Osos la estrategia de las ALDEAS funcionó sino de manera ideal, sí de manera exitosa, y logró avanzar en la atención eficiente y oportuna de necesidades con la participación de sus comunidades, sería ideal que fueran retomadas por los gobernantes y cabildantes de turno, con los ajustes que se requieran, como una opción de planeación del territorio y un ejercicio de gobernanza en el marco de la descentralización territorial.

Finalmente, el tema de la descentralización y autonomía de Santa Rosa de Osos, es un tema vigente en Colombia, merecedor de todo el compromiso por parte de funcionarios y

burgomaestres; al igual que la actualización catastral, con el consecuente incremento del recaudo predial. Prueba de ello son las exposiciones que sobre el tema han hecho cuatro de los entonces candidatos a la Gobernación de Antioquia y entre ellos el Gobernador Electo.

Santa Rosa de Osos, tiene la oportunidad hoy más que nunca, de empoderarse de las bondades de la descentralización y autonomía municipal, conformando cabildantes, funcionarios públicos y comunidades que deseen construir con capacidad técnica, persistencia, intensidad y regularidad, una cultura de gestión, que permee las rígidas estructuras de gobierno; promuevan la planeación y la toma de decisiones con el análisis de información oficial real y actualizada; con el uso de las plataformas tecnológicas y la cooperación en sus formas posibles.

Referencias

- Aghón, G. (1999). *Descentralización Fiscal, Tendencias y Tareas Pendientes. Comité de Hacienda y Finanzas Municipales, Unión de Ciudades*. Bogotá D.C., Colombia: Alcaldía Mayor y la Secretaría de Hacienda del Distrito.
- Albi Ibañez, E., González-Páramo, J. M., Urbanos, R. M., & Zubiri, I. (2017). *Economía Pública I* (4a ed.). Barcelona: Ariel Economía.
- Albújar Carbajal, S. (junio de 2019). Descentralización de la Cooperación Internacional: La Inclusión de los Gobiernos Subnacionales en la Construcción Sudamericana. (U. d. Venezuela, Ed.) *Aldea Mundo*, 24(47), 14-26.
- Alcaldía Santa Rosa de Osos Antioquia. (2023). *Mi Municipio*. Obtenido de Galería de Mapas: <https://acortar.link/hq8UDU>
- Alcaldía, Santa Rosa de Osos. (2023). *Mi Municipio*. Obtenido de Información del Municipio: <https://acortar.link/gL1bI9>
- Aldeas. (21 de noviembre de 2010). *Agencias Locales de Desarrollo Autónomo*. Obtenido de <https://aldeasmunicipiodebarbosa.blogspot.com/>
- Álvarez Lopera, J. J. (30 de marzo de 2023). Proceso de Descentralización Administrativa, Política y Fiscal en el municipio de Santa Rosa de Osos. (R. A. Mira Restrepo, Entrevistador)
- Alviar, Ó., & Rojas, F. (1985). *Elementos de finanzas públicas en Colombia*. Bogotá: Temis, S.A.
- Antioquiadatos. (2020). Carta de Generalidades de Antioquia 2019-2020. *Estructura PBOT*. Medellín. Obtenido de <https://acortar.link/VwbmrZ>
- Antioquiadatos. (julio de 2022). Ficha Municipal 2019-2020 Santa Rosa de Osos. *Portal Gobernación de Antioquia*. Medellín. Obtenido de <https://acortar.link/pscWFS>

- Arenales, J. V. (15 de abril de 2023). Un Antioquia federal como estado, prácticamente equipararía su PIB al de Paraguay. *La República LR*. Obtenido de <https://acortar.link/wQkhWA>
- Asela Molina, J. E. (julio-diciembre de 2015). Realidad fiscal de los municipios del departamento de Santander, en el marco del proceso de descentralización fiscal en Colombia, 2004-2012. *Apuntes del CENES*, 34(60), 181-214.
- Banco Mundial. (2001). *Descentralización y gestión de gobierno: ¿Contribuye la descentralización a mejorar la prestación de servicios públicos?* 24839 (55), Washington D.C.
- Barberena, N. V. (julio de 2021). Balance de la descentralización en Colombia: propuesta para el desarrollo y equidad territorial. *Revista Territorios y Regionalismo*, 1(5), 1-12.
- Beltrán, D. (12 de octubre de 2023). *Infobae*. Obtenido de Otra vez Antioquia federal: la mayoría de los candidatos a la gobernación de ese departamento apoyaría la iniciativa: <https://acortar.link/gpFaX1>
- Bernal, C. (2010). *Metodología de la Investigación*. Bogotá D.C.: Pearson.
- Bird, R. M. (1981). *Las Finanzas Intergubernamentales en Colombia. Informe de la Misión de Finanzas Intergubernamentales*. Bogotá D.C.
- Blanco Alvarado, C., Echeverry, B. D., & Ortega Ruiz, G. (2020). ¿Por qué es importante relacionar a la comunidad Andina con la descentralización territorial? *IUSTA*, 1(53), 206-217.
- Boisier, S. (mayo de 1990). *La Descentralización: un tema difuso y confuso*. Santiago de Chile: ILPES.
- Bonet-Morón, J., Pérez-Valbuena, J., & Ricciulli-Marín, D. (diciembre de 2017). ¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia? *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional Urbana*(261).

- Castillo Vigouroux, E. G. (enero-junio de 2019). Elección de gobernadores regionales y descentralización territorial en Chile. *Prolegómenos Derecho y Valores*, 22(43), 109-124.
- CEPAL. (noviembre de 1993). Descentralización Fiscal: Marco Conceptual. *Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL-GTZ*. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2018). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030*. Naciones Unidas.
- Colombia, APC. (26 de junio de 2021). *Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia*. Obtenido de Glosario: <https://acortar.link/JLiLrA>
- Colombia, Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de la República de Colombia (Bogotá D.C. Gaceta Constitucional No. 116 20 de julio de 1991).
- Colombia, Congreso de la República, Ley 78 de 1986. Por la cual se desarrolla parcialmente el Acto legislativo número 1 de 1986 sobre la elección popular de alcaldes y se dictan otras disposiciones (Bogotá D.C. Diario oficial 37746 31 de diciembre de 1986).
- Colombia, Congreso de la República, Ley 44 de 1990. Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias. (Bogotá D.C. Diario Oficial 39607 18 de diciembre de 1990).
- Colombia, Congreso de la República, Ley 44 de 1990. Aún más, cuando los propietarios de los predios locales cuidan su patrimonio, existe arraigo a la tierra. (Góez Correa, 2023). (Bogotá D.C. Diario Oficial 39607 19 de diciembre de 1990).
- Colombia, Congreso de la República, Ley 223 de 1995. Por la cual se expiden normas sobre Racionalización Tributaria y se dictan otras disposiciones. (Bogotá D.C. diario Oficial 22 de diciembre de 1995).
- Colombia, Congreso de la República, 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 (Bogotá D.C. Diario Oficial 21 de diciembre de 2001).

Colombia, Congreso de la República, Ley 15 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... (Bogotá D.C. Diario Oficial 44654 21 de diciembre de 2001).

Colombia, Congreso de la República, Ley 1508 de 2012. Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones. (Bogotá D.C. Diario Oficial 48308 10 de enero de 2012).

Colombia, Congreso de la República, Ley 2166 de 2021. Por la cual se deroga la Ley 743 de 2002, se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la PP (Bogotá D.C. Diario Oficial 51892 18 de diciembre de 2021).

Colombia, Congreso de la República, Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización... (Bogotá D.C. Diario oficial 44188 09 de octubre de 2000).

Colombia, Consejo Nacional Legislativo, Ley 48 de 1887 (Bogotá D.C. Diario Oficial 6997 29 de marzo de 1887).

Colombia, Contaduría General de la Nación. (2023). *Productos*. Obtenido de Categorización de Departamentos, distritos y municipios.: <https://acortar.link/db7vsH>

Colombia, DNP. (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Tomo 1*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

Colombia, DNP. (2016). *Conoce el Desempeño de tu Municipio. Departamento Nacional de Planeación*. Bogotá D.C.

- Colombia, DNP. (2017). Visor de Desempeño Fiscal. *Departamento Nacional de Planeación*.
Obtenido de <https://acortar.link/TUME8r>
- Colombia, DNP. (2018). *Visor de Desempeño Fiscal*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación. Obtenido de <https://acortar.link/TUME8r>
- Colombia, DNP. (2020). Agenda Índice de Desempeño fiscal. *Departamento Nacional de Planeación*. Bogotá D.C. Obtenido de <https://acortar.link/dLfKd6>
- Colombia, DNP. (2020). Guía Orientaciones para Realizar la Medición del Desempeño de las Entidades Territoriales, Vigencia 2019 . *Guía para Oficinas Departamentales de Planeación*. Bogotá D.C., Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- Colombia, DNP. (2020). *Visor de Desempeño Fiscal 2019*. Bogotá D.C.
- Colombia, DNP. (2021). *Boletín de resultados Índice de Desempeño Fiscal 2020-Nueva Metodología*. Bogotá D.C.: Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional.
- Colombia, DNP. (2021). *Medición del Desempeño Departamental MDD*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- Colombia, DNP. (2021). *Visor de Desempeño Fiscal 2021*. Bogotá D.C.
- Colombia, DNP. (2022). *Agenda. Resultados Índice de Desempeño Fiscal 2021*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación. Obtenido de <https://acortar.link/tsVaCG>
- Colombia, DNP. (2022). *Visor de Desempeño Fiscal 2021*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- Colombia, DNP. (2023). *Desempeño Fiscal*. (D. N. Planeación, Productor) Obtenido de Conoce el SISFUT 2: <https://acortar.link/TUME8r>
- Colombia, FDN. (8 de mayo de 2023). Federación Nacional de Departamentos. *Declaración de los Gobernadores de Colombia por una verdadera autonomía territorial*. Rionegro, Antioquia, Colombia: FDN. Obtenido de <https://acortar.link/R7epxG>
- Colombia, Minhacienda. (2019). *Hacienda*. Obtenido de Monitoreo y Seguimiento del SGP: Educación: <https://acortar.link/oE9Adw>

Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Decreto Legislativo 678 de 2020. Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de (Bogotá D.C. Diario Oficial 51320 20 de mayo de 2020).

Colombia, Presidencia de la República, Decreto 2700 de 2004. Por el cual se establecen los requisitos y procedimientos para la certificación de los municipios que a 31 de diciembre de 2002 contaban con menos de 100.000 habitantes. (Bogotá D.C. Diario Oficial 45653 27 de agosto de 2004).

Colombia, PTC. (2023). *Portal Territorial de Colombia*. Obtenido de Metodología de Desempeño Municipal MDM.: <https://acortar.link/0EHi8K>

Colombia, TerriData. (octubre de 2023). *TerriData*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas>

Colombia. Congreso de la República, Ley 14 de 1983. Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones (Bogotá D.C. Diario Oficial 36288 06 de junio de 1983).

Contextoganadero. (2023). *Una lectura rural de la realidad colombiana*. Obtenido de 95% de la leche de Antioquia es comprada por la industria: <https://acortar.link/wKdW4k>

Costa Cevallo, M., Blacio Aguirre, G., & Maldonado, O. J. (2022). Indicios sobre el estado situacional de la descentralización en Ecuador. *Revista Derecho del Estado*, 1(51), 167-195.

CTPA. (2022). *Perfil de Desarrollo Subregión Norte de Antioquia*. Universidad de Antioquia , Facultad de Ciencias Económicas . Medellín: Consejo Territorial de Planeación de Antioquia. Obtenido de <https://ctpantioquia.co/subregion-norte/>

Cuervo, J. I. (abril de 2010). Las políticas públicas y el marco normativo colombiano. *Boletín Política Pública Hoy*, 5-8. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación DNP.

- Delgado Ruiz, S. T., & Acero Jiménez, L. E. (julio-diciembre de 2015). Análisis de la dependencia fiscal de los municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá, durante el periodo 1996-2012. *Apuntes del CENES*, 34(60), 215-246.
- DIAN. (2011). *El Sistema Tributario Colombiano: Impacto Sobre la Eficiencia y la Competitividad*.
- Díaz-Flores, M., & González-Acolt, R. (2015). Centralización Fiscal en América Latina: una aproximación comparativa. *VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Lima: ALACIP.
- El Heraldo. (10 de agosto de 2023). *Galapa se convierte en municipio de cuarta categoría*. Obtenido de <https://www.elheraldo.co/atlantico/atlantico-galapa-se-convierte-en-municipio-de-cuarta-categoria-1023377>
- Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de Antioquia Guillermo Gaviria Correa y PNUD. (2008). *Concurso de Buenas Prácticas en Gobernabilidad. Sistematización de Experiencias*. Medellín: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de Antioquia Guillermo Gaviria Correa
- Esteller Moré, A. (2021). Imposición óptima y descentralización fiscal: El caso del IRPF. *Investigaciones Regionales*, 49, 29-44.
- Falleti, T. G. (2006). Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*, 46(183), 317-352.
- FAO. (2004). *Descentralización e impuesto predial rural. Estudios sobre tenencia de la Tierra 7*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO. Obtenido de <https://www.fao.org/3/y5444s/y5444s00.htm#Contents>
- Fernández de Mantilla, L. (junio de 2005). ¿Descentralización, elección popular de alcaldes y corrupción en la democracia local? *Reflexión Política*, 7(13), 192-198.
- Finot, I. (mayo de 2001). Descentralización en América Latina: teoría y práctica. *Serie gestión pública* 12. (ILPES, Ed.) Santiago de Chile.

- Franco Vargas, M. H., & Cristancho Escobar, F. A. (julio-diciembre de 2012). El Federalismo Fiscal y el Proceso de Descentralización Fiscal en Colombia. *Estudios de Derecho*, 69(154), 235-262.
- Garay Salamanca, L. J., & Salcedo-Albarán, E. (2010). Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia. En *25 años de la descentralización en Colombia* (págs. 89-128). Konrad Adenauer Stiftung.
- García Gaviria, F. E. (19 de octubre de 2022). Influencia de la política pública municipal de planeación y presupuesto participativo, bajo la metodología de ALDEAS en la generación del desarrollo local en la zona rural del municipio de Barbosa, Antioquia, Colombia entre 2012-2015 y 2018-2019. *Producción Académica Maestría en Gestión Pública*. Argentina: Universidad Nacional de Rosario. Obtenido de <https://rephip.unr.edu.ar/items/f6177663-f983-459b-854a-ccd0f57abff7>
- García-García, J. (Enero de 2004). ¿Por qué la descentralización fiscal? Mecanismos para hacerla efectiva. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional*(41).
- Gaviria, A. (2001). *El Problema Fiscal. Antecedentes y Soluciones*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación DNP.
- Góez Correa, G. A. (29 de marzo de 2023). Proceso de Descentralización Administrativa, Política y Fiscal en el municipio de Santa Rosa de Osos. (R. A. Mira Restrepo, Entrevistador)
- Gómez Álvarez, J. S. (29 de marzo de 2023). Proceso de Descentralización Administrativa, Política y Fiscal en el municipio de Santa Rosa de Osos. (R. A. Mira Restrepo, Entrevistador)
- González, F., & Calderón, V. (2002). *Las Reformas Tributarias en Colombia Durante el Siglo XX*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación DNP.

- Granda Estepa, D. A. (enero-junio de 2012). Elementos de Reflexión para Mejorar la P´rctica de la Cooperación Oficial Descentralizada en los Municipios Colombianos. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 7(1), 75-97.
- Grin, E. J., & Abrucio, F. L. (2018). Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Revista Reforma y Democracia*, 1(70), 93-126.
- Henao Franco, M. D. (08 de septiembre de 2023). *Asuntos del Sur*. Obtenido de Agencias Locales de Desarrollo Autónomo ALDEAS. Un modelo de planeación participativa en cada territorio: <https://acortar.link/Ei7fRA>
- Henríquez Opazo, O. (julio de 2020). Descentralización y regionalización en Chile 1974-2020: de la desconcentración autoritaria al Estado unitario descentralizado con mayor empoderamiento regional. *Revista Territorio y Regionalismo*, 1(3), 61-81.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. d. (2010). *Metodología de la Investigación* (5a ed.). México D.F.: McGraw-Hill.
- Jaramillo Cardona, M. C. (2010). La Descentralización: Una Mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California. *Revista Región y Sociedad*, 22(49), 177-200.
- Junguito, R., & Rincón, H. (2004). La Política Fiscal en el Siglo XX en Colombia. *Borradores de Economía*, 1-160.
- Kalmanovitz, S. (2015). *Breve Historia Económica de Colombia*. Bogotá D.C.: UTADEO.
- López, R. C. (30 de septiembre3 de 2023). *Caracol Radio*. Obtenido de Santa Rosa de Cabal recibió certificación con la que pasaría de quinta a cuarta categoría: <https://acortar.link/nnqqSW>
- Maldonado Copello, A. (2011). *Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política*. Bogotá D.C.: FESCOL.
- Mejía, L. F. (11 de mayo de 2023). *La Silla Vacía*. Obtenido de "Colombia Federal": Los Gobernadores Lanzan otro Contrapeso a Petro: <https://acortar.link/rzx3U8>

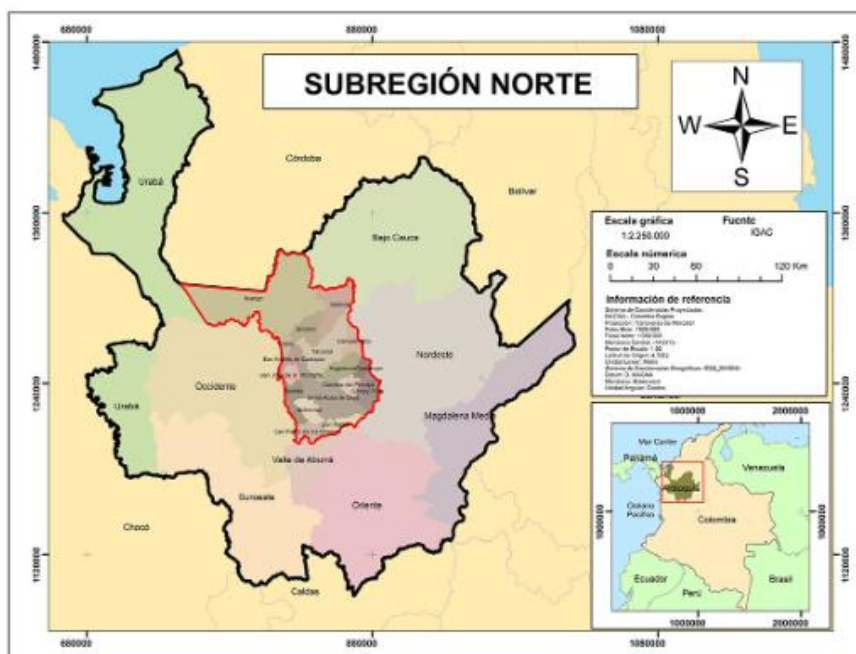
- Melo Becerra, L., & Ramos, J. (2017). El Gasto Público en Colombia: Algunos Aspectos Sobre su Tamaño, Evolución y Estructura. *Borradores de Economía*, 1-38.
- Mendoza Hernández, J. F. (2007). *Gestión financiera pública: elementos para su estudio y aplicación, funciones económicas del estado, presupuesto, tributos, endeudamiento, gasto público*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Mora Ruiz, B. (12 de abril de 2023). Proceso de Descentralización Administrativa, Política y Fiscal en el municipio de Santa Rosa de Osos. (R. A. Mira Restrepo, Entrevistador)
- Munsgrove, R., & Munsgrove, P. (1992). *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*. México D.F.: Madrid: Mc Graw Hill.
- Muñoz Caicedo, B. E. (2016). La pereza fiscal como problema relevante en la descentralización. (I. U. Antioquia, Ed.) *En-Contexto Revista de Investigación en Administración, Contabilidad, Economía y Sociedad*, 4(4), 140-151.
- Muñoz, A. (30 de marzo de 2023). Proceso de Descentralización Administrativa, Política y Fiscal en el municipio de Santa Rosa de Osos. (R. A. Mira Restrepo, Entrevistador)
- Palma, E., & Rufián, D. (1991). Las nociones de centralización y descentralización. *Dirección de Políticas y Planificación Regionales*. (ILPES, Ed.) Santiago de Chile.
- Pening, J. P. (2003). El Modelo de Descentralización. *Contexto*, 6-24.
- Pineda, E., Ter-Minassian, T., Ahmad, E., Letelier, L., & Fernández, I. (2018). *Estrategia integral para una descentralización efectiva y fiscalmente responsable. Evidencia de Chile*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo BID.
- Pinilla, D. E., Jiménez, J. d., & Montero, R. (julio-diciembre de 2015). La Descentralización Fiscal en América Latina. Balance de un Proceso. *Revista de Economía Institucional*, 17(33), 133-160.
- Rendón Cardona, A. J. (08 de noviembre de 2023). Andrés Julián Rendón propone referendo para que departamentos se queden con impuestos. *El Tiempo*. Obtenido de <https://acortar.link/UoHQ9I>

- Restrepo, D. (mayo de 2004). De la descentralización a la regionalización. Nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz. *Revista Eure*, 30(89), 81-96.
- Rodríguez Salazar, O. (junio de 1996). Nuevas Perspectivas en Historiografía Fiscal. *Cuadernos de Economía*, 15(24), 209-230.
- Rojas Velásquez, L., & Sierra Chavarro, J. (enero-junio de 2021). Descentralización y Educación en el Huila. *Revista de Economía Institucional*, 23(44), 285-308.
- Romo de Vivar Mercadillo, M. R., & Gómez-Monge, R. (julio - diciembre de 2016). Descentralización fiscal, capacidades administrativas y recaudación del impuesto predial en los municipios de México: una aproximación teórica. *Economía y Sociedad*, 20(35), 155-170.
- Rosas Huerta, A. (2019). Capacidad institucional: revisión del concepto y ejes de análisis. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 19(.0), 81-107.
- Sánchez Díaz, I. M. (diciembre de 2018). Descentralización en Bolivia y Uruguay. Una Aproximación desde la Teoría de la Gobernanza. *Revista Ratio Juris*, 13(27), 45-80.
- Sánchez Gómez, J. S. (2020). Estado de excepción por coronavirus en Colombia: Entre la colaboración armónica y la descentralización. *Política, Globalidad y Ciudadanía*, 6(12), 187-205.
- Sánchez, F., & Pachón, M. (2013). Descentralización, Esfuerzo Fiscal y Progreso Social en Colombia en el Nivel Local, 1994-2009: ¿Por qué Importa la Política Nacional? *Documentos CENES*, 38-76.
- Santa Rosa de Osos, Alcaldía. (2023). *Mi Municipio*. Obtenido de Economía: <https://www.santarosadeosos-antioquia.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Economia.aspx>
- Stiglitz, J. (2000). *La Economía del Sector Público*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Suelt-Cock, V., & Osorio, A. X. (2011). La autonomía local en diversos sistemas de organización, un marco conceptual para el análisis del caso colombiano. *Vniversitas*, 122, 117-168.

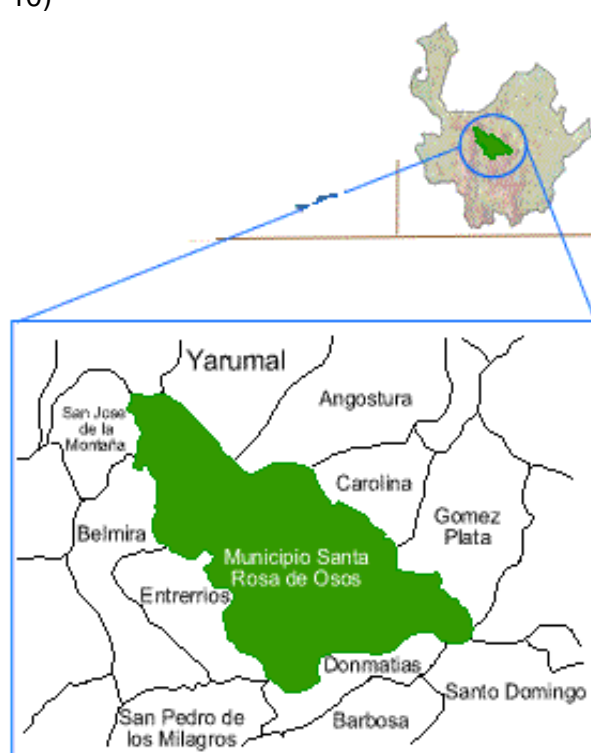
- Taylor, S. J., & Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. (J. Piatigorsky, Trad.) Barcelona, España: Paidós.
- Vargas, J. F. (10 de agosto de 2023). Galapa se convierte en municipio de cuarta categoría. *El Heraldo*. Obtenido de <https://www.elheraldo.co/atlantico/atlantico-galapa-se-convierte-en-municipio-de-cuarta-categoria-1023377>
- WBI. (abril de 2002). Decentralization Briefing Notes. *Strengthening Operational Skills in Community Driven Development*. (W. B. Institute, Ed.) Washington D.C.
- Yin, R. (2009). *Case Study Research. Design and Methods*. California: Sage Publications INC.

Anexos

Anexo 1. Ubicación geográfica de Santa Rosa de Osos en Antioquia y Colombia



Fuente: (CTPA, 2022, pág. 10)



Fuente: (CTPA, 2022, pág. 10)

Anexo 2. Municipios de la Subregión Norte de Antioquia

No.	Municipio	Población
1	Yarumal	44696
2	Santa Rosa de Osos	39667
3	Ituango	29103
4	San Pedro de los Milagros	23972
5	Don Matías	20645
6	Valdivia	14769
7	Entrerrios	12285
8	Angostura	12081
9	Gómez Plata	10390
10	Campamento	9680
11	Briceño	8504
12	San Andrés de Cuerquia	7625
13	Guadalupe	6980
14	Belmira	6405
15	Toledo	5281
16	Carolina del Príncipe	4160
17	San José de La Montaña	3943

No.	Municipio	Área Km2
1	Ituango	2378
2	Yarumal	952
3	Santa Rosa de Osos	822
4	Valdivia	551
5	Briceño	406
6	Angostura	392
7	Gómez Plata	364
8	Belmira	279
9	San Pedro de los Milagros	232
10	Entrerrios	222
11	Campamento	202
12	Don Matías	183
13	San Andrés de Cuerquia	179
14	San José de La Montaña	173
15	Carolina del Príncipe	168
16	Toledo	141
17	Guadalupe	88

Nota: Los municipios están ordenados según cifras oficiales, por número de habitantes y extensión territorial. Sólo Santa Rosa de Osos está en la quinta categoría, los restantes se ubican en la sexta categoría. Briceño, únicamente en 2018 estuvo en quinta categoría. (Colombia, TerriData, 2023).

Fuente: Elaboración propia según datos históricos de (Colombia, Contaduría General de la Nación, 2023).

Anexo 3. Municipios de la Subregión Norte de Antioquia por grupo de capacidades iniciales

No.	Municipio	Grupo de Capacidades Iniciales
1	Briceño	G1
2	Donmatías	G1
3	Entrerrios	G1
4	San Pedro de los Milagros	G1
5	Santa Rosa de Osos	G1
6	Carolina del Príncipe	G2
7	Gómez Plata	G2
8	San José de La Montaña	G2
9	Toledo	G2
10	Yarumal	G2
11	Angostura	G3
12	Belmira	G3
13	Guadalupe	G3
14	Campamento	G4
15	Ituango	G4
16	San Andrés de Cuerquia	G4
17	Valdivia	G4

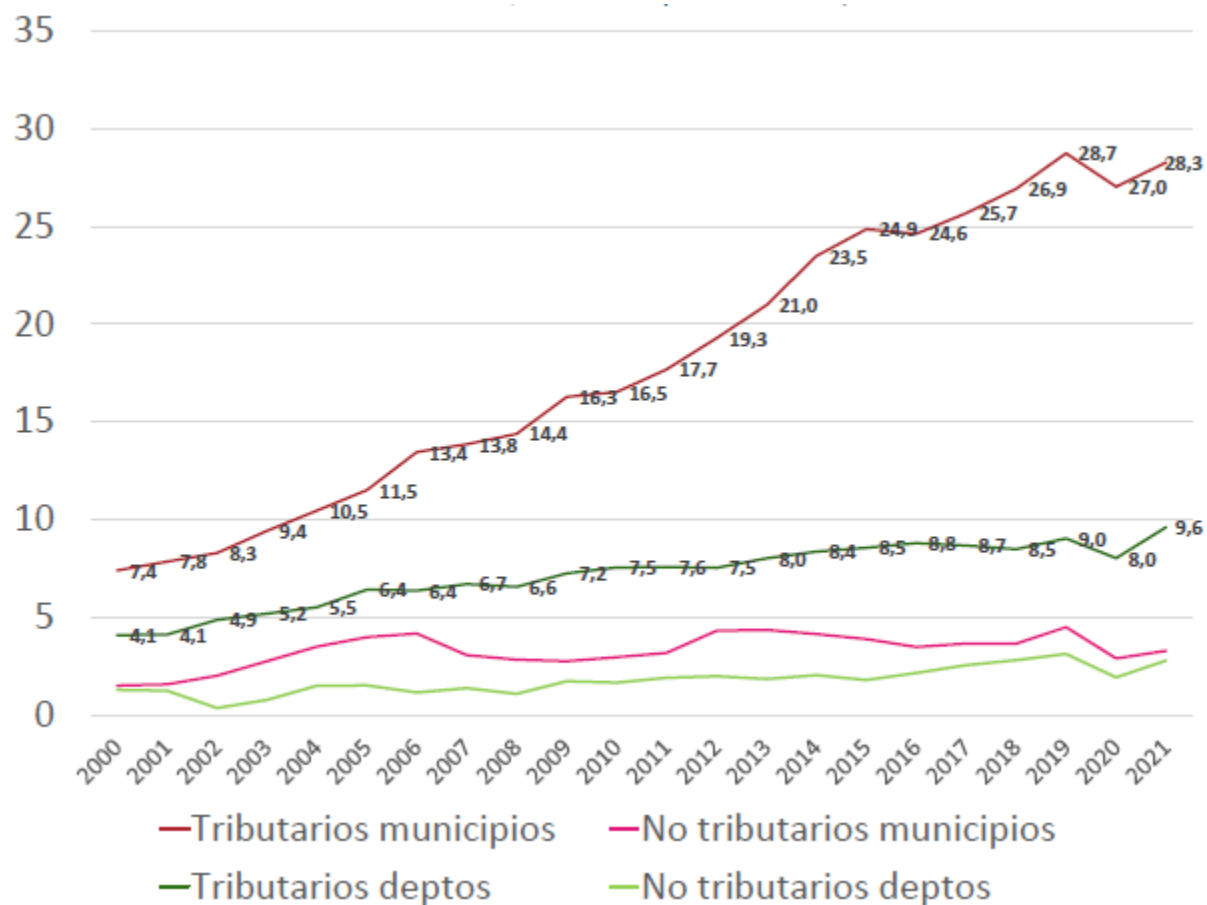
Fuente: Elaboración propia según (Colombia, DNP, 2023)



Nota: Las capacidades iniciales representan los recursos tributarios con los que cuenta el gobierno local y las condiciones que delimitan el alcance de la gestión y la provisión de bienes y servicios. De acuerdo a las capacidades iniciales similares se clasifican los municipios en los seis grupos indicados arriba; la clasificación asignada al ente territorial se conserva durante cuatro años, acorde con la duración de una alcaldía en Colombia

Fuente: (Colombia, DNP, 2020, pág. 6).

Anexo 4. Evolución de los ingresos propios territoriales 2000-2021 (billones de pesos)



Nota: El DNP reportó un incremento del 10,2% en el indicador de recursos propios generados por los entes territoriales, reduciendo la dependencia de las transferencias del SGP de 2020 a 2021. En este último año, los principales ingresos tributarios municipales siguen siendo el impuesto de Industria y Comercio con el 38% de participación y el predial con 34%; los acompañan la sobre tasa a la gasolina con 6% y otros con 22%.

Fuente: (Colombia, DNP, 2022, pág. 14)

Anexo 5. Modelo de Entrevista Semiestructurada

**Concepto respecto al proceso de descentralización administrativa, política y fiscal
del municipio de Santa Rosa de Osos**

Identificación del entrevistado:

Nombre, profesión, cargo, trayectoria en el municipio y en gestión pública.

Preguntas:

1 ¿Qué opinión tiene usted, acerca del proceso de descentralización administrativa, política y fiscal en Colombia, durante los últimos 30 años?

2 ¿Cómo percibe usted el desarrollo de Santa Rosa de Osos, en los últimos 30 años?

3 ¿Cómo percibe la evolución administrativa, política y fiscal del Municipio frente a la normatividad colombiana durante estos 30 años?

4 ¿Qué tan autónomo observa usted a Santa Rosa de Osos, en el ámbito de la descentralización administrativa, política y fiscal?

5 ¿Qué potencialidades y limitaciones identifica en Santa Rosa de Osos, respecto a la descentralización señalada en la normatividad colombiana?