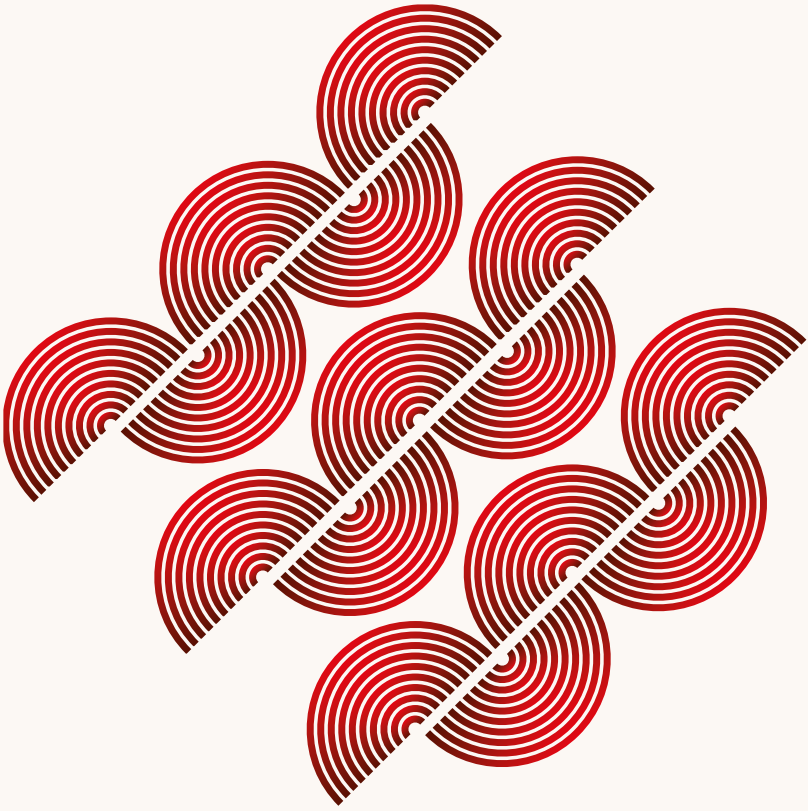
COLECCIÓN **SUPERIOR**

Reforma de Estado en contexto de cambio

CAROLINA CRISTANCHO ZARCO
EDITORA ACADÉMICA



ESCUELA SUPERIOR
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

MARIO MOISÉS JUVINAO DAZA
JENNY ELISA LÓPEZ RODRÍGUEZ
NAIDÚ DUQUE CANTE
JESÚS MARÍA MOLINA GIRALDO
SHAMEEL THAHIR SILVA
LUIS ARTURO DE LA TORRE
AUTORES

COLECCIÓN **SUPERIOR**

Reforma de Estado
en contexto de cambio

Catalogación en la publicación - Grupo Biblioteca y CDIM
Juvinao Daza, Mario Moisés
Reforma de Estado en contexto de cambio / Mario Moisés Juvinao Daza, Jenny Elisa López Rodríguez, Naidú Duque Cante, Jesús María Molina Giraldo, Shameel Thahir Silva y Luis Arturo de la Torre; Carolina Cristancho Zarco, editora académica. -- Bogotá : Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, 2026.
232 páginas : gráficas, mapas. -- (Colección Superior)
Incluye bibliografías.
ISBN 978-958-609-211-1 (papel). -- ISBN 978-958-609-212-8 (electrónico)
1. Reforma del Estado - Colombia 2. Descentralización administrativa - Colombia 3. Colombia - Administración pública 4. Colombia - Política y gobierno 5. Estado social de derecho - Colombia 6. Ordenamiento territorial - Colombia 7. Planes de desarrollo - Colombia 8. Desarrollo económico y social - Colombia I. Juvinao Daza, Mario Moisés, autor II. López Rodríguez, Jenny Elisa, autora III. Duque Cante, Naidú, autora IV. Molina Giraldo, Jesús María, autor V. Silva, Shameel Thahir, autor VI. Torre, Luis Arturo de la, autor VII. Cristancho Zarco, Carolina, editora VIII Título IX. Serie.
CDD-22: 351.861

Reforma de Estado en contexto de cambio
Carolina Cristancho Zarco, editora académica
Mario Moisés Juvinao Daza, Jenny Elisa López Rodríguez, Naidú Duque Cante, Jesús María Molina Giraldo, Shameel Thahir Silva y Luis Arturo de la Torre, autores
Escuela de Alto Gobierno

Colección Superior
ISBN 978-958-609-211-1 (papel)
ISBN 978-958-609-212-8 (electrónico)
2026

© Escuela Superior de Administración Pública
https://ror.org/03vhr8v79
Director Nacional Nerio José Alvis Barranco

Subdirección Nacional de Servicios Académicos
Grupo de Publicaciones
Editorial ESAP
grupo.publicaciones@esap.edu.co
https://www.esap.edu.co/
https://libros.esap.edu.co/

Coordinación editorial Óscar A. Chacón Gómez
Corrección de estilo Lorena Castro Castro
Diagramación Diego Andrés Mesa

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)
Grupo de Publicaciones. Calle 44 # 53-37, Bogotá, D.C.
(+57) 601 795 6110

Este libro cuenta con una versión electrónica bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), disponible en el portal de libros de la ESAP y en el Repositorio CDIM.

Hecho en Bogotá, D. C., Colombia, 2026

Reforma de Estado en contexto de cambio

CAROLINA CRISTANCHO ZARCO
Editora académica

ESCUELA SUPERIOR
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

Este libro se deriva de las actividades investigativas y de la Escuela de Alto Gobierno, cuyo Equipo de Documentos Técnicos y Gestión del Conocimiento e Innovación participó en la concepción, cuidado editorial y edición académica. Fue evaluado por pares académicos como libro de investigación y aprobado por el Comité Nacional Editorial de la ESAP en el 2025.

Contenido

Presentación **13**
MARIO MOISÉS JUVINAO DAZA

Introducción: Estado y orden social **19**
MARIO MOISÉS JUVINAO DAZA

Reforma del Estado: límites y posibilidades de una nueva administración de lo público **35**
JENNY ELISA LÓPEZ RODRÍGUEZ

Profundización de la descentralización territorial y su impacto en la provisión de bienes y servicios sociales **77**
NAIDÚ DUQUE CANTE

Estado promotor e innovador de las economías territoriales en Colombia **109**
JESÚS MARÍA MOLINA GIRALDO

Redes de poder y captura del Estado: análisis de la influencia corporativa de la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo en Colombia **179**
SHAMEEL THAHIR SILVA

Los cuatro pilares de una reforma integral del Estado: los desafíos de la transformación de la acción pública para el gobierno del cambio **197**
LUIS ARTURO DE LA TORRE

Sobre los autores **223**

Índice temático **229**

Lista de tablas

Profundización de la descentralización territorial y su impacto en la provisión de bienes y servicios sociales

Tabla 1. Indicadores de IDM y NBI por categoría municipal en Colombia..... **85**

Tabla 2. NBI, PIB y MDD por categoría departamental..... **89**

Tabla 3. Ejemplo de categorización municipal utilizando los criterios y los propósitos para la definición de regímenes diferenciados establecidos por la Constitución de 1991..... **95**

Tabla 4. Funciones departamentales en un escenario de categorización del nivel intermedio a partir de la composición de grupos municipales..... **102**

Estado promotor e innovador de las economías territoriales en Colombia

Tabla 1. Distribución sectorial de los recursos de la Ley 715 de 2001, modificada por la Ley 1176 de 2007..... **124**

Lista de figuras

Profundización de la descentralización territorial y su impacto en la provisión de bienes y servicios sociales

Figura 1. Roles generales de los niveles del Estado en el marco de la descentralización territorial en Colombia. 82
Figura 2. Funciones de los municipios colombianos 83
Figura 3. Ubicación de las áreas no municipalizadas en el mapa de Colombia 92
Figura 4. Participación de los tres niveles del Estado colombiano en funciones de asignación por grupo departamental. 102

Los cuatro pilares de una reforma integral del Estado: los desafíos de la transformación de la acción pública para el gobierno del cambio

Figura 1. Naturaleza del cambio político 198
Figura 2. Etapas estatales del rediseño colombiano 218

Presentación

EL DEBATE SOBRE EL ESTADO

y su reforma, históricamente, hace parte de una reflexión cotidiana, recurrente y estratégica en escenarios, instancias e instituciones sociales, políticas y académicas que gestionan o tratan asuntos de interés público. El análisis sobre la *naturaleza, los mecanismos de acceso y control del poder, la configuración institucional y organizativa, sus estrategias de acción, el rol y el sentido que adquieren sus prácticas*, hacen parte del objeto de estudio y reflexión que concitan los debates sobre la reforma del Estado e, incluso, sobre las *formas y expresiones institucionales, organizacionales y operativas* en las que se concreta. La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) no es ajena a este tipo de debates, ya sea cuando el Estado actúa como ordenador del esfuerzo social, como regulador o árbitro de las relaciones sociales, como productor y distribuidor de bienestar social y valor público, o como garante de la vida humana y del entorno natural, entre otros asuntos.

Además del análisis sobre la naturaleza, los mecanismos de acceso, las formas y expresiones institucionales, organizacionales y operativas que asume el poder *público estatal*, estos debates transcienden a otros ámbitos de reflexión social y política en

los que se estudia y revisa la *conexión y correspondencia* entre las *formas y expresiones institucionales* del Estado con los *fines y propósitos ideológicos que delinean*, en un sentido amplio, el *orden social perseguido o deseado* por una nación. Entre las formas y expresiones institucionales, organizacionales y operativas que asume el Estado y el *orden social que* ayuda a construir o sostiene con sus acciones de gobierno —orden social que paradójicamente, a su vez, le determina como entidad política—, se supone debe existir un nivel de coherencia y correspondencia mínima en lo relativo a su *sentido, orientación, fines y propósitos*. Sin embargo, este no parece ser el caso que se registra entre la sociedad y el Estado colombiano, lo que es causa de múltiples debates acerca de la reforma del Estado.

En Colombia, estos asuntos sobre *la conexión y correspondencia entre orden social y Estado*, en la actualidad, se ven reflejados en el debate sobre el modelo de descentralización, autonomía y democracia participativa que se promueve desde el *Informe Final* elaborado por la Misión de Descentralización (DNP Y PNUD, 2024). O lo atestiguan los candentes debates públicos sobre los cambios en las lógicas y los dispositivos institucionales que deben presidir la provisión de bienes y servicios sociales fundamentales —educación y salud, entre otras— y que hacen parte de la agenda legislativa presentada por el actual gobierno al Congreso de la República (véase Observatorio de Agenda Legislativa y Asuntos Electorales de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, 2025).

Ahora bien, no es tarea fácil determinar los fines y aspiraciones últimas de la sociedad a construir y derivar de ellos los *principios*, *valores* y *normas* que el Estado social de derecho debe poner en práctica y, además, promover de cara al tipo de sociedad e instituciones que le configuran normativa y organizacionalmente. En dicha tarea concurren actores públicos y privados con intereses y proyectos diversos, y en ocasiones antagónicos; actores públicos y legales, y actores con incidencia pública pero ilegales; actores y sectores del Gobierno y la administración nacional, y actores y

sectores del Gobierno y la administración territorial. Si a ello se agrega la diversidad de contextos socioambientales por ordenar, regular, gobernar y administrar que exhibe el territorio colombiano, queda confirmado lo arduo y complejo de la tarea. Así las cosas, adentrarse en la reflexión sobre la reforma del Estado en Colombia supone un reto académico y político institucional de hondo calado, interesante y polémico.

La Escuela de Alto Gobierno de la ESAP, entendida como un programa permanente y sistemático cuyo propósito final es contribuir a garantizar la unidad de propósitos de la administración pública, el desarrollo de la alta dirección del Estado, el alto gobierno y la alta gerencia y el intercambio de experiencias en materia de toma de decisiones, adelantó una serie de actividades y productos enmarcados en el Plan Estratégico Sectorial de la Función Pública, en cumplimiento de su misionalidad, que buscan generar lineamientos a través de documentos y encuentros prospectivos para la modernización y reforma del Estado. De acuerdo con lo anterior, y con el objetivo de "estructurar un modelo organizacional de la administración pública nacional de acuerdo con las exigencias de una descentralización administrativa responsable, incluyente, participativa y doliente del patrimonio público" (DAFP y ESAP, 2023), la Escuela pone a disposición este libro como resultado del encuentro *Reforma del Estado colombiano en el contexto del cambio*, realizado el 7 de septiembre de 2023. Se recogieron algunas ponencias que se incluyeron en el presente texto, y aportan a la discusión y a la construcción de bases para la reorganización de la administración pública nacional.

En ellas los autores se aproximan al tema de la reforma del Estado, explorando diferentes posturas teóricas, aproximaciones de investigación y tópicos al respecto. Todas ellas constituyen aportes que agregan y alimentan académica, política e institucionalmente la reflexión y los debates sobre los cambios requeridos para lograr la mencionada *coherencia entre Estado social de derecho y el orden social al que se aspira*, a saber, un orden con mayor justicia social, económica y ambiental.

Los cinco capítulos que conforman esta obra (sin contar su Introducción) tienen una hipótesis general: la realidad institucional y política del Estado colombiano se ha alejado de los llamados a la justicia que demanda la Constitución Política, en el marco de la guerra y del predominio de ideas neoliberales en los últimos cincuenta años. En consecuencia, por este hecho, es admisible hablar de reformas que recuperen, en su esencia y forma, al Estado social de derecho.

En la introducción del libro se recogerán las tesis que, a mi juicio, comparten o son comunes a todas las ponencias y que sugiero aportan pautas de referencia generales y útiles para abordar la reflexión acerca de una eventual reforma del Estado. En esta misma sección, se realiza una breve reseña de cada capítulo.

Posteriormente, se presentarán los textos completos de cada una de las ponencias que fueron transformadas en capítulos de este libro, los cuales se listan a continuación.

- "Reforma del Estado: límites y posibilidades de una nueva administración de lo público", por la doctora Jenny Elisa López Rodríguez.
- "Profundización de la descentralización territorial y su impacto en la provisión de bienes y servicios sociales", por la doctora Naidu Duque Cante.
- "Los cuatro pilares de una reforma integral del Estado: los desafíos de la transformación de la acción pública para el gobierno del cambio", por el doctor Luis Arturo de la Torre.
- "Redes de poder y captura del Estado: análisis de la influencia corporativa de la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo en Colombia", por el doctor Thahir Silva
- "Estado promotor e innovador de las economías territoriales en Colombia", por el doctor Jesús Molina Giraldo.

En la medida en que fue el propósito del encuentro, y que seguro también animó a los diferentes autores a ofrecer sus puntos de vista sobre un eventual proceso de reforma del Estado y a polemizar al respecto, los lectores también están invitados a abordar crítica y propositivamente la revisión de cada propuesta,

en el entendido de que el debate sobre la reforma del Estado, su significado y sus alcances, sigue abierto y en espera de aportes. Otras posturas que no están representadas en este texto pueden verse en la grabación disponible en el canal oficial de YouTube de la ESAP (ESAP Oficial, 2023).

¡Bienvenidos a la reflexión!

Mario Moisés Juvinao Daza

Referencias

Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP] y Escuela Superior de Administración Pública [ESAP]. (2023). *Plan estratégico sectorial. Direccionamiento estratégico*. https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/34645357/34703459/Plan+Estrat%C3%A9gico+Sectorial.pdf/177b15c3-2706-fea6-ae36-1cdf425cb246

Departamento Nacional de Planeación [DNP] y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2024). *Informe final Misión de Descentralización*. https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-final-mision-descentralizacion

ESAP Oficial. (2023, septiembre 7). Sesión 1: Reforma del Estado [video]. *YouTube*. https://www.youtube.com/watch?v=tGGlE_STZls&t=2932sk

Observatorio de Agenda Legislativa y Asuntos Electorales de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia. (2025). *Informe agenda legislativa del gobierno del presidente Gustavo Petro Urrego en la segunda legislatura (2023-2024)*. Universidad Externado de Colombia. https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2025/10/Inform-legislatura-2023-2024.pdf

Introducción: Estado y orden social

Mario Moisés Juvinao Daza

Referentes de análisis para la reforma del Estado

Como fue dicho páginas atrás, en la presente introducción, se intentará recoger y proponer algunas ideas presentes en los diferentes capítulos de este libro a partir de las cuales es posible establecer una serie de pautas o líneas de lectura que harán las veces de referentes conceptuales "ordenadores" acerca de una eventual reforma del Estado en Colombia.

No obstante, antes de abordar su exposición, es conveniente realizar algunas precisiones explicativas. La primera explicación aduce que las ideas desarrolladas y propuestas como referentes "ordenadores" del debate son, inicialmente, conclusiones a las que se ha llegado luego de realizar una lectura individual de cada capítulo y, adicionalmente, su revisión panorámica y de conjunto. En segundo lugar, las conclusiones que se han derivado de las anteriores lecturas no son, necesariamente, compartidas por los autores. En consecuencia, son objeto de discusión y debate. En tercer lugar, cada autor trabajó autónoma e independientemente su exposición y sus argumentos, lo que se refleja en tratamientos diferentes e incluso en enfoques particulares o parciales, lo que es normal en este tipo de reflexiones. En cuarto lugar, reconociendo

diferencias, entre ellas, e intentando comprender y delimitar el significado de una eventual reforma del Estado, su lectura puesta en una perspectiva integradora permite descubrir un paquete *teórico de enfoques*, *posibles estrategias* y *cursos de acción* que a continuación se presentan.

Hechas las anteriores precisiones, la primera pauta o línea de lectura común corresponde a la siguiente afirmación: *la reforma del Estado colombiano es necesaria y conveniente* para el país. En las explicaciones que incluyen las diferentes ponencias, se pone de manifiesto que, entre el mandato constitucional, los desarrollos institucionales y administrativos y la realidades sociales, económicas, ambientales y políticas *no siempre hay coherencia de propósitos*. Si bien la Constitución Política de 1991 propone un marco normativo y político institucional útil para identificar principios, valores y normas sobre las cuales se debe cimentar *el orden social e institucional público* en Colombia, lo que allí está consignado se ha realizado parcialmente, no se ha realizado o hay un desvío. Los ponentes sugieren que la acción política y la gestión pública practicada desde los gobiernos lejos están de expresar al Estado social de derecho. Asumen que tampoco los dispositivos institucionales, organizacionales ni de gobierno lo logran. Parafraseando un dicho popular, puede decirse a modo de un primer hallazgo de opiniones comunes que, a juicio de los autores, entre el dicho constitucional y el hecho real público, hay una gran brecha.

En consecuencia, y como se irá descubriendo al leer cada capítulo, desde sus diversas aproximaciones, los autores asumen necesaria la reforma del Estado y de sus formas de acción y operación, ven en ellas una posibilidad de "reencauzar" la sociedad y el Estado, conforme a los diluidos principios constitucionales.

Derivada de lo anterior, surge una segunda pauta o línea de lectura general acerca de la reforma del Estado en Colombia. Por lo menos, es así en el universo de los capítulos que se incluyen en este texto. Esta segunda pauta hace referencia al alcance y la profundidad que debería tener una eventual reforma del Estado. Puede afirmarse que, en general, los autores no sugieren reformas que comprometan principios generales básicos consagrados en la

Constitución Política, tales como el derecho a la propiedad individual, al intercambio libre o a la libertad de emprender, asumir riesgos o al mercado; tampoco, en sus enunciados se promueve la renuncia a los derechos civiles, políticos, sociales y ambientales. Al contrario, las propuestas realizadas por los diferentes autores acogen estos postulados y reclaman su realización, la que entienden se lograría si, efectivamente, se acogen los principios de la Constitución Política de 1991 y lo que esta orientó para la definición del Estado social de derecho, es decir, si se reencauza al Estado.

Por ende, el objetivo y el alcance de las reformas del Estado sugeridas es introducir cambios estructurales en las instituciones públicas y privadas, pero sin que afecten los aspectos esenciales que identifican el orden y la organización política, económica y social. Son cambios de diseño y funcionamiento que respetan los principios básicos de la Constitución que hagan posible el reconocimiento de la plurietnicidad, la solidaridad y la equidad —un trato justo e incluyente— frente a los negocios y las oportunidades económicas, la paz y la convivencia civilizada en un marco de democracia y poder asimétrico, pero con garantías plenas frente a los derechos humanos y la preservación de la vida en todas sus formas. O se refieren, en forma más general, por ejemplo, al cambio de modelo de desarrollo económico potenciando, además, de lógicas retributivas y el énfasis en el accionar privado, lógicas redistributivas y mayor participación pública, frente a las decisiones de asignación y distribución de los recursos sociales. No es este el espacio para abordar en extenso los anteriores puntos, basta acá solo con enunciarlos. Lo que interesa en este momento es relevar lo que surge como segunda pauta o línea general de lectura sobre la reforma del Estado. Cuadrado Roura ayuda a precisar este tipo de alcance, de la siguiente manera:

> Los fines generales se identifican con aquellos propósitos de carácter más general que una sociedad se ha propuesto alcanzar. Los *policy-makers*, es decir, quienes toma las decisiones políticas, "interpretan" los deseos de la sociedad partiendo de una base constitucional (que generalmente recoge ya la mayor parte

> de dichos "fines" en una descripción somera), aunque teniendo también en cuenta la manifestación pública de las votaciones que establecen las preferencias sociales en distintos momentos, lo cual puede dar lugar a variaciones en cuanto a prioridades como sobre el también sobre el contenido y la importancia que se asigna a cada fin general. (Cuadrado Roura, 2001)

Aunque la cita anterior puede ser cuestionada al reducir la construcción de la manifestación pública a las *votaciones*, es ilustrativa de los propósitos y los alcances que consideran los autores, para quienes se debe incorporar una eventual reforma del Estado. Igual es importante señalar que, aunque refiere a distintos momentos y variaciones de contenidos y fines —sin que se desborden los principios fundamentales del orden constitucional—, la propuesta actual de cambio se decanta por un orden inspirado en la inclusión y la participación, la accesibilidad de grupos sociales "históricamente excluidos", tanto en el ámbito nacional como en el territorial, en la construcción y el manejo del Estado. Esta es una diferencia fundamental de propósito y acción política que debe ser considerada. Así las cosas, la segunda pauta y línea de lectura acerca de la reforma del Estado, se podría leer como el llamado a la inclusión, la diversidad, la pluralidad del país "popular" con voz y voto frente a las consideraciones de diseño institucional, la gobernanza y la definición de sentido frente a la acción del Estado, el modelo de desarrollo y de las políticas públicas.

Una tercera pauta derivada y complementaria de las dos primeras que, aunque parecería obvia pero conviene mencionar, se refiere a una fuente determinante para identificar los fines generales —principios, valores y normas esperadas sobre los cuales se asienta el orden social deseado y al cual debe responder la acción estatal en Colombia— es el apego y el respeto a la Constitución Política de 1991, incluidos los acuerdos internacionales que hacen parte del llamado bloque de constitucionalidad. En ellos se fijan definiciones respecto a asuntos como el bienestar material, la solidaridad, la plurietnicidad, la equidad, las libertades individuales y colectivas, la paz, la seguridad, la sustentabilidad, el gobierno

y el acceso al poder, entre otros tantos, que delinean ideológica y jurídicamente, la sociedad y el Estado. Baste con mencionar el Preámbulo, el Título 1: "De los Principios Fundamentales, el Título 2 "De los derechos, las garantías y los deberes" y, el Título 12, en especial el Capítulo 5, que versa "De la finalidad social del Estado y de los servicios públicos" solo para mencionar algunos, sin desmedro del restante articulado de la Constitución Política de 1991 (CP, 1991, *Col.*). En relación con los acuerdos internacionales bastaría con indicar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (PNUD, s. f.). Así las cosas, la organización del poder público, el Estado por excelencia, responde a estas exigencias constitucionales, las que se deben interpretar al tenor de la pluralidad y la diversidad de los territorios.

Una cuarta o línea de lectura general acerca de la reforma del Estado que se deduce de las lecturas sobre las ponencias recogidas, se vincula a la búsqueda y a la construcción de la paz. La búsqueda y la construcción de la paz ha sido desde el siglo pasado —lo es y seguirá siéndolo en el presente siglo—, una *apuesta estratégica* de país. La Paz Total requiere de un marco social e institucional que genere condiciones estructurales y facilite el desarrollo —lo que se traduce en ampliación de la democracia y participación ciudadana, profundización de la descentralización y de la autonomía territorial, disminución de la desigualdad económica, erradicación de la pobreza y de la exclusión—, entre otros propósitos fundamentales. Estas posturas, cuya mirada es "estructural" incluso, coincide con lecturas más coyunturales o que sitúan el análisis en la "lógica de los actores" intervinientes, como se verá en la lectura de los capítulos. En los dos últimos sentidos, por ejemplo, en la coyuntura actual —aunque con perspectiva estratégica— la Paz Total es "esencial para el Gobierno", tal como se expresa en el actual *Plan de Desarrollo 2022-2026: Colombia, Potencia Mundial de la Vida*. Y es esencial porque es considerada como condición necesaria para las "transformaciones y catalizadores" a través de los que espera gestionar justicia social, económica y ambiental (DNP, 2023). O es estratégica en "lógica de los actores" porque materializan los acuerdos de paz, firmados en La Habana (Cuba), por el Gobierno

colombiano y las Farc-EP. Desde estas aproximaciones, la paz es necesaria para que los territorios recuperen vitalidad democrática, económica, cultural y se posibilite la "seguridad humana".

Una quinta línea de lectura general acerca de la reforma del Estado, orientadora de la reflexión, se desprende de reconocer la complejidad de los asuntos públicos y de las relaciones humanas y sus entornos naturales, económicos, sociales, institucionales, administrativos y culturales. Se cruzan múltiples lógicas y, además, entre ellas existen contradicciones. El crecimiento económico, por ejemplo, no siempre es compatible con el bienestar; incluso, el crecimiento económico y el bienestar no son siempre compatibles con la sostenibilidad ambiental y viceversa. Además, la especificidad de las construcciones socioespaciales que hacen los territorios obedece a dinámicas y situaciones producto de las múltiples geografías naturales, poblacionales, económicas, políticas, culturales y del conflicto. Al cruzar todos los elementos y variables que se derivan de considerar estas dimensiones, emerge la necesidad de ampliar las miradas y las posibilidades de *arquitecturas, figuras y criterios de ordenación del poder público territorial*, léase del Estado en su "desdoble" territorial. El denominado pentágono de oro —Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y sus áreas de influencia regional— se configura y expresa de modos muy diferentes a las regiones del Pacífico y el Caribe o de la Amazonía (DNP, 2024; DANE, s. f.); son realidades que exigen figuras y diseños institucionales "singulares" en las que el poder público territorial se ponga a tono con la pluriculturalidad, la autonomía y la descentralización. Saltar de la homogeneidad al reconocimiento de la heterogeneidad, sin que ello implique abandonar la noción de Estado unitario, en las condiciones descritas, es la quinta línea general de análisis identificada.

La referencia en la coyuntura política a la *expectativa de cambio social* asociada al primer gobierno progresista, elegido en democracia y por el voto popular, da lugar a la sexta línea de lectura general acerca de la reforma del Estado, en Colombia. Bajo la dirección de presidente Gustavo Petro Urrego (2022-2026), se

ha impulsado un ambicioso programa de reformas encaminadas a transformar los sistemas y las modalidades de producción, distribución y consumo de bienes y servicios públicos fundamentales. Los bienes y servicios sociales, por excelencia, son asumidos desde la propuesta del *gobierno del cambio* en clave de *derechos humanos y sociales* en cuya provisión debe estar comprometido el Estado y, en casos particulares o excepcionales deberían ser asumidos como mercancías cuya provisión estará dada por el mercado y el sector privado. Este razonamiento es aplicable, por norma general, a todos los bienes públicos que tengan carácter meritorio, es decir, que el acceso a los mismos debería ser *universal* e independiente del poder de compra de las personas. Esta perspectiva, que es sustancial e inherente a la lógica que preside el funcionamiento del *Estado social de derecho*, no se logra realizar por la pertinaz incapacidad, la negligencia, la insuficiencia de recursos, la corrupción, la guerra o el uso de modelos o prácticas mercantiles en la provisión de estos servicios.

No obstante, aunque las *expectativas de cambio son elevadas en la actual coyuntura, también son fuertemente resistidas* por estamentos que podrán asociarse con la tecnocracia funcional a los proyectos de mercado, los medios de comunicación masiva propiedad del gran capital financiero, el poder económico nacional y territorial comprometido con la extracción de rentas, la captura del Estado e, incluso, saboteadas por estamentos de la política, tal como lo advierte el uso de maniobras dilatorias dirigidas a evadir el debate y no abordar las leyes que avanzan en las eventuales reformas en el Congreso de la República. Todos estos actores y sus acciones "confabulan" en contra de las reformas y políticas sociales promovidas por el gobierno del cambio"} y ante el eventual *bloqueo* que realizan, el Gobierno ha invocado al poder constituyente primario, la ciudadanía, a ejercer presión, movilizarse y salir a las calles para presionar la aprobación de las reformas. La sexta línea de lectura general acerca de la reforma del Estado hace entonces alusión a *las dinámicas de poder y cómo cada fuerza administra sus posiciones y ventajas* en procura de facilitar o detener los procesos de reforma.

El Estado en sus expresiones materiales y en la forma real de su funcionamiento se debe a la dinámica de las relaciones sociales y a los conflictos en que, particularmente, se han moldeado los actores y las instituciones sociales de las que emana como un arreglo institucional, en cuanto es la forma social, por excelencia, que concreta al poder público. Los capítulos que más adelante se presentan proponen y desarrollan tesis que recogen variados aspectos de interpretación; no obstante, es necesario advertir que la explicación e identificación de las líneas comunes corresponde a una lectura de interpretación propia, que pueden o no compartir los autores, lo que es parte de la riqueza de un tema de esta naturaleza.

Es en este marco que surgen, entonces, los capítulos que se presentan en este texto. Sin ser trabajos cerrados, los autores se refieren a un conjunto de asuntos y problemáticas que aportan a la comprensión del proceso de cambio de la sociedad colombiana y, en especial, del Estado colombiano, pero, como es obvio, no están todos los asuntos y problemas que concurren alrededor de las dinámicas de *cambio* de las instituciones y organizaciones y los dispositivos de política que materializan el poder público, en este caso, al Estado colombiano.

Los capítulos, breve síntesis

El primer capítulo, titulado "Reforma del Estado: límites y posibilidades de una nueva administración de lo público", fue elaborado por la profesora Jenny Elisa López Rodríguez. La autora se ocupa de dos preguntas centrales: ¿es necesario un proceso de reforma del Estado en Colombia? ¿Qué elementos deberían ser tenidos en cuenta en dicha reforma? Y su respuesta acoge tres ejes discursivos: 1) la llegada de un proyecto político progresista y que recoge el sentir del descontento social; 2) el reposicionamiento del Estado y de la gestión de pública, durante la pandemia del covid-19; 3) un escenario de crisis generalizada que conjuga efectos económicos, cambio climático, hambruna en el planeta, nuevos escenarios de guerra, migración y crisis humanitaria. Concluye López Rodríguez que "la reforma del Estado colombiano

es necesaria y pertinente al menos por dos razones"; esas razones son: el proyecto político progresista, que demanda soportes institucionales para la recomposición del equilibrio de poder y la emergencia de actores marginalizados, así como los límites que ofrece la democracia liberal y su versión participativa; adiciona, "no necesariamente ante un cambio estructural en las matrices de poder", lo que lleva a la autora a precisar la pertinencia de una reforma del Estado. Lo anterior se explica en un contexto en que se están produciendo transformaciones macrosociales, dadas por el cambio del *patrón de acumulación, la organización del trabajo y el régimen de dominación* (Jessop, 1999 y 2014). Sus argumentos explican la necesidad de las reformas, poniendo el énfasis en un análisis de tipo estructural.

El segundo capítulo, "Profundización de la descentralización territorial y su impacto en la provisión de bienes y servicios sociales", escrito por la profesora Naidú Duque Cante, realiza un acercamiento descriptivo al proceso de descentralización en Colombia, al que define falto de profundidad, incompleto y susceptible de perfeccionamientos. El paquete normativo en Colombia prioriza el fortalecimiento político, administrativo y fiscal de nivel municipal, mientras que al nivel departamental le otorga funciones de mediador entre el nivel municipal y nacional y, considera Duque Cante, se hace necesario incluir una fórmula que dé cuenta de las desigualdades geográficas, económicas, históricas del territorio, fórmula que se concreta en la figura de la "descentralización asimétrica", la cual reconoce la posibilidad de incluir estructuras diversas de gobierno y escalas de responsabilidad en la provisión de bienes y servicios públicos.

Igualmente, el texto incluye un conjunto de alternativas de solución que abordan aspectos normativos y de desarrollo económico y social, con énfasis en la situación de las entidades territoriales periféricas, tales como la categorización y la definición de regímenes diferenciados de los municipios; la creación de entidades étnicas; y el replanteamiento del rol del nivel intermedio del departamento y de la nación, en cuanto subsidiaria del nivel territorial en la prestación de servicios de naturaleza local. El análisis de Duque

pone mayor acento en la revisión de los dispositivos institucionales y organizacionales sobre los cuales se soporta la descentralización.

El tercer capítulo "Estado promotor e innovador de las economías territoriales en Colombia", escrito por Jesús María Molina Giraldo, se ocupa de analizar la relación entre el enfoque de desarrollo económico local (DEL) y la reforma del Estado. Tras hacer referencia a la debilidad de la estructura histórica de la economía nacional y su débil manejo de la crisis durante la pandemia ocasionada por el virus del covid-19 —poco crecimiento económico, baja generación y precariedad en la calidad del empleo, débiles resultados en materia social— el autor sugiere la necesidad de replantear el modelo económico del país y el papel del Estado. En otras palabras, el Estado debe fomentar y activar los mercados y la producción local, generar empleo de calidad y buenos ingresos y propiciar una mayor distribución de la riqueza en los territorios. Refuerza la tesis enunciada presentando una serie de casos o experiencias de desarrollo económico local.

En el marco de la estrategia de desarrollo económico, resalta la necesidad de generar un marco institucional y regulatorio que procure la estabilidad en los mercados, locales, nacionales e internacionales de los productores. De igual forma, este marco debe ser extendido para facilitar el trabajo compartido, concertado entre los diferentes niveles de gobierno y sectores de la economía y la participación de la ciudadanía. El autor también afirma que el sector público desempeña un papel fundamental en cuanto organizador, conductor y director de la sociedad y, particularmente, de las acciones que serían necesarias para implementar la estrategia DEL. La estrategia DEL, termina observando, constituye una alternativa al centralismo que ha caracterizado la gestión pública nacional y le ve como un potenciador de desarrollo.

El cuarto capítulo, "Redes de poder y captura del Estado: análisis de la influencia corporativa de la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo en Colombia", escrito por Shameel Thahir Silva, se ocupa de un estudio de caso "emblemático", en el que un conglomerado privado influye sobre las decisiones gubernamentales, legislativas y reguladoras, y logra manipular

las estructuras estatales y políticas para favorecer intereses particulares, lo que pone en jaque la gobernanza democrática, la justicia y la transparencia e incentiva prácticas corruptas y de cooptación del Estado.

A partir de la descripción del caso mencionado, Silva concluye sobre la "necesidad" de incluir reformas que aporten *mayor transparencia*, rendición de cuentas y participación ciudadana en la toma de decisiones políticas y añade una breve referencia a la importancia de adoptar *tecnologías* de información abiertas y la inclusión de diversas perspectivas en el debate público, con el objeto de mitigar la captura corporativa del Estado. Muestra, a partir del caso, cómo se produce la captura del Estado y su subordinación al interés y al proyecto de un actor privado a costa del interés general público, vía lo que denomina "estrategia de influencia", subyacente a las relaciones de poder global y local. Dicha situación de captura e influencia termina por comprometer la legitimidad y la integridad de las instituciones públicas y afecta el funcionamiento del mercado, la gobernanza y la democracia. Bajo esas premisas, la reforma del Estado es imperativo y debe apostar por la integridad, la transparencia y la equidad en su funcionamiento; en efecto, es necesario

> mejorar los sistemas de rendición de cuentas, asegurar la transparencia en la toma de decisiones y establecer controles más estrictos sobre el financiamiento de las campañas políticas y el *lobby* corporativo. Las políticas deben ser diseñadas para disminuir la opacidad que actualmente permite a las élites económicas y políticas operar en un marco de impunidad.[1]

A la anterior fórmula, el autor agrega mayor independencia de las instituciones judiciales, participación ciudadana activa y

1 Véase el capítulo "Redes de poder y captura del Estado: análisis de la influencia corporativa de la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo en Colombia", de Shameel Thahir Silva, en este libro.

significativa, información y educación ciudadana, consultas y acceso a plataformas digitales, y su receta queda perfilada.

En el quinto capítulo, "Los cuatro pilares de una reforma integral del Estado: Los desafíos de la transformación de la acción pública para el gobierno del cambio", el doctor Luis Arturo de la Torre propone una nueva percepción de los problemas a resolver frente a la reforma del Estado, introduciendo los conceptos de *acción pública* y *gobernanza*. Afirma el autor que el Estado colombiano no se ha realizado como "Estado de derecho" y, por ende, no garantiza el acceso universal a los servicios sociales, servicios públicos y el manejo de los recursos naturales. En consecuencia, las fallas de gestión de las instituciones afectan la "confianza" en el funcionamiento del sistema político, producen desarticulación social y menguan su credibilidad frente a los ciudadanos. Así las cosas, el "cambio político" implica transformar los objetivos, los instrumentos y los fines políticos de la acción pública, lo que también supone "un proceso de 'rediseño' de la organización, la representación y el funcionamiento de la institucionalidad y la administración pública colombiana"[2].

Además, el autor puntualiza que el gobierno actual promueve un conjunto ambicioso de reformas sectoriales, pero no incluye una propuesta de reforma del Estado. Así mismo, identifica tres niveles u órdenes constitutivos del cambio político: 1) transformación y cambios de objetivos de las políticas públicas; 2) transformación de los objetivos de la política pública y de los instrumentos de la acción pública; y 3) transformación de los objetivos de la política pública, de los instrumentos de la acción pública. Menciona también el cambio y la redefinición de los fines políticos de la acción pública.

2 Véase el capítulo "Los cuatro pilares de una reforma integral del Estado: Los desafíos de la transformación de la acción pública para el gobierno del cambio", de Luis Arturo de la Torre, en este libro.

Por otro lado, De la Torre afirma que la reforma del Estado no es un problema que se explique, únicamente, desde los problemas de la institucionalidad y la operatividad del aparato administrativo o la producción legislativa, sino que requiere "analizar la legitimación política de las diferentes respuestas que proporcionan las autoridades a los 'problemas sociales' que se van incorporando a la agenda pública" y ello significa considerar el conjunto de relaciones, prácticas y representaciones políticas de la realidad pública. Su enfoque enfatiza la forma de pensar y conceptualizar la reforma del Estado en cuanto que, como organización social, las instituciones que le conforman y su modo de operar no garantizan la efectividad ni la eficiencia de las instituciones de justicia, la transparencia y rendición de cuentas, los marcos e instituciones de integridad y de lucha contra la corrupción ni la capacidad administrativa subnacional. Dice el autor que las práctica administrativa y políticas no han servido para convertir al Estado en garante universal de derechos; el Estado colombiano "es esencialmente ineficiente en la cobertura de los servicios sociales y públicos a la población, y sigue siendo patente la ineficacia de la administración pública en lucha contra la captación de la renta pública, la corrupción y la inequidad". Concluye, en consecuencia, que el rediseño de la organización, la representación y el funcionamiento de la institucionalidad y de la administración pública son esenciales en la reforma del Estado.

Tras la breve síntesis de los capítulos que componen este libro, cabe mencionar, finalmente, que el abordaje propuesto durante el encuentro convocado por la Escuela privilegió el análisis de corte más político-institucional sobre otros posibles y también necesarios análisis. No obstante, algunas de las ponencias que se desarrollaron en el evento y que se transformaron en los capítulos de este texto, constituyen importantes acercamientos académicos, la mayoría de ellos resultado de investigaciones en las que participaron profesores de la ESAP. En su momento, la Escuela de Alto Gobierno volverá sobre el tema y abordará aspectos que

condicionan y también marcan los procesos de reforma del Estado, tales como la bioadministración, el gobierno abierto y digital, la tecnología, la integridad y transparencia, entre muchos otros.

A los ponentes, gracias por compartir sus apreciaciones y a los lectores, buen provecho. La reflexión sigue abierta.

Referencias

Constitución Política [CP] 7 de julio, 1991, GJ núm. 116 [*Col.*].

Cuadrado Roura, J. R. (2001). *Política económica: objetivos e instrumentos*. McGraw-Hill; Interamericana de España, S.A.U.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (s. f.). *Atlas Estadístico, Tomo 1*. https://geoportal.dane.gov.co/servicios/atlas-estadistico/src/Tomo_I_Demografico/index.html

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, Potencia Mundial de la Vida*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf

Jessop, B. (1999). *Crisis del Estado de bienestar: hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Siglo del Hombre Editores.

Jessop, B. (2014). El Estado y el poder. *Utopía y praxis latinoamericana*, *19*(66), 19-35.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (s. f.). ¿Qué son los Objetivos del Desarrollo Sostenible? https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals

Bibliografía complementaria

Departamento Nacional de Planeación [DNP] y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2024). *Informe final Misión de Descentralización*. https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-final-mision-descentralizacion

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2023). Consulta por temática. *Observatorio del Sistema de Ciudades*. https://osc.dnp.gov.co/tematica

Manrique Soacha, C. A. (2024). Bio-administración pública. El cambio de las administraciones públicas para la vida. *BioAdministración Pública. Revista Institucional del Departamento Administrativo de la Función Pública*, (1), 8-11. https://www.funcionpublica.gov.co/revista-bioadministracion-publica/primera-edicion

Observatorio de Agenda Legislativa y Asuntos Electorales. (2024, julio). Informe agenda legislativa del gobierno del presidente Gustavo Petro Urrego en la segunda legislatura (2023-2024). Observatorio de Agenda Legislativa y Asuntos Electorales. https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2024/07/VF.-Informe-20-Periodo-Legislatura-2023-2024.pdf

Reforma del Estado: límites y posibilidades de una nueva administración de lo público

Jenny Elisa López Rodríguez

Introducción

Este texto responde a dos preguntas centrales alrededor del debate sobre la reforma del Estado colombiano. La primera busca indagar si es necesario o no un proceso de reforma del Estado en Colombia y la segunda pregunta busca determinar los elementos que deberían ser tenidos en cuenta en dicha reforma. Estas inquietudes se dan en el marco de tres elementos de contexto centrales: el primero de ellos es la experiencia del cambio político que se está dando en Colombia a partir de la llegada al poder ejecutivo nacional de un proyecto político de carácter progresista, que recoge un sentir de descontento social y que tiene como soporte organizaciones de base a lo largo y ancho del país. Un segundo elemento lo constituyen los límites de la acción del Estado y del mercado en la gestión de lo público, evidenciados por la pandemia de covid-19, que generó un reposicionamiento del Estado frente a lo público. El tercer y último elemento es un escenario de crisis generalizada en la cual confluyen las crisis económica y ecosistémica, los efectos negativos del cambio climático, la declaratoria de hambruna en el planeta, los nuevos escenarios de guerra y la profundización de las crisis migratorias y humanitarias.

En este contexto, se puede afirmar que la reforma del Estado colombiano es necesaria y pertinente al menos por dos razones; la primera se refiere a la llegada al Gobierno con un proyecto político de corte progresista, que plantea el papel del Estado como garante de lo público y del interés general, y que, además, asume el desencanto y el fracaso del mercado como mecanismo privilegiado de asignación de recursos, de proveedor de bienes y servicios públicos. De igual manera, reconoce los límites de la democracia liberal y de su versión ajustada como democracia participativa. Este proyecto político requiere de manera urgente un soporte institucional que posibilite la recomposición de los equilibrios y las dinámicas del poder y, con ello, permita generar condiciones para proyectos colectivos de futuro invisibilizados, marginalizados y subalternizados.

La segunda razón para justificar la reforma del Estado en Colombia es el reconocimiento de las tendencias de cambio estructural en el orden de la vida humana, las cuales imponen una nueva agenda a los estados. Esto significa que, más allá de la lectura del proceso político institucional interno, se están presentando cambios de orden económico, geopolítico, ambiental, social y cultural que cuestionan el papel del Estado.

Sin embargo, la orientación de estos cambios implica tener al menos dos elementos de partida o, si así se quiere, dos restricciones de entrada:

- Los límites y las posibilidades de la reforma del Estado, en sus dimensiones del gobierno y la administración pública, están dadas por el reacomodamiento de los regímenes de acumulación, de organización del trabajo y de legitimación del Estado (Jessop, 1999 y 2014) y no necesariamente ante un cambio estructural en las matrices de poder.
- Sin embargo, las tendencias de cambio pueden conducir, a mediano y a largo plazo, a la generación de las condiciones de transformación hacia un Estado y una administración pública que respondan de manera más adecuada a las condiciones de inequidad y sufrimiento generalizado. Así, se configura una aspiración social válida frente al rol del

> Estado, de la administración pública y la administración de lo público, lo cual sí requiere de cambios profundos en las matrices de poder.

Estas dos restricciones señalan tanto el límite de los procesos de reforma como las posibilidades de fuga. Teniendo en cuenta lo anterior, para responder a las dos preguntas se plantea un itinerario que tiene tres momentos: el primero de ellos aborda una caracterización de los procesos que están generando cambios en los regímenes de acumulación y organización del trabajo y los regímenes de legitimación, a partir de elementos de análisis brindados por Jessop (1999, 2014 y 2017), los cuales dan cuenta de la reforma de Estado en una perspectiva relacional. Un segundo momento aborda elementos que explican las necesidades de reforma en clave del actual momento político-institucional de Colombia. En el tercer momento, se plantean los ejes de reforma del Estado y de la administración pública teniendo como referentes centrales la necesidad de la profundización de la democracia en clave de democracias radicales y obedienciales (Honneth 1997 y 2007; López Rodríguez, 2022); el paradigma de la complejidad (García, 2006; López Rodríguez, 2020; Morin, 1992, 2003a, 2003b y2006); y algunos elementos de la ciencias de la complejidad (Hofstadter, 1995; Izquierdo Uribe, 1999; Prigogine y Stengers, 2004; Maldonado Castañeda, 2020).

Primer momento: transformaciones en los regímenes de acumulación y legitimación

La reforma del Estado puede ser leída en la clave propuesta por Jessop (1999 y 2014), en el sentido de comprender las transformaciones en los regímenes de acumulación y organización del trabajo y los regímenes de legitimación. En cuanto a los regímenes de acumulación y organización del trabajo, abarcan la forma específica que adopta el orden macroeconómico para sostener el proceso de reproducción ampliada, mientras que los regímenes de legitimación comprenden los mecanismos que mantienen la validez y la aceptación del orden existente; e

incluyen un modo de regulación y un modo de societalización, es decir, los mecanismos que permiten la obediencia sin el uso de la fuerza (Jessop, 1999, pp. 21-28).

De esta manera, se puede evidenciar cambios en el régimen de acumulación y de organización del trabajo y en el régimen de legitimación, los cuales se abordan por fuera de escenarios de causalidad lineal; por el contrario, se presentan en el marco de fenómenos en espiral (causas que son efectos a la vez y se reconfiguran en tiempos y espacios determinados), y de redes de relacionamiento que, además, tienen diferentes escenarios que permiten comprender al Estado y a la administración pública en este entramado. Esto quiere decir que los escenarios a continuación expuestos surgen de comprender la mutua afectación entre los procesos socioeconómicos y político-institucionales, y que dan cuenta de una perspectiva relacional, esto es, de una perspectiva en clave de complejidad.

Transformaciones del régimen de acumulación y organización del trabajo

La transformación en el régimen de acumulación y la organización del trabajo es evidente teniendo en cuenta los siguientes procesos:

- *Profundización de las tensiones entre el capital financiero y el capital productivo*, donde el primero sigue teniendo un predominio en el sistema económico mundial y, en los escenarios de crisis, sigue exigiendo soporte por parte del Estado. Sin embargo, ante las dinámicas de baja de la demanda concreta de bienes y servicios, los procesos de inflación y las restricciones del mercado mundial —que son producto de la pandemia y de la guerra—, se considera nuevamente el papel del Estado como actor anticíclico en la economía. Esto se expresa en el inicio de procesos de desglobalización (Montiel Martínez y Dabat Latrubesse, 2022; Sanahuja, 2019), salidas neokeynesianas y neoestructurales, apoyadas estas últimas por la Comisión Económica para América Latina (Cepal) en América Latina (Bárcena y Prado,

2015; Ocampo, 2019, Ormaechea, 2022), que dan cuenta de un llamado al Estado en la mediación de estas tensiones, especialmente por las implicaciones de estos procesos en el recrudecimiento del conflicto y la desprotección social.

- *Las cuarta y quinta revoluciones industriales* ponen de presente un nuevo marco para el desarrollo de las fuerzas productivas y las transformaciones del mundo del trabajo. Se considera que esta fase de automatización y robotización continuará con la tendencia del capital a la disminución de la utilización de la mano de obra. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2023), para el año 2023 se estimaba que el déficit de empleo seguiría creciendo especialmente en los países de ingreso bajo e ingreso medio, llegando en los primeros a una tasa del 21,5 % y en los segundos, al 11 %.

  Además de esto, los cambios de la percepción del ser humano sobre sí mismo reafirman, para algunos, el papel emancipatorio de la ciencia y la tecnología como expresión del dominio de la naturaleza y de la vida. Así, poshumanismo y transhumanismo, entendidos como mejoras cualitativas de lo humano (Braidotti y Gilroy, 2016; Braidotti, 2019; Bostrom, 2003; Bostrom y Roache, 2010; Cormie, 2021), devienen como expresiones de este proyecto donde el conflicto social —problema y necesidad, en un sentido amplio—, será solventado por la ciencia y la tecnología, lo que da lugar a una posibilidad de lo humano, sin aquello que hasta ahora se consideraba el límite de lo humano: la muerte y sus límites biológicos. En consecuencia, aparecen y se sofistican nuevas formas de biopoder que se extienden a más esferas de la vida humana (Moncayo, 2012) y, con ello, se actualiza la discusión ético-política (Gorjón, 2022; Lo Feudo, 2022; Palma, 2022).
- *Tensiones entre las nuevas formas de relacionamiento laboral* orientadas a la flexibilización laboral, junto con la crisis y la necesidad del fortalecimiento de los sistemas de protección social. El contrato de trabajo se constituye hoy en una forma cada vez menor de regulación de la relación laboral, lo que

da paso a un crecimiento en los países industrializados como en los países de ingresos medios y bajos del llamado empleo atípico (OIT, 2016), el cual enmascara, no en pocos casos, formas de precarización del empleo.

Estas formas de relacionamiento laboral transforman las dinámicas organizacionales tanto en el sector privado como en el de las administraciones públicas. Tienen, a su vez, un impacto negativo en la dinámica social, que exige fortalecer los sistemas de protección social como medida clave para asegurar niveles de bienestar y de soporte frente a los riesgos de las fluctuaciones económicas. De esta manera, la existencia de sistemas robustos de protección social sigue siendo una condición importante para lograr mayores niveles de trabajo decente.

- *Límites del ciclo económico junto con el ciclo energético y la crisis ambiental*. La crisis económica prolongada se presenta por primera vez en una clara relación con los límites de la matriz de combustibles fósiles como fuente energética, no solo por su carácter no renovable, sino especialmente por sus impactos frente al cambio climático (Parmesan, 2022). Por consiguiente, la tesis sobre la insostenibilidad del ciclo económico busca salidas en la bioeconomía, tanto en su visión más institucional (Cepal, 2019) —a través del conocimiento de los recursos biológicos disponibles, el aumento de las capacidades científicas y tecnológicas, la adecuación de los mercados y los consumidores—; como en su visión más radical (Rincón-Ruiz, 2023), que considera una *mirada otra* sobre la economía como economía para la vida. En ambas tendencias se plantea la necesidad de un viraje de la economía que implica un replanteamiento de la concepción del ciclo económico, en especial, sus relaciones con la matriz energética, la tecnología, el lugar de la naturaleza y con ello el papel del Estado y su institucionalidad frente a la economía. En este sentido, es necesaria la transformación de los órdenes jurídicos como componente de la materialidad del Estado, que permita

poner en el centro del orden jurídico del Estado a la vida y pasar, como lo señala Susana Borràs-Pentinat (2023), del antropoceno al ecoceno.

- *La guerra como estrategia de acomodación económica y geopolítica*. Ante la crisis, la guerra se ha vislumbrado de manera importante como una estrategia de acomodación económica y no solo geopolítica, lo que pone en evidencia la multipolaridad de los liderazgos mundiales y su incapacidad de mantener acuerdos mínimos en áreas como el comercio internacional, la industria armamentista, los derechos humanos y la transición energética. En este sentido, se puede afirmar que en estos momentos la guerra muestra de manera más clara los potenciales beneficios económicos y, por tanto, aparece como confrontación geoeconómica, posicionándose cada vez más como un riesgo inminente según el World Economic Forum (WEF, 2023), y con ello reconfigurando los procesos de globalización y desglobalización.

Desconocimiento formal del poder económico y político de los negocios y las mafias transnacionales

Ya a principio del siglo se evidenciaba el poder de las mafias y su papel en la cooptación de los Estados y, por ende, en la geopolítica internacional; a la par, ha crecido la preocupación por su influencia en la economía mundial. De acuerdo con lo establecido por Interpol (2022), la delincuencia organizada se considera una de las tendencias delictivas más importantes a nivel mundial y es percibida como una amenaza alta o muy alta por todos los países (Schultze-Kraft, 2016).

Para algunos, se presentan evidencias de una guerra perdida (Naím, 2011), especialmente por su capacidad para borrar el límite entre lo legal y lo ilegal, esto es, la pérdida de lo legal como marco de contención (Gayraud 2005 y 2010). Desde visiones más heterodoxas, se plantea que las economías ilegales permiten la inclusión en los flujos económicos a sectores económicos marginales, lo que da lugar a comprensiones diferenciadas sobre los procesos de

globalización económica (Lins, 2007) y su papel en la dinámica del capitalismo global (Galindo, 2005).

Por otro lado, el crimen organizado exhibe otro nivel con su alcance multinacional, que opera de manera diferenciada de acuerdo con las debilidades o las fortalezas institucionales y se ve como una amenaza para la democracia (Allum y Siebert, 2004). Es por ello que ha sido un elemento importante en la caracterización de Estados fallidos. Sin embargo, es claro que su nivel de cooptación no llega solo a Estados con instituciones débiles y su poder creciente hace que se considere como una amenaza de orden global, especialmente por sus diversas formas de circular en ámbitos nacionales y transnacionales, por la capacidad de impacto en las decisiones estatales y las débiles capacidades de los Estados para su confrontación (Carnevale *et al.*, 2017; Ferrajoli, 2008) o de las formas específicas de gobernanza criminal en regímenes neopatrimonialistas (Alda-Mejías, 2023).

Esta realidad es evidente en América Latina y Colombia, donde el poder del narcotráfico y sus relaciones con el conflicto armado han dado lugar a uno de los procesos más violentos y desbordados institucionalmente en los últimos 30 años, lo que ha dado origen a las categorías de narcoestado o Estado mafioso, que se alimenta de y permea una cultura política que llega a ser una cultura mafiosa (Mejía, 2018).

Como es evidente, los procesos de transformación de los regímenes de acumulación y de organización del trabajo son sustantivos. A pesar de ello, la situación de América Latina y Colombia mantiene su trayectoria histórica: provisión de materias primas, especialmente de carácter minero-energético, mano de obra barata, profundización de las inequidades sociales y regionales (Cepal, 2021 y 2022), vulnerabilidad de los sistemas de protección social, fragilidad de las economías frente a las decisiones de protección y reacomodaciones de los países de centro. Sin embargo, hoy la realidad de América Latina y Colombia se enfrenta a una expansión del poder de las mafias del narcotráfico y a negocios transnacionales como la minería ilegal y la trata de personas, generado nuevos desafíos a los pueblos y los Estados.

En este escenario, se exige un reacomodamiento importante del papel del Estado en relación con: la economía, su papel en la articulación de las relaciones entre el capital y el trabajo; el conflicto derivado de los incrementos de la desigualdad y la permanencia de altos niveles de pobreza; los cambios productivos; la necesidad de reglas frente a las fronteras de la ciencia y la tecnología; los límites y las posibilidades de acciones locales y globales entre la voracidad económica y la crisis ecológica. Lo anterior significa que más allá de la pregunta por la necesidad de *las reformas del Estado, estas se están dando, eso sí, sin llegar aún a un cambio estructural propio de la concentración del poder y de la riqueza como sellos del Estado moderno y de las lógicas del capitalismo*.

Transformaciones en el régimen de legitimación

La dimensión política de las transformaciones está dada por una recomposición de los ejes de legitimación que intentan sostener la selección estratégica del Estado en el marco de la dinámica de las relaciones de poder. Durante el siglo XX, el Estado de bienestar y la política social cumplían una función legitimadora, especialmente en América Latina, donde la ausencia de regímenes democráticos dejó la carga del equilibrio inestable a la acción del Estado y no al sistema político. La crisis de los ochenta y el inicio de este milenio posicionó a la democracia liberal como el nuevo eje de legitimación, siendo las votaciones el lugar privilegiado de participación; señala Lechner que América Latina pasó de un debate centrado en la revolución a otro centrado en la democratización: "Si la revolución es el eje articulador de la discusión latinoamericana en la década del 60, en los 80 el tema central es la democracia" (Lechner, 1985, p. 104).

Hoy después de casi 40 años, la democracia liberal muestra sus límites, que se pueden identificar al menos en tres aspectos: 1) *la incapacidad de los movimientos y partidos políticos* para dar cuenta de las formas diversas de organización política, de agencia individual y colectiva, por lo cual no logran cumplir su papel de bisagra entre la sociedad, el Estado y las lógicas de acceso y disputa por el poder; 2) *la incapacidad para sustentar debates y responder a demandas*

de justicia en sus diferentes dimensiones (social, de género, étnica, ambiental, epistémica), al reducir su aporte a la configuración de reglas de juego claras para la lucha pacífica por el poder; y 3) *su incapacidad en la generación de una cultura política que respaldara y protegiera un núcleo básico de principios y libertades,* siendo este último aspecto el que deja la mesa servida para la recomposición de fuerzas conservadoras y autoritarias que materializan el mayor temor de los liberales: una sociedad que decida en contra de sus propias libertades.

Por otro lado, el descontento social avanza en la misma dirección que la brecha entre las expectativas sociales y los procesos políticos y de gobierno, lo que da paso a nuevos populismos y neoautoritarismos acompañados de un marco de polarización. En América Latina, en la última década la opción por la democracia se torna frágil y su utilización discursiva profundiza más su debilitamiento; los discursos vacíos causan hartazgo y desazón que, ante la creciente incertidumbre por la crisis generalizada, dan lugar a un nuevo escenario de legitimación, en el cual el control y la coerción son preponderantes y se sustentan en formas de securitización como antídoto ante la incertidumbre y el miedo.

Así mismo, la pandemia del covid-19 demostró los límites de las administraciones públicas que se fundamentan en el cuerpo doctrinario de la nueva gestión pública, lo que evidencia las fisuras de una acción pública que parte de las lógicas de mercado y la supuesta superioridad de los mecanismos de mercado en la provisión de bienes y servicios públicos. Así, las corrientes denominadas de posgerencia pública, entre ellas, las miradas de la gobernanza como modelo de gestión, el gobierno total (Christensen y Lægreid, 2007; Lægreid, 2017) o el nuevo servicio público (Denhardt y Denhardt, 2000 y 2003) ponen de manifiesto las dificultades del modelo de gestión pública, especialmente en lo referente al despojo del carácter político de la acción pública. Sin embargo, como se profundiza más adelante, junto con lo anterior se cuestiona de fondo la eficiencia como criterio principal de decisión, esto es, ante demandas profundas de justicia, no parece pertinente ni coherente que la acción de gobierno esté

sustentada en un modelo de gestión como la gerencia pública de tipo sigma, como la llaman Hood *et al.* (1997), por estar sustentada en un principio de eficiencia y no en un tipo theta, que se basa en la justicia y la responsabilidad.

Al mismo tiempo, se evidencian cada vez más los fallos de la racionalidad técnico-burocrática como expresión de la mejor forma de hacer las cosas. Así, mientras la acción pública se muestra como neutral, basada en conocimiento técnico-científico, orientada y necesaria para el bienestar general, la ciudadanía se muestra contraria y desconfiada. La incertidumbre y el desencanto han hecho camino por la constatación de la vida misma, donde el riesgo de la pérdida de la vida de manera generalizada se ve como una posibilidad real; así, la racionalidad técnico-burocrática tiene su prueba de fuego, en cuanto ha creado un mundo de avances significativos sin que eso haya representado una mejora sustancial de las condiciones de la vida de las grandes mayorías. De esta manera, la idea de progreso actualizada en los conceptos de desarrollo en sus diferentes versiones —a saber, económico, humano, sostenible, entre otros— y legitimada por el argumento técnico-burocrático ha encontrado sus límites, especialmente en América Latina, donde empieza a redescubrir nuevas posibilidades de proyectos de futuro diversos: Buenos Vivires o Vivir Sabroso (Macas, 2014; Torres-Solís y Ramírez-Valverde, 2019).

En el mismo sentido, la norma ha perdido su valor como mecanismo disciplinador del poder y tal vez este es uno de los fenómenos centrales de las transformaciones en el régimen de legitimación. La pérdida del valor de la norma se expresa en diversas dimensiones, siendo la cooptación la más importante, esto es, el nivel de corrupción más alto en la medida en que se produce un sometimiento de los ordenamientos jurídicos a intereses privados. Este fenómeno no solo se da en pequeños Estados con fragilidades institucionales —tal como lo plantea la Organización de Naciones Unidas en su reflexión sobre las condiciones para declarar un Estado fallido—, sino en los países de centro, donde para algunos analistas, explica de manera importante tanto la crisis económica del 2008 como la salida errática a la crisis (Stiglitz, 2010). Stiglitz

explica cómo los circuitos y las relaciones trianguladas entre el gobierno de los Estados Unidos, los bancos y las aseguradoras permitieron crecimientos económicos desbordados y, a su vez, el debilitamiento de la confianza en el sistema, que finalmente condujo al empobrecimiento de la clase media estadounidense con la crisis inmobiliaria y a la expansión de los fallos de los mercados mundiales.

Una segunda dimensión del debilitamiento de la norma como mecanismo disciplinador del poder sigue siendo el ordenamiento jurídico internacional, cuya aceptación y mecanismos de cumplimiento funcionan de manera asimétrica; y, aunque está claro que la naturaleza del derecho internacional no es coercitiva, su inoperancia y su aplicación asimétrica generan una pérdida de legitimidad y confianza como camino de acuerdo para la búsqueda de la paz y el bienestar global. Los hechos de la pandemia y el resurgimiento de nuevos escenarios de guerra global, como la guerra entre Ucrania y Rusia y el genocidio palestino, muestran la imposibilidad de lograr unos mínimos acuerdos frente al derecho internacional humanitario.

Una tercera dimensión se da a nivel de los Estados, especialmente aquellos de institucionalidades débiles, donde la corrupción y la impunidad ocasionan una pérdida de la norma como regulador social, la cual se expresa tanto en la lucha por el poder y su ejercicio como en el incremento de las actividades delictivas. En el primer caso, si bien era propio el rompimiento del ordenamiento jurídico en la tradición de los regímenes autoritarios y militares en el caso de América Latina, hoy se evidencia una nueva estrategia de lucha política que pasa por el sometimiento del ordenamiento jurídico, con control de los medios de comunicación y de los intereses económicos donde aparece un nuevo fenómeno calificado como golpe blando (Ríos Vera, 2018) y de los cuales se presentan ejemplos en Brasil, Bolivia y Perú, y se configura como posibilidad para Colombia.

Ahora bien, respecto al incremento de actividades delictivas, estas están más reforzadas en países con anclajes en actividades ilícitas organizadas, como es el caso de América Latina (ONU, 2023).

Otro elemento central de las transformaciones en el patrón de legitimidad está relacionado con la acción del Estado soportada en la estandarización y la homogenización como principio de neutralidad, unidad y eficiencia. Si bien se ha planteado una explosión de demandas diferenciadas frente a los Estados —en Europa, con el surgimiento de los nuevos movimientos sociales (Offe,1992; Tilly y Wood, 2009), así como mayores demandas para asegurar estilos de vida (Giddens, 2000), y en América Latina, con el reavivamiento de movimientos sociales (Almeida y Cordero, 2017), con las especificidades propias de procesos de emancipatorios ligados a las mujeres, los pueblos campesinos y étnicos e históricamente excluidos—, se sigue planteando por parte del Estado una acción pública estandarizada y homogeneizante que desconoce las diversidad de las diversidades. Por tanto, no responde a las demandas sociales crecientes, lo cual genera mayores fisuras en términos de la legitimidad del orden establecido. Es importante señalar, como lo hace Tilly, que los movimientos sociales son una expansión de la democracia y un vehículo de participación en la acción del Estado, más específicamente señalado por él, en la política pública (Tilly y Wood, 2009, p. 21), esto es, en un escenario donde se concreta la acción del Estado frente a unas expectativas sociales delimitadas.

Ante estas tendencias, es claro que la legitimidad propia de una globalización que se basa en la lógica de democracias liberales de mercado ha entrado en una fase de transformación. Igualmente, es temprano para saber y describir las condiciones de un nuevo reacomodamiento, reconociendo que tanto la democracia liberal como el mercado mostraron los límites de la competencia como mecanismo de progreso. Esto significa que, si bien la justificación teórica del mercado y la democracia se sustentaba en la reproducción de la competencia como mecanismo de progreso, la crisis que se vive hoy muestra, para algunos, su fracaso total y, para otros, sus necesidades de ajuste y profundización. Así, el patrón de legitimación está dando un viraje en la medida en que ya no es suficiente la democracia liberal y la acción del Estado ha mostrado de nuevo su incapacidad para soportar la reproducción

de las condiciones materiales de vida. En palabras de Poulantzas, se está ante fisuras de la dimensión positiva del Estado, esto es, el mantenimiento del patrón ideológico que sostiene su acción y le permite ser generadora de consensos, así como su capacidad para sostener medidas materiales para las clases populares (1991, pp. 27-34).

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede afirmar que están ocurriendo procesos de reforma del Estado en virtud de las transformaciones en los regímenes de acumulación y legitimación. Nuevamente, es importante subrayar que se está hablando de un reacomodamiento. Esto significa que las fuerzas del capital seguirán manteniendo su dinámica y la búsqueda de sus tasas de ganancia en el marco de procesos de desglobalización para unos Estados, como estrategia para recuperar autonomía y preservar sus condiciones de vida (por ejemplo, Inglaterra y Estados Unidos) y de profundización de las presiones para otros Estados, con el fin de que cedan más soberanía (renuncia a la política monetaria, nuevos acuerdos de explotación minero-energética y adaptación tecnológica). De igual manera, se está ante nuevos acuerdos y estrategias de regionalización mundial, a saber, el grupo de los Brics+ (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica, recientemente Argentina, Egipto, Etiopia, Irán, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes), que representa hoy casi el 29 % del PIB global y que tienen su propio banco de desarrollo denominado Nuevo Banco de Desarrollo (NBD), que pretende concentrarse en un financiador importante del Sur para el mundo (UNCTAD, 2022).

En todo esto es evidente que se sigue apelando a la permanencia del Estado como articulador de la economía mundial, como catalizador de cambios y como mecanismo de control frente al conflicto, más cuando las amenazas derivadas del hambre, la migración forzada, las debilidades institucionales, los efectos negativos del cambio climático soportadas en escenarios de desigualdad están a la orden del día.

Por lo anterior, es posible delinear una primera conclusión en clave de respuesta a la primera pregunta sobre la necesidad de reforma del Estado en Colombia y si es necesaria de cara a los

cambios globales que exigen una mirada proactiva y propositiva frente a esos cambios estructurales. Ahora bien, no es suficiente pensar en el orden global: la necesidad de la reforma tiene razones y pretensiones concretas en Colombia, las cuales se articulan parcialmente con las tendencias de orden mundial; de estos elementos se trata la sección siguiente.

Segundo momento: los procesos de reforma en perspectiva del Estado colombiano

Dentro de las razones centrales para una reforma de Estado en Colombia hay que considerar cuatro aspectos centrales: 1) la degradación del Estado colombiano; 2) la actualización de las promesas constitucionales derivadas del Acuerdo de Paz del Estado colombiano y las Farc-EP; 3) el agotamiento de la nueva gerencia pública y la fragmentación estatal; y 4) la nueva agenda propia de un viraje de la apuesta de futuro en Colombia, en clave de fortalecimiento del Estado y de ampliación de la interpretación de la justicia.

La degradación del Estado en Colombia se soporta en el hecho de reconocer sin más reparos el nivel de cooptación del Estado colombiano. Esta cooptación se da en el marco de los procesos de violencia y conflicto armado de los últimos treinta años, que se explican por la confluencia de varios procesos: la respuesta violenta e ilegal de las élites nacionales y regionales frente a los procesos de descentralización; el mantenimiento de movimientos guerrilleros como el Ejército de Liberación Nacional y las Farc-EP, tras los acuerdos de paz de los años noventa; la expansión y diversificación de los negocios del narcotráfico y la ampliación de espacios e incentivos para que los actores privados se usufructúen del mandatos público.

Así mismo, la Comisión de la Verdad y la Jurisdicción Especial para la Paz han mostrado que el poder ejecutivo, el poder legislativo y en algunos casos el poder judicial desempeñaron un papel fundamental en la dinámica de la guerra, victimizando a los sectores más desfavorecidos y vulnerables de la sociedad colombiana (Comisión de la verdad de Colombia, 2022). En este

ejercicio concreto de romper el Estado social de derecho, el despliegue institucional, tanto en su estructura como en la dinámica y funcionalidad, respondió en parte a estos intereses.

Por otro lado, el Acuerdo de Paz del Estado colombiano y las Farc-EP actualizó parte de las promesas de la Constitución Política de 1991 y así se estableció una agenda de cambio para el Estado colombiano, donde la construcción de paz se estableció como faro central para la acción pública, a través de la definición de una nueva jerarquía en los criterios de decisión. En consecuencia, la justicia en sus diversas dimensiones, la participación, la diversidad y la eficacia se jugarían su lugar al lado del criterio de eficiencia en las decisiones públicas. Sin embargo, la oposición política manifiesta del gobierno de Iván Duque a su implementación, así como el ascenso de un gobierno que tuvo como bandera política el logro de la paz vía el cumplimiento del Acuerdo, abre una nueva oportunidad para la sociedad colombiana que exige, sin lugar a duda, cambios en la dimensión institucional del Estado y, por tanto, en la administración pública.

También hay que abordar el fracaso de la nueva gerencia pública y la fragmentación de la acción pública. En efecto, la nueva gerencia pública, como modelo de gestión propio del arreglo institucional adoptado desde los años noventa, y el mismo neoliberalismo evidenciaron su incapacidad para paliar las crisis (Roth, 2020), la corrupción y la violencia en el país. El estallido social y la pandemia por el covid-19 mostraron las promesas incumplidas tanto en el fortalecimiento de las capacidades del Estado, las bondades de la prestación privada de los bienes y servicios públicos, así como en la disminución de las vulnerabilidades económicas y sociales. De esta manera, las medidas tomadas llevaron a romper con los lineamientos establecidos por los criterios de focalización y las estrategias de la política social (Lara *et al.*, 2021), así como la validez de los mecanismos de mercado y la exigencia de la acción estatal.

La vulnerabilidad social mostró su cara, no solo ya en las clases reconocidas como vulnerables sino también en las clases

medias, lo que puso en evidencia la dimensión de las nuevas pobrezas y las pobrezas ocultas identificadas con anterioridad. Junto con ello, el anunciado debilitamiento de los sistemas de protección social cobró su cuota; de acuerdo con la Cepal (2019), antes de que iniciara la pandemia, el fortalecimiento de los sistemas de protección social era una condición para superar los embates de las crisis venideras y mantener lo ganado en las últimas décadas.

> En ese contexto [de deterioro de los indicadores laborales], la red de protección que se amplió y fortaleció en la región a partir de comienzos de la década de 2000, contribuyendo a las mejoras observadas hasta mediados de la presente década, ha cumplido un rol fundamental para contener deterioros distributivos y evitar mayores retrocesos en los niveles de pobreza, extrema pobreza y desigualdad en los ingresos. (Cepal, 2019, p. 14)

Sin embargo, la pandemia mostró la debilidad de dichos sistemas, lo que dejó al Estado como garante primero y último frente a las demandas de bienes y servicios esenciales: alimento, salud, servicios públicos, techo y educación (Lara *et al.*, 2021; Cepal, 2021 y 2022).

Por otro lado, la fragmentación del Estado se ha hecho cada vez más evidente. Esta segmentación propia de los procesos de agenciamiento, la terciarización y la acción sectorial mostró las debilidades en términos de coordinación y adaptabilidad, lo que dio paso a acciones de orden coercitivo y de carácter central para afrontar la crisis. A este respecto, no es posible obviar que la gran mayoría de los países, especialmente en América Latina, optaron por la declaración de estados de excepción, situación que en el caso de Colombia se prolongó de manera injustificada más allá del segundo año de pandemia (Lara *et al.*, 2021):

> En términos de gestión, los nudos problemáticos se presentaron de manera recurrente en la relación intergubernamental,

> las lógicas nacionales y territoriales; y por otro lado la oportunidad y calidad de la acción pública. Respecto a las relaciones intergubernamentales se presentaron escenarios de conflicto derivado de las fallas de coordinación intergubernamental tanto horizontal como vertical, las brechas entre las decisiones nacionales y las posibilidades de pertinencia y operacionalización territorial, en el manejo centralizado de recursos económicos y la responsabilidad de operación territorial. (Lara *et al.*, 2021, pp. 37-38)

Así, la sectorialización como mecanismo de división funcional, la centralización estratégica y una pobre descentralización operativa siguen siendo las características centrales de la acción del Estado colombiano, lo que impide la coordinación horizontal e interescalar al interior del Estado y con la diversidad de actores con responsabilidades públicas. Esto hace que la acción pública esté lejos de lograr la coherencia y la consistencia de la acción conjunta (López, 2020, pp. 51-89).

Finalmente, dentro de los cambios políticos originados en el estallido social se cuenta la elección por primera vez de un gobierno progresista. Este proyecto político quiere reposicionar al Estado como garante de lo público y del interés general; además, asume el desencanto y el fracaso del mercado como mecanismo privilegiado de asignación de recursos y de proveedor de bienes y servicios públicos. También propone una profundización de la democracia en diferentes dimensiones y asume las alianzas público-populares como una alternativa de la acción estatal. Por lo anterior, requiere necesariamente de una reforma del Estado que dé soporte institucional a la recomposición de los equilibrios y las dinámicas del poder y, con ello, a la apertura a propósitos diferenciados de futuro colectivo (Buenos vivires, vivir sabroso).

En este sentido, se puede afirmar nuevamente que es necesaria una reforma del Estado y de la administración pública, la cual debe contemplar tanto los elementos estructurales derivados de los cambios en los regímenes de acumulación, de organización

del trabajo y de legitimación, como de las condiciones internas del Estado colombiano, que exigen una superación de la violencia, la desigualdad y las diversas expresiones de injusticia.

Tercer momento: los ejes de reforma del Estado y de la administración pública

Partiendo de la respuesta positiva dada a la primera pregunta, en el sentido de la necesidad de una reforma del Estado en Colombia, es importante examinar los ejes de reforma del Estado y de la administración pública, los cuales deben ser abordados bajo dos criterios: el primero de ellos, el criterio relacional, implica que cada elemento propuesto se relaciona con todos. El segundo criterio responde a una lógica fractal, lo que significa que dichos ejes se concretan en diferentes niveles y dimensiones de la realidad: el plano de las ideas, fundamentalmente de orden ético-político; el institucional, en cuanto estructura del Estado colombiano y dinámica de la administración pública; y el de la cotidianidad, donde se actualiza y se concretan la política, la acción del Estado y la administración pública.

Así mismo, es importante tener en cuenta que se parte de una concepción donde el Estado en su dimensión institucional y la administración pública responden necesariamente al carácter del reconocimiento del Estado como relación social (Jessop, 2014 y 2017; Moncayo, 2012; Poulantzas, 1991). En este sentido, los elementos de reforma que se proponen parten de tres referentes centrales: 1) la necesidad de la profundización de la democracia en clave de eticidad democrática (Dubiel *et al.*, 1997; Honnet, 1997), de una lógica agregativa (Marchart y Álvarez, 2009) y obediencial de la política (Dussel, 2016); 2) el paradigma de la complejidad (López, 2022a; Morin, 2003a, 2003b, 2005 y 2006; Prigogine y Stengers, 2004); y 3) elementos de la ciencias de la complejidad (López, 2022a; García, 2006; Maldonado Maldonado y Gómez, 2010), los cuales además son consistentes con los criterios de abordaje arriba señalados.

Cuatro elementos para una reforma del Estado

Los ejes de reforma del Estado deben al menos transitar por cuatro sendas: la recuperación de la política para el Estado y la administración pública; la recomposición del Estado y sus formas de despliegue territorial; la apertura del debate ético-político en clave de transformación de la cultura política y, con ello, de la cultura organizacional en el servicio público; y la complejización de los criterios de decisión política que superen la mirada técnico-burocrática.

Recuperación de la política para el Estado y para la administración pública

La política como dimensión de la vida humana debe estar puesta en clave agregativa, construcción de lo común y no solo en clave disgregativa, la lucha por el poder. De esta manera, la recuperación de la política para el Estado implica que sus acciones estén atravesadas por el debate político sobre el futuro de los pueblos y los órdenes sociales que subyacen a los mismos. Esto permitirá superar la visión dominante, que reduce el papel del Estado a la creación de condiciones de operación del ordenamiento económico, especialmente hoy, cuando son evidentes los altos niveles de concentración de la riqueza, la influencia de las grandes mafias y los niveles de cooptación del Estado colombiano. Esta recuperación de la política implica construir los vínculos entre los procesos organizativos sociales, los marcos electorales, el Gobierno y las dinámicas de la administración pública, lo que señala que toda acción pública responde de manera directa a una dimensión política, en cuanto permite o no la construcción de un futuro común.

En vista de lo anterior y ante los logros y los fracasos del modelo participativo de la Constitución Política de 1991, es necesario avanzar en un modelo de participación interescalar que posibilite los flujos de decisión de los órdenes nacionales, regionales y locales. Igualmente, dicho modelo debe permitir una participación eficaz

en los diferentes momentos de la gestión pública; esto significa posiblemente nuevos escenarios de deliberación y decisión, pero fundamentalmente una robustez en los mecanismos más que en las instancias para la participación.

Recomposición de la relación del Estado y su forma de despliegue territorial

La descentralización sigue siendo una tarea pendiente en Colombia, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no solo no desarrolla el espíritu constitucional, sino que deja atrapado el avance de los proyectos políticos territoriales en mecanismos de asociatividad territorial, que impiden incluso el desarrollo de las nuevas entidades territoriales propuestas por la Constitución Política de 1991, como las provincias y las regiones, e ignora el mandato frente a las entidades territoriales indígenas.

La descentralización en Colombia está atravesada por la violencia y el conflicto, especialmente en los últimos treinta años, lapso en el cual los gobiernos territoriales y el servicio público han estado en la tensión propia de los dinámicas de cooptación de sectores legales e ilegales (López Hernández, 2010; Gutiérrez, 2014), y a su vez por una lógica de recentralización administrativa y fiscal, que dejan solo vigente logros parciales en términos de autonomía política desvirtuados por casi ninguna autonomía administrativa o fiscal. En este sentido, la organización del Estado en el territorio pasa nuevamente por la pregunta política sobre el carácter del Estado colombiano, esa pregunta debe tanto visitar los debates entre Estado unitario o Estado federal o transitar hacia nuevas formas de autonomía territorial y de la materialización institucional del estado en el territorio.

El debate debe tener en el centro los principios de justicia y equidad territorial, asegurar y expandir los flujos de la vida y, por tanto, de la conectividad territorial, la participación amplia y el diseño institucional centrado en las autonomías con el soporte institucional para la acción conjunta vinculante (López Rodríguez, 2020).

Recuperación del debate ético-político en la transformación de la cultura política y organizacional

Como parte de los procesos de recuperar la política para la acción del Estado, es necesaria igualmente la recuperación del debate ético-político frente a las decisiones públicas. Esto incluye, como se señaló atrás, la ampliación de los escenarios de deliberación y participación, pero tiene una perspectiva más amplia en términos de la construcción de una cultura política para la paz.

Así, el debate ético-político debe propiciar cambios en la construcción de una eticidad democrática. Esto implica que los ciudadanos, los servidores públicos y todos aquellos que cumplen funciones públicas reconozcan que la democracia va más allá del proceso electoral, que es el proceso de construcción de una eticidad democrática bajo el principio del reconocimiento del otro (Dubiel *et al.*, 1997; Honneth, 1997, Wellmer, 1993; López, 2022a). Así mismo, abarca la búsqueda de la justicia y, por tanto, no es posible ser neutral, especialmente para quienes cumplen funciones públicas; al contrario, tienen un compromiso constitucional que en Colombia está determinado por la opción de constituirse en un Estado social de derecho.

En este mismo sentido, reconocer que se está ante una cultura mafiosa (Mejía, 2018) y, por tanto, una cultura organizacional pública mafiosa o como lo señala Garay Salamanca *et al.* (2008), con prácticas mafiosas, es condición indispensable para iniciar procesos de transformación. Esta situación es evidente en prácticas como la violación sistemática de la ley e incluso la creación de nuevas leyes para garantizar prácticas corruptas; la obediencia y el beneficio del más fuerte o bien del más sanguinario y adinerado, como sucede en Colombia; el llevar al extremo en el sector público lo que Chevallier y Loschak (1983) llamaban la creación del nido, esto es, la obtención de beneficios privados a través de la investidura del cargo público, que se expresa en el argot colombiano con la frases "Usted no sabe quién soy yo" o "Aquí mando yo".

En consonancia con lo anterior, no es posible pensar en una reforma institucional sin construir una cultura política que soporte y profundice la democracia, que sea la base de una

cultura organizacional en el servicio público y que actualice en la cotidianidad las máximas aspiraciones sociales en términos de democracia y justicia en sus diferentes dimensiones.

Ahora bien, una nueva cultura política debe actualizar el espíritu constitucional frente a la valoración y la dignificación del servicio público y del servidor público. Al mismo tiempo, exige un desanclaje al servicio de la figura del gobernante y un anclaje mayor a los pueblos, a los fines y los principios del orden constitucional, lo cual requiere de un fortalecimiento de las autonomías de los pueblos y su despliegue en las administraciones públicas.

Complejización en los criterios de decisión que superen la mirada técnico-burocrática de los modelos de eficiencia

Otro de los elementos centrales en la recuperación de la política está relacionado con la complejización de los criterios de decisión en la política y en la acción pública. Si bien el neoliberalismo, el neoinstitucionalismo económico y la nueva gestión pública —ejes de las reformas del Estado y de administración pública en los últimos treinta años— soportan sus tesis en la consideración del mercado competitivo como la institución más eficiente en la asignación de recursos y la eficiencia como el principal criterio de decisión, hoy la crisis deja al descubierto sus limitaciones. De esta manera, se cuestiona la competencia como mecanismo de progreso, lo que da lugar a la cooperación, el reconocimiento y la dependencia mutua como otra vía de transformación; igualmente, se cuestiona la eficiencia como el criterio central de decisión individual y colectiva.

El asunto está en volver a revisar la composición de los criterios de decisión pública y su jerarquía. La pandemia mostró las implicaciones concretas del cambio de criterios y su impacto; mientras la prioridad era la vida, el criterio de eficiencia quedó subordinado, sin ello, los cambios en la destinación de recursos, la construcción y el análisis de alternativas no hubieran sido posibles en términos de protección de la vida y de intentar sustentos mínimos.

Esto fue especialmente evidente en los cambios y los criterios de focalización (Lara *et al.*, 2021, pp. 11-43) y en la valoración de los bienes y servicios esenciales.

La complejización de los criterios de decisión implica señalar que la prevalencia y la dignificación de la vida requieren un tránsito hacia el reconocimiento de otros criterios de decisión que permitan un diálogo sinérgico en la toma de decisiones; darle un lugar al amor como principio político (López Rodríguez, 2022; Hardt y Negri 2006; Maturana, 1997; Maturana y Varela, 2003), a la autonomía y a la diversidad como principios de decisión junto a la eficiencia, a la eficacia, solo es posible en la dimensión política de la vida humana, más ahora donde los límites de lo humano se desdibujan y donde la vida de muchos seres se ha perdido y donde la vida humana misma está en juego (López Rodríguez, 2022).

Finalmente, lo anterior implica asumir una nueva mirada y práctica sobre la responsabilidad política. Como parte de los procesos de recuperación de la política, es importante priorizar la responsabilidad política de la ciudadanía en general, vía cultura política: de quienes están en el servicio público, como de quienes detentan los cargos más altos de representación política y esto incluye, de manera especial, pensar en las lógicas de las normas que rigen el alto gobierno. En Colombia, no se tiene una base institucional para asegurar la responsabilidad en términos políticos del desarrollo de altos cargos, solo existe la censura a nivel del cargo de ministro y la revocatoria del mandato a nivel territorial. Por tanto, es importante el fortalecimiento de las funciones de control político de la sociedad frente a altos cargos en el Estado en los diferentes niveles territoriales.

Elementos de reforma de la administración pública

Teniendo en cuenta lo anterior, el despliegue institucional del Estado en el nivel de la administración pública debe plantearse al menos los siguientes ejes de reforma: el avance hacia modelos de gestión de orden sistémico, el fortalecimiento del carácter político de los ministerios y el reconocimiento de las formas comunitarias de gestión de los asuntos públicos.

Modelos de gestión en clave política y sistémica

La estructura y la dinámica organizacional de la administración pública están ancladas a un enfoque propio del mecanismo de la física mecánica y, en su mejor versión, en la observancia de sistemas deterministas. Es así como la organización de la administración pública señalada en la Ley 489 de 1998 está sustentada en una visión sectorial, centralizada y jerarquizada. El modelo de gestión se basa en procesos articulados a una lógica lineal, con una temporalidad establecida en lógica de etapas (tienen un comienzo y un fin, así como un orden establecido). Además, están condicionados de manera sustancial por la vigencia fiscal, lo cual impacta de manera significativa la dinámica de las decisiones y transgrede en muchos casos los procesos administrativos y las funciones sustantivas del Estado.

Por tanto, se puede afirmar que el problema va más allá: los procesos administrativos son procesos que sustentan la vida, pero su concepción y su estructuración se alejan de ella. En este sentido, se puede afirmar que la administración pública y sus procesos están estructurados por una racionalidad que no atiende la lógica de los procesos de la vida y, por tanto, terminan trasgrediendo la vida misma, al intentar disciplinarla bajo la racionalidad instrumental (López, 2017 y 2022a; Maldonado Castañeda, 2020).

Una vía de cambio debe tener en cuenta que el andamiaje institucional responde a dinámicas sociales complejas, caracterizadas por un alto volumen de variables, con fuerte intensidad del relacionamiento entre ellas en diferentes escalas, así como altos niveles de incertidumbre, *que exigen más una lógica de la relación y el vínculo que de la separación y la delimitación*. Si bien son fundamentales la claridad de las funciones y competencias en el diseño institucional, igualmente debe asegurarse la claridad de los flujos de información, de decisión y de recursos que posibilitan la acción conjunta, cualidad fundamental del carácter interorganizacional y sistémico de la acción pública. En este punto, es fundamental comprender que las administraciones públicas son sistemas complejos y, más específicamente, sistemas complejos adaptativos (Holland, 1992 y 2006).

Avanzar en ese sentido implica, primero, repensar la administración pública desde lógicas sistémicas de orden complejo. A pesar de varios intentos, siendo los primeros el Sistema Nacional Ambiental y el Sistema de Salud y, posteriormente, los avances en los años noventa con la reorganización de los ministerios por problemáticas y no por sectores, como fue el caso del Ministerio de Vivienda, Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, cuyo centro era la relación ser humano-naturaleza, estos no lograrían romper la inercia institucional, a tal punto que nuevamente fueron divididos en los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio y en el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Así mismo, el llamado a actuar de manera conjunta bajo la denominación de sistema (educativo, ciencia, tecnología e innovación, sistema de gestión de riesgos) no se ha logrado, lo que significa que hay sistemas formales sin acción sistémica.

Considerando lo anterior, cabe anotar que la reorganización institucional debe superar la lógica meramente sectorial y debe permitir la reactivación de los sistemas a partir de la acción sistémica. En efecto, la reorganización institucional implica una reorganización funcional y de competencias a partir de la reconstrucción de los asuntos públicos y las diferenciaciones necesarias, señalando los puntos de articulación e integración institucional y no en la lógica de exclusión propia de la organización sectorial.

Si bien la lógica de la definición de los diversos sistemas da cuenta de la necesidad de convergencia y acción conjunta, la lógica sectorial ha generado patrones de acción por estancos profundizando la fragmentación de la acción pública, tanto en el orden nacional como territorial. Esto es evidente cuando se realizan estudios sobre campos organizacionales, entendido el campo organizacional como "un área reconocida de la vida institucional [donde confluyen] los proveedores principales, los consumidores de recursos y productos, las agencias reguladoras y otras organizaciones que dan servicios o productos similares" (DiMaggio y Powell, 1999, p. 106). Así se ha observado que los análisis de campos específicos como agua potable, sistema penitenciario y carcelario

a nivel nacional, o participación en el Distrito Capital, muestran, por un lado, un gran desconocimiento de los responsables de los procesos, conflictos de los límites y alcances de competencias, de los puntos de encuentro y convergencia interinstitucionales, más si estas no corresponden al propio sector (PNUD y López, 2011; López Rodríguez, 2022a; UNAL, 2014 y López, 2022b).

La reactivación de los sistemas y la reconstrucción de una acción sistémica a partir del principio de sistemas complejos (López Rodríguez, 2022; García, 2006; Maldonado y Gómez, 2010), implica reconocer que las relaciones son determinantes en la caracterización del sistema y que sus cambios son permanentes, fuera de una lógica lineal. Así, la comprensión de la acción pública en una acción sistémica implica reconocer la importancia de las relaciones y los flujos, siendo los más importantes los flujos de información, flujos de decisión y flujos de recursos (López, 2022b). Los flujos se dan de manera interescalar y en diferentes niveles de vínculos con el sistema mismo y con los sistemas a los cuales pertenece (organización, sector, ámbito de intervención, estructura intergubernamental, orden internacional).

De esta manera, plantear una lógica del diseño institucional tiene que afrontar las características de los sistemas complejos y no negarlos como se sigue haciendo. De hecho, hay diversas características que deben ser abordadas en los diseños institucionales, fundamentalmente porque se acercan a las lógicas de la vida y, por tanto, son propias de las lógicas de la acción pública. Dentro de dichas características se encuentran: la autoorganización, que implica reconocer tanto niveles de autonomía como de adaptabilidad; la heterarquía (McCulloch, 1945), que alude al reconocimiento de diferentes fuentes de dirección; la emergencia, entendida como la manifestación de la transformación constante (Holland, 1992; Fromm, 2004); la recursividad o la propiedad de generación de nuevos vínculos y transformación de los existentes (Hofstadter, 1995); y la fractalidad, que permite recuperar el papel transformador desde la parte hacia el sistema y viceversa, esto es, toda acción local es sistémica toda acción sistémica es local. En este punto, es importante acoger los avances en las transformaciones

organizacionales derivadas de la perspectiva de la complejidad (Hernández Cansino *et al.*, 2022 y 2023; Fromm, 2004).

Dicho de otra manera, una visión sistémica de cuarta generación se ajusta de una manera más pertinente y coherente a la acción pública, donde se reconoce de manera mínima que su lógica es interorganizacional (Harmon y Mayer, 1999) y está articulada a elementos marco del sistema y del régimen político, así como del Estado en su lógica internacional. Igualmente, desde dicha visión se acepta que las relaciones entre estructura, función y agencia permiten una comprensión mayor de los procesos sociales y, en especial, de los procesos políticos, y que toda acción local de gestión dentro del sistema pasa necesariamente por la actividad de todo el sistema. Si se quiere, una decisión tomada desde el nivel central (Bogotá) afecta todo el sistema; pero una decisión tomada en el municipio más pequeño concreta y jalona toda la acción del sistema.

En este mismo sentido, un modelo de gestión basado en una lógica sistémica tiene como preocupación central asegurar la conectividad en función del cumplimiento de los propósitos del sistema, lo que significa una ruptura con la cultura organizacional de las administraciones públicas donde la decisión y la acción se basan en el principio de límite, dado ya sea por el ámbito de la función y la competencia, o por la fuente y la destinación de recursos. Esto implica potenciar la adaptabilidad y reconocer la articulación entre rutas críticas y toma de decisiones; las primeras como habilitantes de las segundas, es decir, la mirada de las rutas críticas como constructoras de posibilidad y no como operan de manera generalizada hoy, las rutas críticas como advertencia para asegurar el control.

Ahora bien, el debate ético-político debe orientar el sentido de la administración pública; aquí es necesario comprender que la administración pública concreta la posibilidad de la política como dimensión de la construcción de un futuro común. Una visión sistémica aborda el conflicto y los escenarios de disputa, de ahí que asumir un enfoque de heterarquías permita pensar el diseño institucional en términos de interescalaridad, reconociendo los

diferentes niveles de decisión, responsabilidad y desarrollo de capacidad institucional, lo que facilita el poder de decisión y acción en el lugar donde el asunto puede ser abordado. Lejos de negar el conflicto, los diseños institucionales deben estar en el centro del debate ético-político y deben asegurar las condiciones del despliegue de las autonomías. Por tanto, un diseño institucional fundamentado en flujos de energía e información bajo un principio de autonomía da cuenta de las necesidades de descentralización como de las necesidades de articulación y acción conjunta. El despliegue de la autonomía señala como condición la intensificación de las relaciones y los vínculos, de modo que una mayor autonomía de las organizaciones e instituciones con responsabilidades públicas está determinada por una intensificación de las relaciones y de los flujos entre ellas.

En términos institucionales, la reforma debe fortalecer el carácter político de los ministerios y el soporte de técnico para ampliar los espacios de deliberación política. Un proceso de reforma del Estado requiere el fortalecimiento de los ministerios como rectores de política y soporte técnico de las decisiones. Esto implica, por un lado, la ampliación del diseño institucional para los ejercicios de deliberación pública, un vínculo con el Congreso de la República, los gobiernos territoriales y diversos sectores sociales y, por otro, el fortalecimiento técnico que debe conducir a la ampliación de la inteligencia del Estado frente a los asuntos públicos.

La actual estructura de los ministerios no soporta la dimensión política de su rol, tanto como rectores de sector como responsables del debate político. Esta función está en manos de asesores o, en su mejor versión, es desarrollada a nivel de los viceministerios, lo que quiere decir que la función política solo es guiada por quienes detentan las jefaturas de las carteras o hacen parte de ellas en el nivel más alto. Las instancias como los consejos de política o las comisiones intersectoriales no son suficientes para lograr la convergencia política que se requiere para adelantar los cambios necesarios que demanda el país; esta convergencia exige la participación de los diferentes poderes y de los diferentes sectores de la sociedad colombiana.

Así mismo, aquellos ministerios que tienen un modelo institucional desconcentrado logran un mayor contacto territorial con respecto a los que no lo tienen, pero claramente es insuficiente para generar escenarios de sinergia institucional que respondan a las necesidades concretas en los territorios, construir decisiones desde abajo, implementación conjunta y lograr movilizar la articulación horizontal entre gobiernos territoriales. Por lo anterior, la ampliación de la función política de los ministerios va necesariamente de la mano con la recomposición de las relaciones del Estado y el territorio en clave de autonomía y unidad en la diversidad. En consecuencia, el fortalecimiento político de los ministerios no se suple en las lógicas promovidas desde la gobernanza (Filgueiras *et al.*, 2023) o el Estado abierto. Por el contrario, requiere necesariamente de la profundidad política que traen consigo el debate ético-político y la disputa política a partir de la diversidad de proyectos políticos.

Por otro lado, el fortalecimiento técnico de los ministerios en términos de la inteligencia de los asuntos públicos en general y de los propios de su competencia es fundamental. Aun cuando hoy hay acceso a más oportunidades en términos de sistemas y tecnologías de la información y la comunicación, ampliación de las capacidades de las instituciones de educación superior y centros de investigación, la realidad es que existe una pérdida de conocimiento y apropiación institucional. Esto se debe al menos a tres razones muy ligadas al modelo de gerencia pública: la primera de ellas está relacionada con los procesos de flexibilización laboral, que señalaron que el conocimiento no era necesario tenerlo al interior de las organizaciones estatales que, al contrario, ante los rápidos cambios de la realidad, la flexibilidad laboral permitiría una mayor capacidad de adaptación en la medida en que rápidamente las instituciones públicas podrían incorporar a su talento humano los saberes necesarios, vía la contratación de servicios profesionales o de consultorías especializadas. Lo cierto es que si bien permite una mayor flexibilidad y oportunidad en la obtención de conocimiento, ante la alta rotación de las personas, se ha perdido capacidades institucionales en términos del saber y el

saber hacer. La segunda razón está relacionada con la función de las oficinas de planeación: aunque aumentaron las capacidades en términos de las lógicas de planificación procedimental, se perdieron capacidades de planificación sustantiva, por desconocimiento de los asuntos de su competencia. La tercera razón es la ausencia institucional de responsables de la gestión del conocimiento (donde no es suficiente una estrategia de observatorios), que conduce a una baja capacidad de articulación de los flujos de información y decisión para la acción conjunta, propia de la acción estatal.

Reconocimiento de las formas comunitarias de gestión de los asuntos públicos

Inicialmente pensar en una gestión comunitaria de lo público refiere a elementos fuertemente contradictorios: lo común y lo público, la lógica del Estado y la lógica de lo común, así como de fondo la posible contradicción entre vivir y gestionar. Sin embargo, para efectos de los alcances de este escrito, es importante tener en cuenta que la transformación del Estado y de la administración pública pasa por reconocer lo común, más allá de la dicotomía público-privada, más allá de encerrar la diversidad de las formas de organización colectiva en el llamado tercer sector.

Si bien el siglo xx sujetó lo público al Estado y la llegada del neoliberalismo desmarcó lo público como estatal, la crisis misma muestra que la permanencia de la vida y la posibilidad de la vida misma están en las formas de lo común (Gutiérrez y Salazar, 2015). En este escenario, vale resaltar que la vida se reproduce a pesar del Estado y del mercado, y tiene unos vínculos complejos que contribuyen a su sostenimiento.

Mientras que el neoliberalismo contribuyó a desmarcar lo público como lo estatal y creó un cerco para no reconocer las formas comunitarias de gestión de lo común y lo público, el entramado institucional estableció principalmente dos estrategias: reconocer solo las formas cooptadas de organización comunitaria a través de un tamiz jurídico, como la figura de las organizaciones sin ánimo de lucro, y generar condiciones de imposibilidad para subsistir en tensión con las formas estatales y privadas de gestión de lo público.

En Colombia, esto es evidente en la gestión comunitaria del agua, de la vivienda y de la energía, así como en su momento sucedió con la gestión comunitaria de la salud, y avanza con más timidez en la cooptación en las formas comunitarias de carácter étnico o nuevos escenarios como la gestión comunitaria del patrimonio o del turismo como formas de soberanía territorial.

Considerando lo expuesto, una transformación importante está en tres vías de cambio: el reconocimiento de las formas de gestión comunitaria, el escenario de desregulación que impide el despliegue organizacional ampliado y diverso que le es propio y la creación de las condiciones de promoción de las formas autogestionarias. Un ejemplo de ello lo representa la expedición del Decreto 2236 de 2023, que permite un desbloqueo institucional para las comunidades energéticas basadas en formas de gestión de lo común, como las comunidades étnicas y campesinas.

Lo anterior exige nuevas capacidades institucionales que no se pueden quedar en versiones de estrategias como innovación pública, innovación social o soluciones basadas en comunidad. En este sentido, el desarrollo de capacidades institucionales debe partir de un principio de reconocimiento de las autonomías, de generar capacidades políticas y administrativas para enfrentar el conflicto y los escenarios de confrontación, para escenarios de diálogos de saberes y para construir en diversidad la acción conjunta que exige una posibilidad de futuro compartido.

Se puede esperar que si se avanza en las anteriores sendas de cambio, esto conduzca hacia una acción estatal sólida en términos de unidad de sentido, flexible en términos de adaptación a la diversidad, sistémica en términos de dinámica de los flujos y legítima en términos de su aceptabilidad y soporte político.

Recapitulando, es necesario enfatizar que la reforma del Estado colombiano y de la administración pública es necesaria ante los cambios estructurales y los cambios internos que exige un proceso de construcción de paz. Igualmente, los ejes de reforma del Estado se centran en una recuperación de la política donde el Estado recomponga su papel en el orden social y la administración pública mediante una transformación de la cultura organizacional

en clave de justicias y, por ende, una complejización de los criterios de decisión, donde tenga lugar la autonomía, el amor y la unidad en la diversidad. Finalmente, se puede afirmar que la administración pública debe avanzar hacia modelos de gestión de orden sistémico, el fortalecimiento del carácter político de los ministerios y el reconocimiento de las formas comunitarias de gestión de los asuntos públicos.

Referencias

Alda-Mejías, S. (2023). Neopatrimonialismo y gobernanza criminal en América Latina. *Revista Científica General José María Córdova*, *21*(43), 667-684. https://doi.org/10.21830/19006586.1177

Allum, F. y Siebert, R. (2004). Organized crime a threat to democracy? En F. Allum y R. Siebert (Eds.), *Organized Crime and the Challenge to Democracy*. Routledge.

Almeida, P. y Cordero Ulate, A. (Eds.). (2017). Movimientos sociales en América Latina. En *Movimientos sociales en América Latina: perspectivas, tendencias y casos* (pp. 13-26). Clacso.

Bárcena, A. y Prado, A. (Eds.). (2015). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI* (Vol. 11). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Borràs-Pentinat, S. (2023). Del Antropoceno al Ecoceno: propuestas jurídicas de la transición ecosocial para el cuidado de la vida. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, *12*(1), 242-273. https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.737

Bostrom, N. (2003). Human genetic enhancements: A transhumanist perspective. *Journal of Value Inquiry*, *37*(4), 493-506. https://www.proquest.com/scholarly-journals/human-genetic-enhancements-transhumanist/docview/203909549/se-2

Bostrom, N. y Roache, R. (2010). Smart Policy: Cognitive Enhancement and the Public Interest. *Contemporary Readings in Law and Social Justice*, *2*(1), 68-84.

Braidotti, R. (2019). *El conocimiento posthumano*. Editorial Gedisa.

Braidotti, R. y Gilroy, P. (Eds.). (2016). *Conflicting Humanities*. Bloomsbury Academic.

Carnevale, S., Forlati, S. y Giolo, O. (2017). *Redefining Organised Crime: A Challenge for the European Union?* Bloomsbury Publishing.

Chevallier, J. y Loschak, D. (1983). *La ciencia administrativa*. Instituto Nacional de Administración Pública; Fondo de Cultura Económica.

Christensen, T. y Lægreid, P. (2007). Reformas post nueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académicos. *Gestión y política pública*, *XVI*(2), 539-564.

Comisión de la Verdad. (2022). *Hay futuro si hay verdad. Informe Final. Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia*. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.

Comisión Económica para América Latina [Cepal]. (2019). *Panorama Social de América Latina 2018*. https://hdl.handle.net/11362/44969

Comisión Económica para América Latina [Cepal]. (2020). Los efectos del covid-19 en el comercio internacional y la logística. *Informe Especial Covid-19*, (6). https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/93b9ae9b-2063-4d1e-8326-6a3544afe90b/content

Comisión Económica para América Latina [Cepal]. (2021). *Panorama Social de América Latina 2021*. https://hdl.handle.net/11362/47718

Comisión Económica para América Latina [Cepal]. (2022). *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2022. La transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible. Resumen ejecutivo*. https://hdl.handle.net/11362/48905

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [UNCTAD]. (2022). *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2022: Perspectivas de desarrollo en un mundo fracturado: desorden global y respuestas regionales*.

Cormie, L. (2021). Transhumanidad, poshumanidad, cor. Horizontes cambiantes de ignorancia y conocimiento, realidad y posibilidad, esperanza y fe. *Concilium*, (391), 123-136.

Decreto 2236 de 2023. Por el cual se adiciona al Decreto 1073 de 2015 con el fin de reglamentar parcialmente el artículo 235 de la Ley 2294 de 2023 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 en lo relacionado con las Comunidades Energéticas en el marco de la Transición Energética Justa en Colombia. 22 de diciembre, 2023. (*Col.*).

Denhardt, R. y Denhardt, J. (2000). The new public service: serving rather than steering. *Public Administration Review, 60*(6), 549-59.

Denhardt, R. y Denhardt, J. (2003). The New Public Service: an approach to reform. *International Review of Public Administration, 8*(1), 3-10. https://doi.org/10.1080/12294659.2003.10805013

DiMaggio, P. y Powell, W. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica.

Dubiel, H., Rödel, U. y Frankenberg, G. (1997). *La cuestión democrática*. Huerga y Fierro Editores.

Dussel, E. (2016). *20 tesis de política*. Siglo XXI.

Ferrajoli, L. (2008). Criminalidad y globalización. *Estudios de Derecho, 65*(145), 15-30. https://doi.org/10.17533/udea.esde.842

Filgueiras, F., Palotti, P. y Testa, G. G. (2023). Complexing Governance Styles: Connecting Politics and Policy in Governance Theories. *SAGE Open, 13*(1), 1-19. https://doi.org/10.1177/21582440231158521

Fromm, J. (2004). *The emergence of complexity*. Kassel University Press.

Galindo, M. (2005). El capitalismo criminal, fase superior del imperialismo. *Mundo Siglo XXI*, (2), 45-49.

Garay Salamanca, L. J., de León Beltrán, I., Salcedo-Albarán, E. y Guerrero, B. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Fundación Método, Fundación Avina y Corporación Transparencia por Colombia.

García, R. (2006). *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Gedisa.

Gayraud, J.-F. (2007). *El G 9 de las mafias en el mundo: geopolítica del crimen organizado*. Tendencias.

Gayraud, J.-F. (2010). *Divorati dalla mafia: geopolítica del terrorismo mafioso*. Elliot Edizioni.

Giddens, A. (2000). *Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea*. Península.

Gorjón, M. (2022). El lugar de las cosas entre dos ontologías en tensión: ontologías de la relación y ontologías de la sustracción. *El banquete de los dioses*, (10), 11-29.

Guerrero Sánchez, P., Guerrero Grajeda, J. y Pérez Mayo, A. (2021). Las organizaciones como sistemas complejos. *Política y Cultura*, (56), 133-151. https://doi.org/10.24275/NBYT2746

Gutiérrez, F. (2014). *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia*. Debate.

Gutiérrez, R. y Salazar, H. (2015). Reproducción comunitaria de la vida. Pensando la trans-formación social en el presente. *El Apantle. Revista de Estudios Comunitarios*, (1), 15-50.

Hardt, M. y Negri, A. (2006). *Multitud*. Paidós.

Harmon, M. y Mayer, R. (1999). *Teoría de la organización para la administración pública*. Fondo de Cultura Económica.

Hernández Cansino, C., Carreón Vázquez, G. y Urbiola Solís, A. E. (2023). Una metodología a partir de los sistemas complejos adaptativos para la construcción de redes basada en procesos organizacionales. *Acta universitaria*, *33*. https://doi.org/10.15174/au.2023.3804

Hernández Cansino, C., Urbiola Solís, A. E. y Carreón Vázquez, G. (2022). Contribuciones desde el enfoque de los sistemas complejos adaptativos al estudio de las organizaciones. *Administración y Organizaciones*, *25*(49), 72-93. https://doi.org/10.24275/uam/xoc/dcsh/rayo/2022v25n49/Hernandez

Hofstadter, D. (1995). *Gödel, Escher, Bach. Un Eterno y Grácil Bucle*. Tusquets.

Holland, J. (2006). Studying Complex Adaptive Systems. *Journal of Systemic Science and Complexity*, *19*, 1-8.

Holland, J. H. (1992). Complex Adaptive Systems. *Daedalus*, *121*(1), 17-30. http://www.jstor.org/stable/20025416

Honneth, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento: por una gramática moral de los conflictos sociales*. Crítica.

Honneth, A. (2007). *Reificación: un estudio en la teoría del conocimiento*. Katz.

Hood, C., Jackson, M. W. y Berrones, R. U. (1997). *La argumentación administrativa*. Fondo de Cultura Económica.

Interpol. (2022). *Informe resumido sobre las tendencias de la delincuencia a escala mundial*.

Izquierdo Uribe, A. (1999). Espacio-temporalidad y omnijetividad: una aproximación epistemológica. *Revista Nómadas*, (11), 241-248.

Jessop, B. (2017). *El Estado: pasado, presente y futuro*. Los Libros de la Catarata.

Jessop, B. (1999). *Crisis del Estado de bienestar: hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Siglo del Hombre Editores.

Jessop, B. (2014). El Estado y el poder. *Utopía y praxis latinoamericana*, *19*(66), 19-35.

Lægreid, P. y Christensen, T. (Ed.). (2017). *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315235790

Lara, H. A., Contreras, J., Guardamagna M., López J. y Murillo, C. (2021). La respuesta de los Estados a la pandemia de la covid-19. En *Un análisis comparado de Chile, Costa Rica, Colombia, Argentina y México* (pp. 11-43). Inpae; Universidad de Guadalajara; Universidad Nacional del Cuyo.

Lechner, N. (1985). De la revolución a la democracia. *Revista del pensamiento socialista*, *II Época* (21), 10-113

Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. 29 de diciembre, 1998. DO núm. 43.464 (*Col.*).

Lins, R. (2007). El sistema mundial no-hegemónico y la globalización popular. *Serie Antropología*, *410*, 7-23.

Lo Feudo, G. (2022). Los destinos de la libertad. Resistencia, disolución y restauración en el horizonte poshumano. *El banquete de los Dioses*, (10), 159-181.

López Hernández, C. (Ed.). (2010). *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos refundaron el Estado colombiano*. Corporación Nuevo Arco Iris, Congreso Visible, Dejusticia, Grupo Método, Misión de Observación Electoral (MOE).

López Rodríguez, J. E. (2020). El proceso de implementación: algunos elementos de orden conceptual, tareas pendientes y retos en Colombia. En J. E. López Rodríguez, O. L. Salamanca, A.-N. Roth Deubel (Comps.), *La implementación de políticas públicas y la paz: reflexiones y estudios de casos en Colombia* (pp. 51-89). Universidad Nacional de Colombia.

López Rodríguez, J. E. (2022a). *Políticas públicas y omnijetividad: Una alternativa para las políticas públicas centradas en la vida*. Universidad Nacional de Colombia.

López, J. (2022b). Memorias taller "Coordinación y Campos organizacionales". Universidad Nacional de Colombia. Convenio Interadministrativo UNAL-IDPAC

Macas, L. (2014). El Sumak Kawsay. En A. Hidalgo-Capitán, A. Guillén y N. Deleg Guazha (Eds.), *Sumak Kawsay Yuyay. Antología del pensamiento indigenista ecuatoriano sobre Sumak Kawsay* (pp. 177-192). Universidad de Cuenca; Universidad de Huelva. http://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/21745

Maldonado Castañeda, C. E. (2020). *Teoría de la información y complejidad. La tercera revolución científica*. Editorial Universidad El Bosque.

Maldonado, C. y Gómez Cruz, N. A. (2010). *El mundo de las ciencias de la complejidad: Un estado del arte.* Editorial Universidad del Rosario.

Marchart, O. y Álvarez, M. (2009). *El pensamiento político posfundacional: la diferencia política en Nancy, Lefort, Badiou y Laclau*. Fondo de Cultura Económica.

Maturana, H. (1997). *La realidad: ¿objetiva o construida?* Anthropos.

Maturana, H. (2002). *La objetividad: Un argumento para obligar.* Dolmen.

Maturana, H. (2009). *La realidad: ¿Objetiva o construida?* Universidad Iberoamericana.

Maturana, H. y Varela, F. (2003). *El árbol del conocimiento*. Lumen Editorial Universitaria.

McCulloch, W. (1945). A Heterarchy of Values Determined by the Topology of Nervous Net. *Bulletin of Mathematical Biology*, *7*, 89-93. https://doi.org/10.1007/BF02478457

Mejía Quintana, O. (2018). Cultura política y justicia mafiosa en Colombia. *Diálogo de Saberes*, (48), 91-108. https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.48.2018.4715

Moncayo, V. M. (2012). Cómo aproximarnos al estado en América Latina. En M. Thwaites Rey (Ed.), *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas* (pp. 19-50). Clacso.

Montiel Martínez, P. A. y Dabat Latrubesse, A. U. (2022). ¿Desglobalización o globalización diferente tras la pandemia de Covid-19? En J. J. Rodríguez Vargas y P. A. Montiel Martínez (Coords.), *Covid-19. Tendencias, rupturas y alternativas en la crisis de la economía mundial* (pp. 23-48). Universidad Nacional Autónoma de México.

Morin, E. (2003a). *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa.

Morin, E. (2003b). *El método II. La vida de la vida*. Cátedra.

Morin, E. (2005). *El paradigma perdido*. Kairós.

Morin, E. (2006). *El método. La naturaleza de la naturaleza*. Cátedra.

Naím, M. (2011). Ilícito: Cómo contrabandistas, traficantes y piratas están cambiando el mundo. Conferencia de Moisés Naím. *Centro Cultural del* BID, (55). https://doi.org/10.18235/0007956

Ocampo, J. A. (2019). Osvaldo Sunkel, el estructuralismo y el neoestructuralismo. En M. Torres y A. Bárcena Ibarra (Eds.), *Del estructuralismo al neoestructuralismo: la travesía intelectual de Osvaldo Sunkel*, (pp. 47-57). Comisión Económica para América Latina. https://hdl.handle.net/11362/44710

Offe, C. (1992). *La gestión política*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2016). *El empleo atípico en el mundo. Retos y perspectivas*.

Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2023). *Observatorio de la* OIT *sobre el mundo del trabajo. Undécima edición Brecha mundial en términos de ocupación: los países de ingreso bajo quedarán más rezagados si no se actúa en favor de los empleos y la protección social*. https://www.ilo.org/es/resource/brief/ilc/111/observatorio-de-la-oit-sobre-el-mundo-del-trabajo-undecima-edicion

Ormaechea, E. L. (2022). *Estructuralismo y neoestructuralismo latinoamericano: un análisis sobre el Estado, el poder y el conflicto en las estrategias de desarrollo de la Cepal* [Tesis de doctorado]. Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina.

Palma, H. A. (2022). Transhumanismo tecnocientífico, biomejoramiento humano y los riesgos de una nueva eugenesia en tiempos de CRISPR. *El banquete de los Dioses*, (10), 182-212.

Parmesan, C. (2022). *Los impactos en cadena del cambio climático sobre las personas y la naturaleza en Informe Planeta Vivo 2022. Hacia una sociedad con la naturaleza en positivo*. WWF.

Poulantzas, N. (1991). *Estado, poder y socialismo*. Siglo XXI Editores.

Prigogine, I. y Stengers, I. (2004). *La nueva alianza. Metamorfosis de la ciencia*. Alianza.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] y López, J. (2011). Sistematización del proceso de asesoría para el fortalecimiento institucional de los Consejos Municipales de Política Social de los municipios de Pueblo Bello, Valledupar, El Copey y Bosconia (Cesar), y del municipio de San Carlos Antioquia.

Reynoso, C. (2009). *Modelos o metáforas: Crítica del paradigma de la complejidad de Edgar Morin*. Universidad de Buenos Aires.

Rincón-Ruiz, A. (Ed.). (2023). *Bioeconomía: Miradas múltiples, reflexiones y retos para un país en crisis estructural. Un libro sobre economías diversas, y economías "otras" para la vida*. Editorial Universidad Nacional de Colombia. https://fce.unal.edu.co/centro-editorial/libros-digitales/bioeconomia-miradas-multiples-reflexiones-y-retos-para-un-pais-complejo

Ríos Vera, J. L. (2018). Tres etapas del golpe "blando" en Brasil: hacia una rearticulación social del capital. *Revista de Ciencias Sociales*, *31*(43), 183-204. https://doi.org/10.26489/rvs.v31i43.9

Rodríguez, G., Rodrigues, M. y Sotomayor, O. (2019). Hacia una bioeconomía sostenible en América Latina y el Caribe: elementos para una visión regional. *Serie Recursos Naturales y Desarrollo*, (191). https://hdl.handle.net/11362/44640

Roth, A. (2020, mayo 7). Crisis por el covid-19 muestra fracaso de la nueva gestión pública. *Periódico UNAL*. https://periodico.unal.edu.co/articulos/crisis-por-el-covid-19-muestra-el-fracaso-de-la-nueva-gestion-publica/

Sanahuja, J. A. (2019). Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, *28*(1), 59-94. https://doi.org/10.26851/rucp.28.1.3

Schultze-Kraft, M. (2016). Órdenes crimilegales: repensando el poder político del crimen organizado. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, (55), 25-44. https://doi.org/10.17141/iconos.55.2016.1899

Stiglitz, J. E. (2010). *Caída libre: el libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*. Taurus.

Tilly, C. y Wood, L. J. (2009). *Los movimientos sociales, 1768-2008*. Planeta.

Torres-Solís, M. y Ramírez-Valverde, B. (2019). Buen vivir y vivir bien: alternativas al desarrollo en Latinoamérica. *Latinoamérica. Revista de estudios Latinoamericanos*, (69), 71-97. https://doi.org/10.22201/cialc.24486914e.2019.69.57106

Universidad Nacional de Colombia [UNAL]. (2014). Informe Final Técnico Contrato Interadministrativo 190 de 2013 "Desarrollar mecanismos de fortalecimiento de las líneas estratégicas de la Política Integral de Transparencia y Lucha contra la corrupción".

Wellmer, A. (1996). *Finales de partida: la modernidad irreconciliable*. Cátedra.

World Economic Forum. (2023). Global Risks Report. https://es.weforum.org/publications/global-risks-report-2023

Profundización de la descentralización territorial y su impacto en la provisión de bienes y servicios sociales

Naidú Duque Cante

Introducción

La descentralización territorial ha sido considerada uno de los avances más significativos para la organización del Estado en las últimas décadas, no solo para Colombia, sino también para el resto de los países de América Latina. Como proceso de organización territorial no es exclusiva de la región ni tampoco del siglo xx. Aunque su existencia se remonta a los albores de la humanidad, su importancia en el marco del Estado moderno occidental se hizo evidente con la emergencia del Estado de derecho nacido en las revoluciones burguesas europeas, que a su vez tuvieron una influencia significativa en los procesos de independencia americanos. El debate teórico sobre la implementación de la descentralización, como una manera de enfrentar y atenuar algunos de los efectos negativos derivados del excesivo centralismo, propio del régimen absolutista, tuvo auge durante el siglo xix. No obstante, fue necesario más de un siglo para que propuestas como la del autor colombiano Florentino González, en el año de 1847, lograran ser materializadas y pudieran arraigarse en el diseño institucional del país.

La introducción de la descentralización en el contexto colombiano se llevó a cabo más o menos al mismo tiempo que en el resto de los países de la región latinoamericana, mediante un paquete de normas dirigidas al replanteamiento de las dimensiones política, fiscal y administrativa de los territorios. Esto implicaba, además, que no solo se estaba interviniendo la arquitectura del nivel subnacional, sino también sus vínculos con los demás entes de ese y otros niveles, así como con la Nación. Tal intervención se trataba, por un lado, de un rediseño de las relaciones intergubernamentales horizontales y verticales y, por otro lado, de la introducción de medidas que, si bien permitían el descongestionamiento del nivel nacional en materia de responsabilidades, no la vaciaban de contenido, lo que dio lugar a una combinación propia entre centralización y descentralización.

A pesar de los significativos avances alcanzados, en lo que respecta a coberturas de servicios colectivos (Duque Cante y Chavarro Velandia, 2021) y el mejoramiento de los espacios de participación social y política (Hurtado Mosquera e Hinestroza Cuesta, 2016), todavía no ha sido posible romper las inequidades territoriales históricas de Colombia (Barberena Nisimblat, 2021). En el caso de Colombia, es posible observar una profundización de dichas desigualdades territoriales en las que los centros urbanos más importantes han tendido a mostrar mejores y más rápidos avances en materia de desarrollo económico y de calidad de vida, en contraste con los territorios históricamente rezagados (Alfonso, 2016).

Para tratar de comprender las razones de este fenómeno, este capítulo busca describir los principales problemas que aquejan al diseño territorial colombiano, entre los que se incluyen la uniformidad municipal, la indefinición del papel del departamento como nivel intermedio y la falta de reconocimiento de territorios locales distintos al municipio. Igualmente, frente a estos problemas se presentan las posibles soluciones, entre las que se incluyen la categorización municipal y la definición de regímenes diferenciados; la creación de las entidades territoriales étnicas; y la redefinición del rol departamental como complemento de la acción municipal y de la Nación en subsidiariedad territorial.

Marco teórico e institucional

La descentralización territorial es un proceso de la administración pública que implica, en la práctica, el traslado de responsabilidades, recursos fiscales y capacidad para la toma de decisiones desde el nivel nacional hacia los niveles subnacionales, que en Colombia son los departamentos, los distritos y los municipios (Duque Cante y Chavarro Velandia, 2021). Su propósito es contribuir al fortalecimiento de los territorios para gestionar su propio desarrollo económico, social y ambiental, sobre la base del reconocimiento de sus limitaciones, debilidades, capacidades y potencialidades.

Los avances que se han logrado en Colombia desde la implementación del proceso, en la década de los ochenta del siglo XX, han sido relevantes en lo concerniente a la transformación y la ruptura de los fundamentos del modelo centralizado que caracterizaron el diseño institucional desde la expedición de la Constitución de 1886. El paquete normativo, orientado principalmente a cimentar las bases locales de la descentralización, intervino las dimensiones política, fiscal y administrativa de la reconfiguración del edificio político-administrativo, en aras de establecer las condiciones a través de las cuales fuera posible que el municipio asumiera su nuevo rol. Bajo el nuevo esquema, la Nación ya no sería la responsable de la formulación y de la ejecución de las políticas públicas, sino que esta segunda responsabilidad recaería en adelante en el municipio, por ser el ámbito natural de interlocución directa entre el ciudadano y el Estado. Los departamentos, por su parte, ya no serían los responsables de coordinar la prestación directa de servicios con los organismos nacionales que hacían presencia en los territorios, por lo que su papel debería ser garantizar la comunicación entre el nivel nacional y los municipios; realizar labores de apoyo a la gestión municipal; y planear el desarrollo económico y social de carácter regional.

Todos estos propósitos y supuestos que han guiado la descentralización en Colombia se fundaron en enfoques teóricos como el del federalismo fiscal, que a su vez se alimenta de la teoría de los bienes públicos a la hora de proponer la necesidad de una combinación óptima entre descentralización y centralización en

la asignación de competencias entre los niveles del Estado (Díaz Flores, 2002). De acuerdo con esta propuesta, el nivel central debe ser el responsable de redistribuir la riqueza, estabilizar la economía y realizar la asignación de bienes públicos puros, mientras que solo es posible descentralizar la responsabilidad en la asignación de bienes de efecto localizado (Musgrave y Musgrave, 1992). Lo anterior se justifica en que las decisiones relativas a la provisión de esta última clase de bienes deberían estar en manos de las autoridades y las comunidades locales, con el fin de garantizar la mejor focalización de los recursos a partir de asignaciones particularizadas y contextualizadas, en contraste con las decisiones que puede tomar la Nación, cuyo carácter es uniforme y estandarizado (Oates, 1999).

No obstante, no todos los territorios están preparados para garantizar la provisión de estos bienes debido a la existencia de desigualdades geográficas fundadas en asimetrías económicas de naturaleza histórica, las cuales, a su vez, tienen efectos en la composición de los ingresos fiscales del Estado. Ante este panorama, la solución es la *descentralización asimétrica*, cuyo propósito es la definición de diversas estructuras de gobierno y escalas de responsabilidad en la provisión, a partir del reconocimiento de las diversidades económicas, sociales y poblacionales presentes en los territorios (Litvack *et al.*, 1998). Podría incluso pensarse que la descentralización asimétrica solo es posible para los gobiernos locales más eficientes, por lo que las políticas públicas locales, en jurisdicciones menos eficientes, deben seguir siendo responsabilidad del Gobierno central (Fiorillo *et al.*, 2021).

Los problemas de la descentralización territorial en materia de diseño territorial

La uniformidad municipal

La descentralización se fundó sobre la necesidad de trasladar, desde la Nación hacia las entidades territoriales, funciones de prestación directa de asuntos de carácter local, que por su naturaleza no debían seguirse manejando de manera centralizada.

Cien años de centralismo demostraron la incapacidad del modelo centralista para satisfacer plenamente las demandas de las poblaciones, en especial las de aquellas que están lejos de los centros urbanos. La crisis del centralismo fue principalmente una crisis de eficiencia, que se hizo evidente en un endeudamiento externo descontrolado, que vino acompañado de déficits sistemáticos de las empresas públicas y del Gobierno nacional (Bárcena, 2014). Asimismo, la administración pública, que se caracterizó por su gran tamaño y complejidad, así como por su baja participación social, también permitió la aparición de prácticas clientelares y de corrupción, que limitaron significativamente el impacto de las decisiones públicas (Pinilla *et al.*, 2015).

La introducción de la descentralización territorial modificó las relaciones entre los ámbitos centrales y subnacionales, incrementó la cantidad de recursos disponibles a nivel territorial y potenció las opciones de acceso a bienes públicos de algunos territorios (Porto *et al.*, 2018). Siendo un Estado unitario, la descentralización en Colombia se limitó, desde su origen, a las funciones de la rama ejecutiva del poder público, relativas a la asignación de bienes y servicios públicos de impacto local y les dejó a los órganos centrales la formulación de la política pública nacional (Duque Cante y Chavarro Velandia, 2021). El departamento, por su parte, fue pensado como un ámbito de intermediación responsable de articular a la nación con el municipio, prestar asistencia técnica municipal, programar el desarrollo social, económico y ambiental de su territorio, y apoyar la prestación directa en el ejercicio de dinámicas de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad (Ley 3 de 1986, *Col.*) (figura 1).

La primera norma de relevancia que asignó responsabilidades a los municipios fue la Ley 12 de 1986, mediante la cual la Nación les entregó responsabilidades que hasta el momento se encontraban centralizadas y eran ejecutadas mediante una amplia red de organismos descentralizados por servicios de orden nacional que hacían presencia en los territorios. Esta norma tenía, principalmente, propósitos fiscales, ya que fue emitida para regular la transferencia de los recursos provenientes del impuesto al valor

agregado (IVA) destinados al nivel local, para lo cual estableció los sectores o las actividades de inversión local hacia los cuales podrían destinarse. De esta forma, la ley llenó los vacíos en materia de descentralización administrativa presentes en el diseño normativo, pero abrió las puertas para el diseño normativo homogéneo de los entes territoriales en Colombia (Gaitán y Moreno, 1992). Aunque dicha ley tuvo una corta vida, la Carta Magna de 1991 conservó su espíritu municipalista, así como el sesgo sectorial y la ausencia de definición de regímenes diferenciados que la caracterizaron (Restrepo, 2002).



FIGURA 1. Roles generales de los niveles del Estado en el marco de la descentralización territorial en Colombia

Fuente: elaboración propia.

Los desarrollos normativos que se derivaron de la Constitución de 1991 involucran una importante cantidad de funciones de alrededor de 26 sectores de inversión púbica, entre las cuales se pueden identificar funciones de alta y baja dificultad (figura 2). En el primer grupo se pueden ubicar aquellas que exigen una inversión importante de recursos, ya que involucran la financiación de proyectos sociales u obras de infraestructura. En el segundo conjunto están las responsabilidades de menor dificultad, puesto que se pueden llevar a cabo con la disponibilidad del talento humano de las administraciones locales, en cuanto involucra actividades de

inspección y control, así como una gama importante de funciones administrativas que se suman a las funciones de gestión que ya tienen asignados los organismos públicos en Colombia, como planeación, gestión presupuestal, tributación, administración del talento humano, contratación pública, entre otras (Duque y Moncayo, 2020).

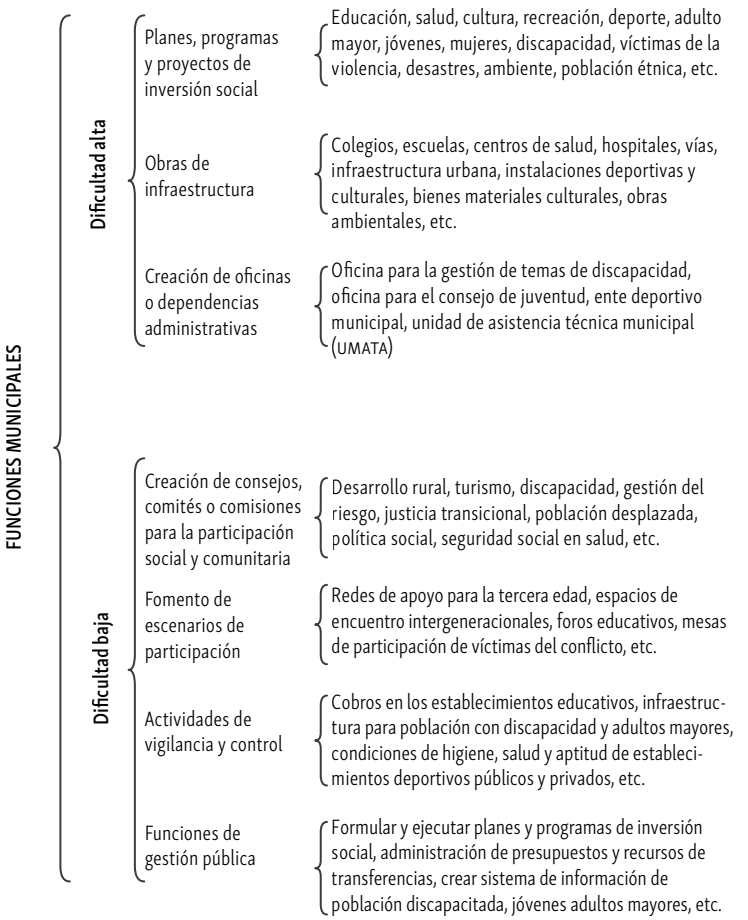


FIGURA 2. Funciones de los municipios colombianos
Fuente: elaboración propia.

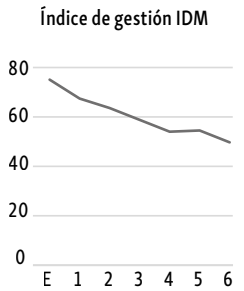
La problemática actual no radica en la naturaleza de las competencias asignadas, en cuanto su importancia para la calidad de vida de las poblaciones es innegable, sino en el carácter uniforme que subyace a esta asignación. En la actualidad todos los municipios, independientemente de su tamaño, características económicas, fiscales, poblacionales, geográficas y culturales, tienen las mismas responsabilidades. Además, la descentralización administrativa en Colombia no partió del municipio pequeño como referente, sino de las grandes ciudades como modelo de administración local (Hernández, 2015). Si bien la mayoría de la población del país está ubicada en los centros urbanos, el diseño institucional desconoce las demás realidades municipales, que constituyen la mayoría de las entidades reconocidas actualmente.

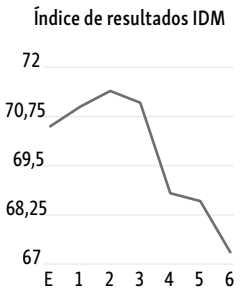
De acuerdo con la Contaduría General de la Nación, en la Resolución 314 de 2022, más del 90 % de los municipios colombianos se ubican en las categorías quinta y sexta que, tal como está establecido en la clasificación vigente, son las entidades territoriales con la peor capacidad de recaudo y, por lo tanto, su existencia está supeditada en gran medida a las transferencias que les gira la nación. No obstante, estas transferencias solo cubren los servicios involucrados en los sectores de salud, educación, agua y saneamiento básico, y, dado que las funciones relativas a los restantes 23 sectores de inversión pública dependen de los recursos propios, muchas de ellas terminan siendo desatendidas en la práctica.

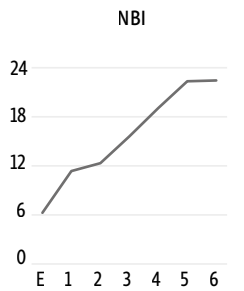
De acuerdo con las cifras que arroja el Componente de Gestión, que forma parte del Índice de Desempeño Municipal (IDM) implementado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), los municipios pequeños (de cuarta, quinta y sexta categoría) presentan desventajas significativas frente a las demás categorías en lo que respecta a movilización de recursos propios; ejecución de recursos según el uso de los ingresos propios y de las transferencias; transparencia y rendición de cuentas; y recaudo por medio de instrumentos de ordenamiento territorial. Estos datos son coherentes con el Componente de Resultados del mismo índice, que agrupa indicadores de salud, educación, servicios públicos y seguridad.

Este componente, igualmente, se alinea con los resultados que arroja el indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y muestra las peores cifras de calidad de vida para los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta (véase la tabla 1).

TABLA 1. Indicadores de IDM y NBI por categoría municipal en Colombia







Categoría	Índice de gestión IDM
E	77,3135
1	69,6642259
2	66,2980103
3	60,6030588
4	55,6491261
5	56,1682729
6	51,6028588

Categoría	Índice de resultados IDM
E	70,7436833
1	71,0791963
2	71,3114069
3	71,0440176
4	68,9569217
5	68,7916333
6	67,3164042

Categoría	NBI
E	6,66088262
1	11,8392711
2	12,8343025
3	16,3204122
4	19,7327336
5	23,0714553
6	23,2173851

Fuente: elaboración propia con base en DNP (2024) y DANE (2018).

Indefinición del departamento como nivel intermedio

Además del municipio, el nivel intermedio en Colombia también enfrenta obstáculos importantes, derivados principalmente de un mal diseño normativo. A diferencia de lo que pasa con los niveles intermedios en Europa y en otros países de América Latina, los departamentos colombianos cuentan con las mismas funciones que los municipios, e igual que estos últimos, también están regulados a través de un régimen único. Por ello, se puede

afirmar que el ordenamiento institucional no ha desarrollado de forma clara su rol como nivel intermedio, para el ejercicio de sus funciones en materia de subsidiariedad, complementariedad, coordinación y concurrencia.

Antes de la introducción de la descentralización municipalista, los departamentos desempeñaban un rol trascendental frente a la nación, siendo esta última la única responsable de garantizar la prestación directa de servicios a nivel local. Los departamentos eran los llamados a establecer vínculos de coordinación con los organismos nacionales que hacían presencia en su territorio, por lo que su rol tenía una clara correspondencia con las funciones de prestación directa. Una vez introducidas las reformas de los años ochenta, que dieron lugar a la descentralización con énfasis local, los departamentos tuvieron que dar un paso al costado frente al ejercicio de funciones que habían asumido durante décadas. Para tratar de clarificar el lugar que debía ocupar esta entidad territorial, se expidió la Ley 3 de 1986, mediante la cual se hacía responsables a los departamentos de tomar parte en la formulación de planes y programas de desarrollo económico y social de carácter nacional; asimismo, y dado que la asignación de algunos servicios públicos quedó en manos de la nación, la ley les encomendó continuar con sus labores de coordinación con los organismos nacionales responsables de su provisión.

Mediante esta norma, los departamentos también debían ser responsables de la promoción y la ejecución de actividades económicas atinentes a sus propósitos de desarrollo y bienestar social, que hubiesen quedado plasmadas tanto en planes nacionales como departamentales. De igual manera y tomando en cuenta que las condiciones de capacidad institucional de los municipios no eran homogéneas, esta norma estableció la necesidad de que el departamento realizara actividades de asistencia técnica, administrativa y financiera a nivel municipal. Dado su carácter estratégico, tomando en cuenta su dimensión territorial, la ley tercera también consideró necesario que los departamentos cumplieran tareas orientadas a la preservación del medioambiente y de los recursos naturales. Finalmente, así como se definió en el pasado,

la norma consideró la posibilidad de que al departamento se le asignaran funciones de prestación directa de servicios, y aunque esta norma quedó derogada mediante la Constitución Política de 1991, los desarrollos normativos posteriores han enfatizado el rol del departamento hacia la prestación directa de servicios con énfasis sectorial.

La Carta Magna recogió algunos propósitos y contenidos expresados mediante la Ley 3 de 1986, a través de artículos como el 298, 300 y 367, en los que se le asigna al nivel intermedio la responsabilidad para planear su propio desarrollo económico y social, realizar actividades administrativas, de coordinación, de concurrencia, de complementariedad y de intermediación entre la Nación y los municipios, así como prestar asistencia y soporte a estos últimos. Pero, como se mencionó antes, las diferentes normas que han desarrollado los contenidos de la Constitución, en relación con el rol de los departamentos, no solo no dieron forma a los contenidos propios de la concurrencia, la coordinación y la subsidiariedad, sino que profundizaron el rol sectorial del departamento, al asignarle responsabilidades similares a las del municipio en cada una de las normas expedidas. En esos términos, los departamentos cumplen funciones en materia de salud, educación, ambiente, cultura, recreación, deporte, servicios públicos domiciliarios, gestión del riesgo, entre otras, en un territorio más amplio que el del municipio.

Además, a pesar de la evidente heterogeneidad que existe actualmente entre los departamentos en el país, las normas les otorgan el mismo tratamiento, desconociendo sus diferencias en términos de debilidades, necesidades, capacidades y potencialidades, tal como sucede con los municipios (ver tabla 2). Cabe recordar que en el pasado la Constitución de 1886 contaba con tres designaciones diferentes al hablar del nivel intermedio. Por un lado, estaban los departamentos históricos del interior del país, en la región Andina, que incluyen entre los más importantes a Cundinamarca, Boyacá, Valle del Cauca y Antioquia, hoy ubicados en las mejores categorías departamentales. Su importancia se remonta a la Conquista, puesto que fue allí donde se asentaron

los españoles porque encontraron abundante mano de obra y un clima similar al europeo (Plazas Olarte, 1964). Esto llevó a que la mayoría de la población se ubicara sobre las montañas, que fuera allí donde se construyeran los caminos de herradura y las vías de ferrocarril que dieron lugar a las grandes carreteras; y que, en estas zonas, floreciera la industria y el comercio (Franco Vásquez y Raymond, 2009).

Por otro lado, estaban los *territorios nacionales* y dentro de ellos dos designaciones diferentes, las intendencias y las comisarías, para hacer referencia a territorios de nivel intermedio, ubicados en zonas geográficas con características distintas a los departamentos tradicionales. Las intendencias (San Andrés, Arauca, Casanare y Putumayo) y comisarías (Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada) eran territorios ubicados en las periferias del país y la Nación era la directa responsable de su administración y manejo, debido a que se les consideró históricamente como territorios débiles. Lo anterior, debido a que, tal como sucede en la actualidad, difieren del resto de departamentos en lo que respecta a su economía; la composición y la densidad de su población; y las posibilidades de acceso y movilización a su interior. El reconocimiento de estas zonas geográficas a través de la historia fue bastante deficitario debido a que no eran funcionales a los intereses del mundo andino y sus élites tradicionales. Por ello, durante el siglo XIX y comienzos del XX, existía poca información cualitativa y cartográfica sobre sus condiciones y composición, derivada de un par de misiones oficiales, pero, principalmente, de extranjeros y particulares que visitaban esas zonas sin apoyo del Gobierno (González Gómez, 2010).

A pesar de ello, la Constitución de 1991 decidió unificar la denominación del nivel intermedio y aplicarle el mismo régimen que a los departamentos históricos. Sin embargo, la realidad evidencia que se trata de territorios con condiciones particulares y que, por lo tanto, deberían contar con un régimen distinto consecuente con su situación. Estos departamentos están ubicados en las peores categorías (tercera y cuarta), aportan poco al PIB nacional y presentan índices de desempeño y capacidad de respuesta por debajo de las cifras de los demás departamentos (tabla 2).

TABLA 2. NBI, PIB y MDD por categoría departamental

Categoría	Departamento	Participación en el PIB nacional	Medición del desempeño departamental (MDD)	Propensión de personas en NBI (%)
ESP	Antioquia, Cundinamarca, Valle del Cauca	10,1	87,2	7,8
1	Atlántico, Bolívar, Boyacá, Córdoba, Meta, Nariño, Santander	3,4	72,8	18,3
2	Caldas, Cesar, Huila, Magdalena, Norte de Santander, Risaralda, Tolima	1,6	70,6	15,8
3	Casanare, Cauca, Chocó, Quindío, San Andrés, Sucre	0,9	70,1	25,2
4	Amazonas, Arauca, Caquetá, Guainía, Guaviare, La Guajira, Putumayo, Vaupés, Vichada	0,5	62,1	43,1

Fuente: elaboración propia con base en DNP (2024).

La falta de reconocimiento de territorios locales distintos al municipio

El artículo 286 de la Constitución Política de 1991 estableció que son entidades territoriales en Colombia los municipios, los distritos y los departamentos y que, eventualmente, la ley podría darles la condición de entes territoriales a las provincias, las regiones y las entidades territoriales indígenas. No obstante, y aunque este artículo sugiere que todo el territorio colombiano ya está reconocido e incorporado en las entidades actuales, todavía existen territorios que no entran en ninguna de las clases de entes de nivel local. Este es el caso de las denominadas áreas no

municipalizadas, anteriormente denominadas corregimientos departamentales, que se localizan en los departamentos de Amazonas, Vaupés y Guainía (véase la figura 3).

La razón por la cual estos territorios no han logrado convertirse en entidades territoriales se debe a que no cumplen las condiciones mínimas de población y recursos fiscales requeridas por la norma. De acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1551 de 2012, para que parte del territorio de un departamento pueda convertirse en municipio se requiere que: a) cuente al menos con 25 000 habitantes, teniendo en cuenta que la o las entidades municipales de las que se escinda no vean reducida su población por debajo de este número; y b) que el nuevo municipio certifique ingresos fiscales mínimos de 12 000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) en un lapso mínimo de cuatro años. Las normas relativas al tema han incrementado paulatinamente estos requerimientos, tomando en cuenta que la norma anterior, la Ley 617 de 2000, establecía un mínimo de 14 000 habitantes, e ingresos fiscales mínimos de 5000 SMLMV.

El endurecimiento de los requisitos puede deberse a que mediante el diseño normativo se esté intentando evitar la creación de más municipios cuyo tamaño y capacidad los ubica generalmente en las categorías quinta y sexta, reconocidos como municipios pequeños, "débiles" y dependientes del nivel nacional. Esto es significativo dado que la concepción colombiana sobre el municipio tiene énfasis administrativista, al concebirlos no desde su composición social o comunitaria, sino como entidades u organismos públicos responsables de un significativo número de funciones, pero con recursos escasos (Duque y Moncayo, 2020).

Además de la ineficiencia de la orientación actual del diseño normativo colombiano, la existencia de áreas no municipalizadas evidencia que la uniformidad del régimen no alcanza a cubrir todo el espectro territorial y que, por ende, no es funcional a los requerimientos de la realidad social, cultural, económica y geográfica. Bajo tales condiciones se hace necesario remplazar la concepción político-administrativa del territorio por una de carácter sociológico que permita comprender la interacción y la

apropiación del espacio por el grupo social que lo habita, con el ánimo de garantizar su permanencia, así como la satisfacción de sus requerimientos materiales o intangibles (Giménez, 2005).

Después de la mutación de las restantes intendencias y comisarías en entes departamentales con la Constitución de 1991, se han expedido algunas normas que han hecho referencia a las áreas no municipalizadas como parte de los departamentos en los que se ubican o con el propósito de formalizarlas como entes territoriales (véase la figura 3).

La primera norma fue el Decreto 2274 de 1991, mediante el cual se estableció que las zonas que no estuvieran incorporadas en un municipio y que existieran como corregimientos de las antiguas intendencias y comisarías debían, en adelante, considerarse subdivisiones del departamento. Posteriormente, mediante la Sentencia C-141-01, la Corte Constitucional declaró inexequible el decreto y estableció un plazo máximo de dos legislaturas al órgano legislativo para que definiera un régimen orientado a convertir estas áreas —corregimientos departamentales— en entidad municipal o incorporarlas al territorio de municipios ya reconocidos. Vencido el plazo sin que se llevara a cabo la directriz de la Corte, las normas ya no hacen referencia a corregimientos departamentales sino a áreas municipalizadas dada la inconstitucionalidad de la primera denominación.

Otra norma de interés en este aspecto es la Ley 1551 de 2012, mediante la cual se buscaba transformar las áreas no municipalizadas de Amazonas, Guainía, Vaupés y Nariño en Territorios Especiales Biodiversos y Fronterizos. La Corte también declaró inexequible el artículo 44, dado que se intentaba, mediante una ley, crear un tipo de entidad territorial que no estaba considerada por la Constitución, ni como realidad ni como posibilidad. El carácter de entidad territorial era claramente visible en el hecho de que se buscaba que su autoridad ejecutiva fuera de elección popular y que contara con una estructura institucional básica. Además, la descripción de esta entidad es muy similar a la que se realiza en el artículo 311 de la Constitución, en relación con el municipio en términos de sus propósitos:

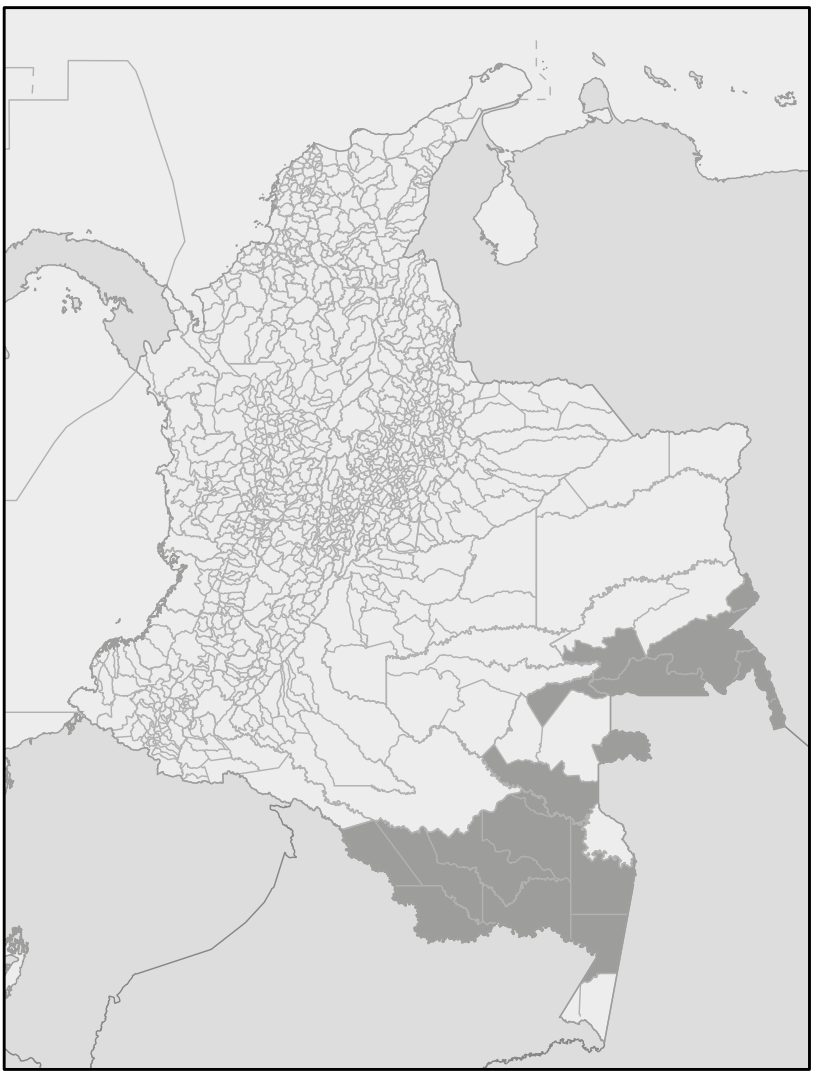


FIGURA 3. Ubicación de las áreas no municipalizadas en el mapa de Colombia

Fuente: elaboración propia.

> [...] prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, garantizar los servicios de salud, educación y saneamiento básico, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. (art. 44, Ley 1551 de 2012, *Col.*)

Ante la ausencia de una legislación que resuelva este vacío institucional, a través, por ejemplo, de la aprobación de las Entidades Territoriales Indígenas definidas en la Constitución Política de 1991, el Gobierno nacional expidió hace algunos años dos decretos que buscaban intervenir aspectos de estos territorios. El primero de ellos fue el Decreto 632 de 2018, que creó los Territorios Indígenas como "divisiones político-administrativas" ubicadas al interior de los resguardos de las áreas no municipalizadas de Amazonas, Vaupés y Guainía. A estos territorios se les reconocen derechos similares a los de las entidades territoriales como la autonomía territorial, las autoridades propias, el ejercicio de funciones y políticas propias, y la recepción, la administración y el manejo de recursos públicos y privados.

La segunda norma fue el Decreto 1454 de 2018, que autorizó la conversión de los "corregimientos" de Mapiripana y Barrancominas en un municipio denominado Barrancominas; y de los "corregimientos" de Pana Pana - Campo Alegre, San Felipe y Puerto Colombia en un nuevo municipio denominado San Felipe; todos ellos pertenecientes al departamento de Guainía. Una vez adelantada la consulta previa, solo fue posible materializar el primero de ellos. Esto implica que la creación de estos municipios no se haría tomando en cuenta las normas de tamaño poblacional y de ingresos fiscales definidas, en general, para los municipios. Sin embargo, aunque es necesaria su formalización, vale la pena reflexionar si dadas sus características poblacionales, económicas y geográficas deberían aplicárseles las mismas normas que al resto de municipios. De acuerdo con los datos que arrojó el Censo del año 2018, a pesar de que abarcan el 20 % del territorio del país, estos departamentos concentran apenas el 0,36 % de la población, con densidades

poblacionales inferiores a un habitante por kilómetro cuadrado y cuya composición es principalmente población indígena. Se trata de zonas geográficas de difícil acceso, donde el Estado ha hecho poca presencia y en su lugar han prosperado grupos guerrilleros, paramilitares y disidentes (Montenegro-Perini, 2022).

Las soluciones propuestas

La categorización municipal y la definición de regímenes diferenciados

La prevalencia del régimen uniforme, contrario a constituirse como un propósito del diseño territorial en Colombia, evidencia el carácter inacabado de la descentralización, debido a la falta de desarrollo de herramientas que la misma Constitución ha establecido. Tanto la Constitución de 1991 como la de 1886 introdujeron artículos en los que se consideraba la necesidad de clasificar a los municipios. Esta última definió como criterios la población, los recursos fiscales y la importancia económica, con el fin de establecer diferentes regímenes para el manejo administrativo para cada grupo. La Constitución de 1991 agregó la situación geográfica como factor de agrupación y los ámbitos de gobierno y organización, además del factor administrativo para la definición de los regímenes diferenciados.

No obstante, ni antes ni después de la Carta Magna vigente se han desarrollado normas orientadas a materializar estos propósitos, ya que si bien se han propuesto varias leyes relativas a la categorización (Ley 136 de 1994, Ley 617 de 2000 y Ley 1551 de 2012), ninguna ha tomado en cuenta la totalidad de los criterios de agrupación definidos en la Constitución, ni ha avanzado en la formulación de los regímenes diferenciados. En todos los casos, el factor predominante en la categorización han sido los recursos fiscales considerados como salarios mínimos legales mensuales vigentes. Aun cuando se menciona la población como criterio, esta se subordina a los recursos a la hora de establecer la categoría. Por lo tanto, se trata de una categorización fiscal, pero no en los términos definidos por la Constitución.

TABLA 3. Ejemplo de categorización municipal utilizando los criterios y los propósitos para la definición de regímenes diferenciados establecidos por la Constitución de 1991

Criterios de categorización	Grupos municipales	Regímenes diferenciados
Población Número de habitantes Relación urbana y rural, Cobertura de servicios públicos domiciliarios Composición étnica NBI o pobreza multidimensional	Grupo A: grandes centros urbanos	*Administración:* funciones municipales en las que son solventes los grandes centros urbanos (podrían ser todas las que se han asignado hoy al municipio). *Gobierno:* alcalde y concejo municipal. *Organización:* organismos del sector central y descentralizado por servicios que hoy forman parte de las opciones disponibles para todos los municipios.
Recursos fiscales Recursos propios Dependencia frente a las transferencias Nivel de deuda	Grupo B: municipios medianos	*Administración:* funciones relativas a la infraestructura urbana y rural, vivienda de interés social e interés prioritario, promoción del desarrollo económico y agrícola, gestión ambiental. *Gobierno:* alcalde y concejo municipal. *Organización:* organismos del sector central y algunos del sector descentralizado que hoy forman parte de las opciones disponibles.
Situación geográfica Cercanía a un centro urbano importante Territorios fronterizos Importancia ambiental	Grupo C: municipios con predominancia rural, alto NBI, etc.	*Administración:* funciones con énfasis en el sector rural de la población orientadas a vivienda, servicios públicos domiciliarios (agua, gas, electricidad), condiciones de la salud y la educación, gestión ambiental, entre otras. *Gobierno*: alcalde (¿de elección popular, selección por mérito o designación nacional?); y asambleas comunitarias para la toma de decisiones en materia de inversión. *Organización*: organismos del sector central y muy pocos del sector descentralizado.

Criterios de categorización	Grupos municipales	Regímenes diferenciados
Importancia económicas Vocación agropecuaria, silvicultura y pesca Vocación industrial, comercial Vocación de servicios; turísticos, financieros, etc.	Grupo D: municipios con alta composición étnica y elevado NBI Grupo E	*Administración*: funciones con énfasis en el sector rural y urbano orientadas a vivienda, servicios públicos domiciliarios (agua, gas, electricidad), condiciones de la salud y la educación, gestión ambiental, promoción cultural y turística, entre otras. *Gobierno*: autoridades tradicionales de las comunidades que habitan el territorio y mecanismos de decisión comunitaria. *Organización*: organismos del sector central y muy pocos del sector descentralizado.

Fuente: elaboración propia.

Para lograr una categorización en los términos establecidos por la Constitución, es necesario describir cada factor a partir de indicadores medibles por municipio y que permita ir más allá de lo que las leyes han presentado. Por ejemplo, aunque la Constitución no lo estableció de esa forma, la población ha sido tratada, apenas, como el tamaño poblacional, el cual no habla de las condiciones o características de dicha población. Por lo anterior, se hace necesario caracterizar dicha población en términos, por ejemplo, de la relación urbana y rural, la cobertura de servicios públicos domiciliarios (y otros), la composición étnica, el índice de NBI o pobreza multidimensional, entre otras (véase la tabla 3). La importancia de estos factores es determinante a la hora de establecer énfasis en materia de intervención pública.

En el caso de los recursos, sería necesario no solo identificar la cantidad de recursos propios que percibe la entidad, sino cuál es el grado de dependencia que tiene esta entidad frente a los recursos provenientes de las transferencias, así como su nivel de endeudamiento. De esa forma, sería posible caracterizar a los municipios por su capacidad fiscal. En lo que respecta a la importancia

económica, por su parte, es necesario identificar su vocación en términos agropecuarios, industriales, comerciales y de servicios, con el ánimo de determinar el énfasis que debería establecer la administración en relación con la promoción de su economía. Finalmente, la situación geográfica podría describir territorios de frontera, la distancia a los centros urbanos importantes o si el territorio cuenta con condiciones naturales relevantes.

Una vez caracterizados e identificados los grupos municipales, la Constitución estableció la necesidad de definir regímenes diferenciados en términos de gobierno (autoridades), administración (funciones) y organización (estructura administrativa). Por lo tanto, podría haber grupos de municipios donde se ubiquen, por ejemplo, ciudades grandes para las cuales, como se mencionó en la tabla 3, se ha definido el régimen vigente en Colombia, por lo que para estas entidades podría no haber ningún tipo de variación relevante a la hora de establecer su régimen. No obstante, al hablar de los municipios más pequeños, por ejemplo, aquellos con vocación agropecuaria, con altos índices de NBI, con baja capacidad fiscal y, por ende, alta dependencia frente a las transferencias, sería necesario determinar autoridades particulares, que no necesariamente respondan a las características que tienen hoy. Para lo anterior, habría que responder a inquietudes como: ¿estos municipios requieren un concejo municipal?, ¿ciertos procesos de decisión podrían realizarse en asambleas de vecinos?, ¿el alcalde debería ser de elección popular o podrían implementarse otros mecanismos de designación, por ejemplo, la selección por mérito o una combinación entre mérito y elección popular?

La definición de regímenes diferenciados implicaría un diseño normativo que afectaría, principalmente los roles de asignación, comenzando con los municipios más pequeños y débiles, con lo que se lograría una agregación de funciones dependiendo del grado de capacidad de los grupos obtenidos. En consecuencia, y dependiendo de cada grupo municipal, habría funciones que ya no deberían ser asignadas al nivel local de forma obligatoria, pero que deberían seguir siendo atendidas por el Estado. Por ello, sería necesario establecer un sistema de asignación de funciones de perfecta sincronía

en materia de complementariedad, coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre los tres niveles del Estado, comenzando con la relación municipio-departamento y, de no ser suficiente, que articule también a la Nación. A diferencia de lo que sucede en la actualidad, el rol del nivel nacional debería volcarse nuevamente hacia los territorios más débiles y olvidados, considerando las debilidades fiscales, administrativas y técnicas, tanto del nivel local, como del nivel intermedio en esas zonas geográficas.

Entidades territoriales étnicas

La categorización municipal en los términos descritos anteriormente sería también la oportunidad para el reconocimiento y la incorporación en el diseño legislativo de un tipo de entidad territorial que represente las particularidades étnicas que están presentes en muchos territorios del país. Si bien la Constitución Política de 1991 incluyó la posibilidad de crear las denominadas entidades territoriales indígenas, no se mencionó esta opción para las poblaciones negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que tienen una amplia representatividad en Colombia. De ahí que la categorización municipal debería servir para identificar los territorios con mayor composición étnica cuyas características los hacen distintos de los demás territorios del país. Tales particularidades no solo deberían comprender lo que respecta a la composición poblacional y sus dinámicas culturales y sociales, sino también la economía local y las condiciones de las zonas geográficas en las que se encuentran asentadas.

La consolidación de este tipo de entidades podría lograrse si se aprovecha la categorización municipal, mediante la cual se podrían formalizar, en la institucionalidad normativa, prácticas de gobierno colectivo propias de las comunidades ancestrales y que no han logrado su articulación con el edificio político-administrativo, lo que ha dado lugar a una especie de paralelismo con las autoridades y los mecanismos de decisión impuestos mediante el régimen uniforme. Se trataría de aprovechar una dotación de prácticas y reglas institucionales que se han construido históricamente para estas comunidades y que podrían ser

funcionales y de gran riqueza por sus lógicas de autogobierno y autodeterminación, a la hora de manejar el aparato público en estos territorios.

Como resultado, en lugar de depender de un alcalde, que la mayoría de las veces no representa las dinámicas comunitarias de las comunidades negras e indígenas, estas entidades de nivel local deberían depender de procesos decisionales ubicados en sus autoridades propias tradicionales y en asambleas comunales en las que participen los habitantes de su territorio de forma directa y sin ningún tipo de intermediarios, representados hoy en los concejos municipales. Sería necesario, antes de reconocer este tipo de prerrogativas, realizar mediciones de capacidad institucional, que permitan verificar la dotación de reglas y mecanismos de autogestión para el manejo de asuntos de carácter colectivo, donde todavía no se haya avanzado en el tema. El Estado, en todo caso, debería proveer los mecanismos de apoyo a estas comunidades a la hora de lidiar con las dinámicas de gestión de recursos y decisiones públicas definidas en el diseño institucional, pero sin que ello implique la subordinación de los procesos de carácter colectivo y cultural a los requerimientos de la administración pública.

El departamento como complemento a la acción municipal y la Nación en subsidiariedad territorial

Una vez definidos los grupos municipales, así como los regímenes correspondientes a cada uno de ellos, sería necesario replantear el rol del nivel intermedio. Como se mencionó antes, los departamentos en Colombia no se comportan bajo la lógica de un nivel intermedio, debido a que el diseño institucional les ha asignado prácticamente las mismas funciones que a los municipios en términos de prestación de servicios, construcción de obras y cumplimiento de funciones administrativas. En múltiples fuentes se ha descrito al departamento en su carácter de ente intermedio (González y Jaramillo, 1996; Navarro, 2006; Duque Cante, 2010) como la entidad llamada a servir de puente entre el nivel local y la nación, tomando en cuenta que en general la

distancia entre estos dos niveles puede llegar a ser muy grande y la posibilidad de que los municipios accedan a las instancias nacionales es limitada.

De acuerdo con estas propuestas, al departamento le debería corresponder la obligación de servir de vocero de los intereses territoriales en los procesos de decisión nacional, así como en la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos nacionales en el territorio de sus municipios. Su rol debería ser relevante, también en la canalización de apoyos propios y de la Nación en términos de asistencia técnica, administrativa y fiscal, dando prioridad a los territorios más vulnerables y atrasados. Asimismo, y tomando en cuenta su dimensión territorial, debería ser responsable de promover experiencias de gestión local relevantes entre sus municipios, promover la asociatividad, la articulación y la solidaridad local, así como llevar a cabo labores de provisión directa cuando se trate de proyectos y obras frente a los cuales sus municipios no cuenten con la capacidad suficiente para llevarlos a cabo.

Este último aspecto es particularmente relevante si se plantea un escenario de categorización municipal y definición de regímenes diferenciados, como plantea la Constitución, debido a que ciertos grupos municipales, por cuestiones de capacidad o prioridad, ya no tendrían asignadas ciertas funciones, cuya atención debería estar en cabeza del departamento. Adicionalmente, y tomando en cuenta que en Colombia también hay departamentos débiles, como es el caso de los *antiguos territorios nacionales*, sería necesario replantear, también, el papel de la Nación frente a la prestación directa de aquellos bienes y servicios de carácter local que los departamentos no alcancen a cubrir. Esto significa que la categorización no sería, solamente, una herramienta pensada para clasificar a los municipios y definirles normas particulares, sino que también debería conducir al replanteamiento de los roles y los vínculos intergubernamentales de los tres niveles del Estado.

En estos términos, sería necesario caracterizar y clasificar a los departamentos tomando en cuenta, principalmente, su composición interna en términos de los grupos municipales, que

se logre de una categorización municipal, como se propuso antes. En consecuencia, el o los grupos departamentales que cuenten con más entidades locales de gran tamaño y muy pocos municipios pequeños podrían no tener las mismas responsabilidades que aquel o aquellos grupos departamentales donde sean predominantes los territorios de naturaleza local con mayor vocación agropecuaria o étnica, los cuales tienden a coincidir con altos niveles de NBI, bajos niveles de ingreso por recursos propios y alta dependencia frente a los recursos que gira la nación.

En el primer ejemplo, podría hablarse de departamentos con una mayor vocación para adelantar programas y proyectos de desarrollo económico, social y ambiental de alcance regional y una menor tendencia a la prestación directa de servicios, dada la mayor capacidad institucional de sus municipios. En el segundo ejemplo, podría hacerse referencia a departamentos con muy poca capacidad para adelantar proyectos regionales, en cuanto se verían más abocados a temas de asistencia y apoyo a sus municipios y a la prestación directa de servicios en subsidiariedad de sus entidades de nivel local (véase la tabla 4). Temas como la construcción de infraestructura vial y de servicios públicos domiciliarios podrían tender a ser responsabilidades departamentales donde hay municipios pequeños.

El tercer grupo podría incluir departamentos con una mayor composición de municipios "débiles" y necesitados de apoyo, pero se trataría también de departamentos con importantes limitaciones económicas, por lo que se haría necesaria una mayor participación de la Nación en subsidiariedad de estas entidades territoriales. Estos serían los casos de las antiguas intendencias y comisarías, por ejemplo, cuyas dinámicas económicas aportan muy poco a sus ingresos propios y cuyas poblaciones presentan las más altas tasas de NBI. Esto implica que la participación de la Nación en materias de prestación directa, hoy asignadas a los municipios, tendería a ser diferente dependiendo de cada grupo departamental, como se muestra en la figura 4, siendo más representativa en los territorios más rezagados históricamente a la hora de atender servicios sociales básicos.

TABLA 4. Funciones departamentales en un escenario de categorización del nivel intermedio a partir de la composición de grupos municipales

Funciones departamentales	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Planeación regional social, económica y ambiental			
Asistencia y apoyo municipal			
Prestación directa de bienes y servicios sociales			

Fuente: elaboración propia.

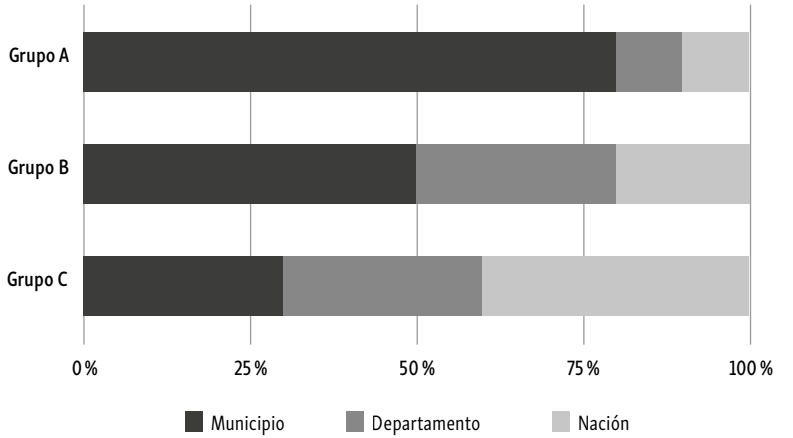


FIGURA 4. Participación de los tres niveles del Estado colombiano en funciones de asignación por grupo departamental

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

Este capítulo buscó demostrar que los problemas y las debilidades que enfrenta actualmente la descentralización territorial en Colombia se deben a su falta de profundización o completitud, a pesar de que la misma Constitución de 1991 estableció las

alternativas para su consecución. Este es el caso de la categorización municipal descrita en el artículo 320 de la Carta Magna, en el que se propone la generación de categorías o grupos municipales tomando en cuenta la población, los recursos fiscales, la importancia económica y la situación geográfica. Esta agrupación solo constituye un medio para determinar los grupos para los cuales deberían definirse regímenes municipales particulares, en lo que respecta al Gobierno, la administración y la organización.

A su vez, la categorización municipal debería conducir a un replanteamiento de los roles de los otros dos niveles del Estado, el departamento y la Nación, ya que habría grupos municipales para los cuales se reconozca la imposibilidad de asumir muchas de las funciones hoy asignadas al nivel local. Esto haría necesaria la redefinición de las funciones hoy asignadas al departamento y a la Nación en materia de prestación directa, con lo cual el departamento entraría a asumir, en subsidiariedad del municipio, las funciones municipales restantes, de acuerdo con su capacidad de respuesta; así mismo, la Nación debería complementar o asumir en subsidiariedad las funciones municipales cuando ni el municipio ni el departamento puedan asumirlas. Esta situación da lugar a un replanteamiento de las funciones y de las relaciones intergubernamentales de los tres niveles del Estado en Colombia, todo en el marco de la necesidad de garantizar que el Estado llegue a todos los territorios y, con ello, contribuya a un mejoramiento más equitativo de las condiciones de vida de las poblaciones.

Referencias

Alfonso, O. (2016). *Los desequilibrios territoriales en Colombia: estudios sobre el sistema de ciudades y el polimetropolitanismo*. Universidad Externado de Colombia.

Barberena Nisimblat, V. (2021). Balance de la descentralización en Colombia: propuestas para el desarrollo y equidad territorial. *Territorios y Regionalismos*, (5), 1-12. https://doi.org/10.29393/RTR5-1BDVB10001

Bárcena, A. (2014). La crisis de la deuda latinoamericana: 30 años después. En J. A. Ocampo, B. Stallings, I. Bustillo, H. Velloso y R. Frenkel, *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica* (pp. 9-18). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). https://doi.org/10.18356/3eba3164-es

Constitución Política [CP] 7 de julio, 1886 [*Col.*].

Constitución Política [CP] 7 de julio, 1991, GJ núm. 116 [*Col.*].

Corte Constitucional [CC], 7 de febrero, 2001. MP: A. Martínez Caballero, Sentencia C-141/01, [*Col.*].

Decreto 1454 de 2018. Por el cual se emite visto bueno para la creación de los municipios de Barrancominas y San Felipe en el departamento de Guainía. 6 de agosto, 2018. DO núm. 50.677 (*Col.*).

Decreto 2274 de 1991. Por el cual se dictan normas tendientes a asegurar la debida organización y funcionamiento de las entidades territoriales erigidas como departamentos en la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. 4 de octubre, 1991. DO núm. 40.078 (*Col.*).

Decreto 632 de 2018. Por el cual se dictan las normas fiscales y demás necesarias para poner en funcionamiento los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés. Diario Oficial. Año CLIII No. 50.561, abril, 2018. pág. 1.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2018). Censo Nacional de Población y Vivienda 2018.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2024). Terridata. https://terridata.dnp.gov.co/

Díaz Flores, M. (2002). Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica. *Economía, sociedad y territorio*, *3*(11), 387-407. https://doi.org/10.22136/est002002345

Duque Cante, N. (2010). El departamento en las relaciones intergubernamentales. *Revista Opera*, (10), 233-246. https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/3107

Duque Cante, N. y Chavarro Velandia, A. (2021). *El municipio en el marco de la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia*. Politécnico Grancolombiano Institución Universitaria. https://doi.org/10.15765/poli.v1i1268.2306

Duque Cante, N. y Moncayo-Jiménez, E. (2020). Descentralización administrativa y categorización municipal en Colombia. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, *16*(3). https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/5879

Fiorillo, F., Giuranno, M. G. y Sacchi, A. (2021). Asymmetric decentralization: distortions and opportunities. *Economía Política*, *38*, 625-656. https://doi.org/10.1007/s40888-020-00211-7

Franco Vásquez, L. y Raymond, J. L. (2009). Convergencia económica regional: El caso de los Departamentos colombianos. *Ecos de Economía: A Latin American journal of applied economics*, *13*(28), 167-197.

Gaitán, P. y Moreno, C. (1992). Poder local. *Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*. Tercer Mundo Editores.

Giménez, G. (2005). Territorio e identidad. Breve introducción a la geografía cultural. *Trayectorias*, *7*(17), 8-24.

González Gómez, L. M. (2010). Conocimiento y control en los confines del territorio nacional: hacia la construcción de un saber territorial, 1850-1950. *Historia y sociedad*, (19), 123-142. https://revistas.unal.edu.co/index.php/hisysoc/article/view/23597

González, E. y Jaramillo, I. (1996). El nivel intermedio en el arreglo institucional: diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano. *Serie Política Fiscal,* (86). https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/be9fe282-9027-4dae-829e-c41f79dad36e/content

González, F. (1847). *Elementos de ciencia administrativa, comprende el bosquejo de un sistema de administración pública para un estado republicano*. La Enseñanza.

Hernández Becerra, A. (2015). *Objetivos inéditos de la categorización municipal*. Universidad Externado de Colombia.

Hurtado Mosquera, J. A. e Hinestroza Cuesta, L. (2016). La participación democrática en Colombia: un derecho en evolución. *Justicia Juris*, *12*(2), 59-76. https://doi.org/10.15665/rj.v12i2.1011

Ley 12 de 1986. Por la cual se dictan normas sobre la Cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) y se reforma el Decreto 232 de 1983. 16 de enero, 1986. Diario Oficial núm. 37.553 (*Col.*).

Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. 2 de junio, 1994. DO núm. 41.377 (*Col.*).

Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. 6 de julio, 2012. DO núm. 48.483 (*Col.*).

Ley 3 de 1986. Por la cual se expiden normas sobre la administración Departamental y se dictan otras disposiciones. 10 de enero, 1986. DO núm. 37304 (*Col.*).

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, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. 9 de octubre, 2000. DO núm. 44.188 (*Col.*).

Litvack, J. I., Ahmad, J. y Bird, R. M. (1998). *Rethinking decentralization in developing countries*. World Bank Publications. https://doi.org/10.1596/0-8213-4350-5

Montenegro-Perini, I. (2022). Ecoturismo, campesinos, selva y residuos de guerra en la Amazonia colombiana: una mirada a través de la ecología afectiva. *Revista CS*, (36), 207-246. https://doi.org/10.18046/recs.i36.4785

Musgrave, R. A. y Musgrave, P. B. (1992). *Public finance in theory and practice*. McGraw-Hill.

Navarro, M. (2006). La coordinación interinstitucional en el nivel intermedio: La asignatura pendiente de la descentralización en Bolivia. https://www.bivica.org/file/view/id/3341

Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, *37*(3), 1120-1149. https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120

Pinilla, D. E., Jiménez, J. D. y Montero, R. (2015). La descentralización fiscal en América Latina. Balance de un proceso. *Revista de Economía Institucional*, *17*(33), 133-160. http://dx.doi.org/10.18601/01245996.v17n33.06

Plazas Olarte, G. (1964). Los territorios nacionales. *Revista de las Fuerzas Armadas*, 8(24), 367-373. https://doi.org/10.25062/0120-0631.3735

Porto, A., Pineda Mannheim, C. y Eguino, H. (2018). *Descentralización y autonomía fiscal subnacional en América Latina: Panorama comparado de Brasil, Colombia, México y Perú*. Banco Interamericano de Desarrollo. http://dx.doi.org/10.18235/0007187

Resolución 314 de 2022. Por la cual se expide la certificación de categorización de las entidades territoriales: departamentos, distritos y municipios, conforme a lo dispuesto en las Leyes 136 de 1994, 617 de 2000 y el Decreto 2106 de 2019. 30 de noviembre, 2022. DO núm. 52.236 (*Col.*).

Restrepo, D. I. (2002). El futuro de la descentralización en Colombia. https://bivica.org/file/view/id/3133

Estado promotor e innovador de las economías territoriales en Colombia

Jesús María Molina Giraldo

Introducción

La pandemia del covid-19 puso de presente, como nunca, las consecuencias nefastas de una estructura histórica y de un manejo limitado de la economía nacional en Colombia. Si las medidas de aislamiento y encierro golpearon tan fuerte a tantos colombianos, lo hicieron por las difíciles y precarias condiciones económicas en las que se encontraban. Con trabajos precarios, sin empleos, carentes de ahorros o bien, sin protección social, en una gran mayoría, quedaron expuestos a la disyuntiva trágica de, o encerrarse en sus casas durante los confinamientos aunque no tuvieran con qué subsistir, o salir a las calles a ganar su sustento a costa de contagiarse de un virus potencialmente mortal. Tan difícil fue tal situación que viene a la mente el recuerdo de personas que desde las ventanas de sus casas ondeaban trapos rojos pidiendo auxilio de entregas de mercados o alimentos a instituciones públicas o a personas solidarias para que se los hicieran llegar. La crisis de la pandemia agudizó una extensa crisis económica y social que infortunadamente ya venían viviendo millones de colombianos.

Al momento de llegar el covid-19 al país, aproximadamente 2,6 millones de nacionales en edad de trabajar no estaban empleados, mientras que 5,6 millones de nacionales se encontraban en la informalidad (DANE, 2020). Transcurrido un largo año y medio de medidas de encierro y distanciamiento social para evitar la propagación del virus, que alimentaron una parálisis económica, 4,1 millones más de colombianos se sumaron a los desempleados del país (Marulanda, 2022). Con ello, en la práctica, más de 12 millones de connacionales se llegaron a encontrar en un estado más agudo de vulnerabilidad laboral. Los indicadores sociales estuvieron igual de deficitarios. Al inicio de la pandemia, mientras 17,4 millones de colombianos se veían sumergidos en la pobreza, tras los efectos dejados por ella, llegarían a más de 21 millones (DANE, 2020). Esto se tradujo que al año 2023, 6,5 millones de hogares experimentaron el drama de tener que vivir con menos de las tres raciones de alimentos al día.

Además, la crisis de la pandemia reveló la escasa capacidad del aparato productivo y del mercado nacional para absorber al conjunto de las personas en edad de trabajar, al tiempo que puso de manifiesto las limitaciones de su sistema de distribución de ganancias para que la riqueza llegara al conjunto de la sociedad. A su turno, desnudó una configuración histórica de la estructura económica del país, que se constituyó y se constituye en una verdadera fuente generadora de exclusión y de desigualdad social. Gracias a ella, más de una tercera parte de la población colombiana se levantaba y se levanta cada mañana sin las condiciones necesarias para subsistir con alguna dignidad. María Fernanda Valdés (2022), consultora experta y ex viceministra de Hacienda hace un balance del modelo económico del país:

> [...] revisando el modelo de crecimiento y las políticas a largo plazo el diagnóstico es bastante claro. Existe un modelo de desarrollo que ni crea empleo ni crecimiento económico, sino que aumenta la desigualdad y genera pobreza. Antes de la pandemia ya iban en aumento estas dos problemáticas en Colombia incluyendo

> el deterioro del entorno natural. Es un modelo bastante destructivo para América Latina y el país. (Valdés, 2022, p. 11)

Como ya se anotó, la pandemia reveló que Colombia cuenta con una estructura y un manejo económico precarios. Sus limitados desempeños respecto a la generación de empleo de calidad, unidos a los bajos resultados en materia social, lanzan una fuerte alarma respecto a la necesidad de replantear a fondo el modelo económico del país. En consecuencia, debe reconfigurarse su aparato productivo y el funcionamiento de sus mercados, al igual que el sistema de distribución de ganancias. Una clave para conseguirlo es dejar de centrarse solamente en una economía de alcance y dinámica nacional, y considerar también las potencialidades que guardan las economías locales. Es necesario asumir que se les puede aprovechar y materializar, si en Colombia se da lugar y se cuenta con un *Estado promotor e innovador de las economías territoriales*. Su misión se centraría en fomentar, fortalecer y activar los sistemas productivos locales y sus mercados, para con ello generar a corto, a mediano y a largo plazo, en múltiples lugares o puntos geográficos del país , más empleos, mayor número de ocupaciones de calidad, mejores ingresos y más riqueza distribuida entre un número más elevado de colombianos. No es una tarea sencilla lograrlo, porque como se expondrá en uno de los apartados que siguen, existe en Colombia un centralismo institucional y de desarrollo económico que ha llevado a concentrar las oportunidades económicas en una parte ínfima del territorio nacional.

Este escrito propone la creación en Colombia de un Estado promotor e innovador de las economías territoriales que, aprovechando sus potencialidades, impulse su desarrollo productivo y económico para generar nuevas y mayores oportunidades para el conjunto de la población. Parte de una reflexión teórica sobre el desarrollo económico local y muestra cómo este enfoque obliga a pensar en un Estado diferente al actual. Sigue con una caracterización de la centralización institucional y de desarrollo económico vivida en Colombia y los efectos negativos que ha alimentado para

el desarrollo local, trayendo a colación a partir de allí por qué se hace tan difícil construirlo. Prosigue con una serie de experiencias exitosas construidas a nivel municipal, para evidenciar que, a pesar de las restricciones derivadas del centralismo, es posible el desarrollo económico en los territorios. Tras lo anterior, se procede a conceptualizar sus características y roles bajo una propuesta de modelo a instaurar. Se cierra con unas conclusiones.

Antes de desarrollar cada uno de los apartados mencionados, es importante advertir que las tesis e ideas presentadas aquí se consolidaron en el marco del desarrollo del proyecto de investigación de interés institucional, promovido y financiado por la Escuela Superior de Administración Pública en los años 2022 y 2023. Su título es *Modelos de Gestión Departamental y Municipal para el fomento y reactivación de las Economías territoriales en Colombia. Propuestas a partir de estudios de casos nacionales e internacionales*. Dicho proyecto se llevó a cabo con el apoyo de un equipo de once investigadores y asistentes de investigación distribuidos en distintas partes del país. Como su nombre lo indica, se orientó a identificar y caracterizar experiencias específicas exitosas de gestión de fomento y reactivación económica a nivel local, tanto nacionales como internacionales. Se focalizó en identificar desarrollos económicos territoriales que hubieran tenido transformaciones positivas, siendo el interés principal la gestión pública realizada por los gobiernos y la administraciones locales empleadas para lograrlas.

Dicha investigación se soportó en diversas estrategias metodológicas. La primera fue la identificación y la selección de experiencias exitosas de gestión económica local en Colombia impulsadas desde el sector público. A partir de ellas, se realizaron estudios de caso, entendidos estos como una herramienta cualitativa que permite conocer de manera exploratoria un asunto, evento o realidad, aunque también a profundidad (Yin, 1994). Se soportó también en una segunda estrategia investigativa, referida a la innovación, la cual, en uno de sus enfoques, asume que, recolectando experiencias exitosas y extrayendo de ellas sus relaciones, patrones y elementos más significativos, se pueden identificar nuevos caminos para

hacer las cosas mejor (Molina, 2017). Finalmente, recurrió a una estrategia analítica y deductiva, la cual asumió que, a partir de las diversas experiencias reconstruidas se podía llegar a un modelo tras deducir de todas ellas los principales rasgos, atributos o patrones presentados. Se trataba de aproximarse a un modelo de gestión, entendido este como un cuerpo de ideas que contienen sistemas, suposiciones, principios y reglas para proceder y organizar la acción del Estado, al igual que el conocimiento organizado para conseguirlo (Bodzozik y Adler, 2018).

El concepto de desarrollo económico local: una propuesta para fortalecer y activar la economía en los territorios

El desarrollo económico local (en adelante, DEL), como concepto descriptivo y enfoque prescriptivo, asume que, si bien se suelen encontrar planteamientos interesantes y complejos respecto a cómo debe concebirse el desarrollo, no se puede olvidar que el centro de la atención y el esfuerzo en conseguirlo debe ser el de tipo económico. Parte del supuesto de que en una sociedad sin generar o producir valor, riqueza, empleos o ingresos, —que a su turno les permita a sus integrantes subsistir con bienestar y calidad de vida—, quizá, ninguno de los otros tipos de desarrollo llegará a ser posible (Alburquerque, 2005). En tal sentido, para atender las necesidades de las personas no puede desviarse la atención de dicho foco, confundiéndolo con otras visiones que giren en torno al desarrollo humano, ambiental, social, institucional o político. No quiere decir que no atienda y deba ser acompañado de dichas visiones, sino más bien que, por refundirse con las mismas, deje de lado su objetivo principal, como lo es apalancar las bases productivas de un territorio para generar oportunidades económicas a quienes lo habitan.

El DEL como concepto identifica las características de los sistemas productivos locales y los elementos que influyen o intervienen en su desempeño y resultados, buscando si son favorables o no para la generación de mayores excedentes económicos, más ingresos y más empleos para quienes integran un territorio. Como

enfoque busca el fortalecimiento de sus capacidades productivas mediante la provisión y la intervención de factores productivos relacionados con la tierra, el trabajo, el capital y la tecnología. Apunta a identificar y apalancar la capacidad productiva local en función de generar mayores excedentes económicos, más ingreso y aumento de empleo. Igualmente, pretende analizar y potenciar la diversificación de las actividades económicas y el mejoramiento del sistema productivo, observando y buscando no solo su crecimiento, sino también teniendo en cuenta la elevación continua de los criterios de calidad en sus procesos y productos (Swirbun *et al.*, 2006). En adición a lo anterior, atiende a la construcción de infraestructuras, equipamientos y servicios necesarios y favorables al desarrollo económico, al igual que a las relaciones y eslabonamientos productivos, comerciales y de empleo de un determinado territorio para que mejoren sus procesos económicos (CGLU, 2016). A lo anterior se suma la tarea de revisar y potenciar la disponibilidad y la provisión de recursos tales como el agua, la energía o los materiales requeridos en los procesos productivos.

El DEL como concepto se ocupa de las características del mercado de capitales, de tierra y de trabajo, para que, en el marco de sus relaciones y eslabonamientos, se vea y se proponga cómo dar lugar a la "eficiencia productiva y a la competitividad de la base económica de un determinado territorio" (Alburquerque, 2014, p. 9). Así mismo, busca identificar cómo se organizan localmente las relaciones y las cadenas productivas entre productores, proveedores, consumidores e intermediarios existentes en el territorio; desde allí, como enfoque, busca caminos para que favorezcan a sus agentes económicos y sociales. A través suyo, se pretende determinar la forma en que se lleva a cabo la articulación entre factores, procesos, saberes, actores y regulaciones productivas en una economía local y, según se encuentren, establecer las intervenciones que deben llevarse a cabo para mejorarla. Identifica y propone, además, articulaciones, sinergias y beneficios mutuos entre todos los agentes de la cadena productiva y comercial que integran el territorio. Adicionalmente, examina la disponibilidad

y la formación de recursos humanos en el mercado local y, según los encuentre, propone medidas de mejora.

En concordancia con lo expuesto, el DEL como concepto apunta a establecer cómo se encuentran la competitividad y la productividad de las iniciativas económicas asentadas en el territorio, y a su vez, como enfoque, se dirige a definir cómo fortalecerlas. En el primer aspecto, refiere a las posiciones ocupadas o que debe ocupar la producción local en los mercados regionales, nacionales o internacionales para poder realizar la venta de sus productos en los mercados. Apunta a establecer las condiciones, los marcos regulatorios y la estabilidad económica que tiene un sistema productivo local en un contexto de mercados de diferentes niveles, y si ellas le dan o no ventajas a su desarrollo productivo. La productividad, por su parte, refiere a la utilización o eficiencia de los activadores productivos, entre los cuales están la infraestructura, los insumos, el crédito, la disponibilidad de agentes en el mercado laboral y sus procesos de capacitación y formación. Así mismo, tiene que ver con cómo se incorporan los avances a nivel tecnológico, organizacional y gestiológico a los procesos productivos, al igual que los referidos a la integración territorial de los mismos (Alburquerque, 2014). Según sea el estado de la competitividad y la productividad local, el DEL como enfoque, en consecuencia, busca cómo potenciarlas.

Adicionalmente, el DEL como concepto identifica los entornos donde se lleva a cabo la creación y la acumulación de conocimientos científicos y tecnológicos respecto al perfil productivo y social de cada territorio. Se enfoca en la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI) desde lo generado por universidades, centros de investigación, laboratorios e instituciones técnicas, a la par que en los conocimientos experienciales desarrollados por el sector productivo (Montero, 2020) A través de la incorporación de CTI en los procesos productivos, de administración empresarial o de cualificación de insumos o productos, busca lograr que los stocks de producción aumenten, los costos se reduzcan, las calidades se mejoren o se llegue a generar nuevos productos. Busca también el DEL analizar cómo aporta el sistema educativo básico, secundario

y superior a la base productiva, así como los centros y laboratorios de investigación y la oferta profesional existente. Como enfoque, por su parte, propone mayores nexos y mejoras entre CTI, asistencia técnica, sistema educativo y aparatos productivos y mercados locales.

Una dimensión importante del DEL es que se orienta a identificar el papel de la innovación en los ámbitos productivos locales. Así, se enfoca en cómo ella, a nivel de empresas o microempresas, permite o no más producción, productividad y nuevos productos, y también si facilita adaptarse o no a los estándares nacionales e internacionales de calidad, sanidad y medioambiente (CGLU, 2016). El DEL considera que, para entender y generar la innovación, se debe tomar en cuenta la interacción entre los agentes especializados en la generación de conocimiento y los productores locales. Igualmente, comprende que la innovación se origina en el encuentro entre los agentes propios de universidades, centros de investigación, organizaciones de asistencia técnica y las empresas, microempresas e iniciativas productivas de distinto nivel asentadas en el territorio (Alburqueque, 2014)[1]. También asume que se le suscita con ocasión de la estructuración y reestructuración de cadenas productivas donde se integran productores, proveedores y comercializadores. El DEL apunta a proponer innovaciones que permitan márgenes mayores de producción, productividad, valor agregado o diversidad de productos a empresas y territorios. Igualmente, dicho enfoque busca innovar en la organización espacial del territorio para tener mejores condiciones productivas y económicas.

El DEL como concepto y enfoque asume que el desarrollo económico no es solamente el resultado de una dinámica espontánea de producción o intercambio dado en un territorio. Desde su perspectiva, se trata más bien de una construcción social que incluye los acuerdos requeridos para conseguir el

1 O incluso en ausencia y dinamismo de los primeros, se desarrolla en el marco de los intercambios de los propios agentes productivos que comparten información, saberes, recursos y hasta diseños.

aprovechamiento de los factores productivos y la materialización de potencialidades endógenas. Por ello, presta atención a la concertación y la animación de actores y sectores económicos y sociales locales para fijar propósitos colectivos (CGLU, 2016). Concibe que los pobladores no solo son destinatarios pasivos de desarrollo económico, sino que son sus sujetos activos (CGLU, 2016). Revisa, así, la movilización y la participación de dichos pobladores para lograr visiones y estrategias compartidas de desarrollo económico local. Así mismo, examina las formas de hacer y las actitudes asumidas en su cotidianidad frente a los procesos productivos y a los productos elaborados, así como al territorio como factor productivo.

Aunque el desarrollo económico requiere la participación y la movilización de quienes habitan el territorio, el DEL no presupone que dependa en exclusiva de ellos. Es consciente de que también requiere de otros niveles de gobierno y de otras dinámicas económicas del orden nacional o internacional. Por eso, identifica y promueve la articulación y concertación con el Gobierno nacional en sus diferentes sectores, pero también espera que le sean favorables sus políticas y regulaciones macroeconómicas, monetarias y fiscales. De acuerdo con el DEL en cuanto concepto y enfoque, sus iniciativas están en función de una lógica multiescalar de gobierno y de gestión, construida desde los diferentes niveles y sectores, donde cada uno aporta sus esfuerzos, recursos y capacidades (Cuervo y Caicedo, 2023). También tiene en cuenta los contextos, y por eso, divisa que, en el caso particular de América Latina, apostar por el DEL se vuelve pertinente y vigente si se revisa la estructura y dinámica de la política económica predominante de la región. Esta se concentra de manera dominante en el nivel nacional, dejando de lado el papel que le cabe cumplir a las localidades (Alburquerque, 2014).

Un factor fundamental del DEL es el papel del sector público, sobre la base de que, en el momento moderno, el Estado es la instancia por excelencia de organización, conducción y direccionamiento de la sociedad, y por ello ocupa un papel fundamental en su promoción. Sus acciones de gobierno le permiten trazar y

estabilizar las grandes visiones y estrategias de desarrollo económico para el conjunto del territorio. Igualmente, sus decisiones le posibilita distribuir y asignar estratégicamente recursos para activar o fomentar la producción de determinados sectores, actores y territorios (CGLU, 2016). También su accionar le permite ordenar y organizar el territorio para que en su segmentación, su articulación y su unidad espacial, facilite e integre los procesos productivos y los distintos mercados en los cuales se soporta —tierra, capital, trabajo—. Su gestión, así mismo, le permite apalancar infraestructuras y servicios colectivos generadores de condiciones favorables para el sistema productivo. Además, las potestades del Estado le dan la capacidad de generar y aplicar regulaciones necesarias para que los diferentes factores y procesos productivos cumplan sus finalidades. Incluso les abre la puerta para desatar los perfiles, niveles y procesos educativos e investigativos orientados a cualificar los agentes que ingresan al mercado de trabajo y propiciar la innovación productiva del territorio.

Centralismo institucional y concentración del desarrollo económico como límites al DEL

A pesar de la potencialidad que abre en el plano teórico y práctico para lograr la dinamización económica y el bienestar de los territorios en América Latina y de Colombia, el DEL se encuentra fuertemente condicionado. En la región y el país, el papel del sector público en su promoción ha sido deficitario, si se considera el hecho de que, por norma, las políticas públicas encargadas de promover el desarrollo económico de los territorios han sido manejadas desde el nivel nacional. Ha predominado un manejo altamente centralista que deja poco margen de actuación a los gobiernos locales (Alburquerque, 2004 y 2014; Maldonado, 2010). Más regresivo se constituye dicho modelo y estilo, cuando se presenta una debilidad en la presencia y las capacidades institucionales del Estado nacional en los territorios (Maldonado, 2010). En la región y el país se presenta tal escenario, lo cual lleva a que las políticas públicas desarrolladas desde el nivel central tengan pocas probabilidades de convertir sus intenciones en hechos reales

de gobierno. Lo anterior hace que sus esfuerzos para el fomento y la activación económica de los territorios no solo lleguen a ser lejanos y ajenos, sino también, aun llevándose a cabo, sean de bajos desarrollos, alcances e impactos.

La dificultad que tienen los territorios en Colombia bajo un modelo centralizado de planeación de las políticas económicas se refuerza, si se tiene en cuenta, además, que sus acciones y sus recursos se concentran en unas pocas regiones aventajadas. Generalmente, se hace en aquellas con mayores capacidades institucionales y económicas, mientras se deja de lado las que menos tienen y que, paradójicamente, más apoyo del Estado necesitan. Al respecto, Cuervo y Caicedo (2023) señalan que:

> De esta manera, la promoción nacional del desarrollo productivo regional se ha concentrado en apoyar a las regiones de mayores capacidades y desarrollo relativo (Gómez 2021, 2023). Más aún, la lógica y la racionalidad necesaria para apoyar la construcción del desarrollo desde el territorio ni siquiera es considerada (en los criterios y racionalidades de asignación de recursos y procesos involucrados) y, también es ignorada e invisibilizada (los actores comprometidos en esta construcción no son consultados ni cuentan con espacios permanentes de participación). (p. 12)

Apalancando aún más esa centralización, el modelo y el diseño institucional vigentes de la descentralización existente en Colombia dejan poco margen a los gobiernos locales para impulsar, fomentar y fortalecer económicamente los territorios (Maldonado, 2010). En dicho marco, a los municipios o entes locales se les han transferido y condicionado limitados recursos desde el nivel nacional, básicamente, para que se ocupen de la prestación de servicios públicos domiciliarios y de la asistencia social —en educación, salud o protección de actores vulnerables—. Sin embargo, pocas competencias y recursos se les entregaron para que se ocuparan del fortalecimiento y la dinamización de sus economías locales (Montero, 2020). Por norma, los municipios pequeños y

medianos cuentan con escasos recursos, capacidades y equipos para promover el desarrollo económico local (Maldonado, 2000 y 2010). En tal contexto, las dirigencias locales asumen como visión y actitud dominante desentenderse del fomento económico de sus territorios, o hacerlo con acciones de muy corto alcance e impacto. Incluso desarrollan una mentalidad y una cultura gubernamental que presupone que dicha labor corresponde al nivel nacional o a las fuerzas espontáneas del mercado y, por lo tanto, les cabe ninguna o muy reducida responsabilidad. O queriéndolo, se conforman con no poder hacerlo.

Ese centralismo institucional ha alimentado una concentración de las instituciones, capacidades y recursos del sector público en ciertas regiones del país. Es así como la presencia del Estado en el territorio nacional se ha condensado en cuatro grandes ciudades como lo son Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla y, en general, en unas pocas regiones que suelen ser las que tienen las mayores capacidades (Cuervo y Caicedo, 2023)[2]. Esto lleva a estimar que en el país la institucionalidad estatal hace presencia de manera aceptable solo en un 30 % de su territorio, en tanto que en el otro 70 % de la geografía nacional lo hace de manera precaria (García Villegas y Espinosa Restrepo, 2013). Esta desigual geografía institucional ha traído como consecuencia que sus pobladores tengan dificultades para acceder y materializar sus derechos en distintas áreas y tengan limitado no solo el *derecho a tener derechos*, sino también el *derecho al Estado*. Es decir, tienen bastantes dificultades para contar con la presencia de agentes, recursos, políticas, bienes y servicios públicos que les garanticen sus derechos, como sí lo tienen los pobladores de ese otro 30 % que habita los grandes epicentros del país.

2 Aunque hay ciudades intermedias y pequeñas capitales de departamentos donde llega el Estado con servicios públicos domiciliarios (agua potable, luz, alcantarillado) y servicios sociales (educación y salud), en más de 900 municipios pequeños del país de quinta y sexta categoría llega con bajas capacidades y bastante dificultades.

Tal modelo y diseño institucional centralista ha tenido su correlato en un centralismo geográfico del desarrollo económico, que ha llevado a que, en Colombia, la producción y los mercados, al igual que sus beneficios, se concentren en una proporción reducida de la geografía nacional (Cuervo y Caicedo, 2023). Industrias, agroindustrias y complejos productivos solo se suelen anclar en ciertos lugares o puntos de la geografía nacional, en tanto que una gran mayoría del territorio carece de dicho desarrollo. Igualmente, se expresa en que solo en un puñado de ellos tenga acceso y disponibilidad de activos, servicios e infraestructuras propicias para los sistemas productivos y circuitos comerciales. Se evidencia, así mismo, en un número amplio de economías locales y regionales donde las instituciones legales no son las que en exclusiva regulan los intercambios y las expectativas de los agentes económicos. Tal concentración del desarrollo económico en pocos espacios de la geografía nacional, ha llevado también a que quienes estén asentados allí sean los que suelen contar con las oportunidades y las capacidades necesarias para generar ingresos o tener un empleo que les garantice estándares de vida aceptables. Entre tanto, los asentados en territorios por fuera de los epicentros tienen que vivir en contextos con escasas oportunidades de empleo u generación de ingresos.

No deja de llamar la atención que un 75 % del producto interno bruto (PIB) en Colombia se concentre en un 3 % del territorio nacional, distribuido entre la capital de la República y seis departamentos, aunque haya más *de treinta y dos departamentos* (Dorado, 2022). Para el año 2021, solo Bogotá D. C. generaba el 25,4 % del PIB colombiano, seguido del departamento de Antioquia con el 15 % , del Valle del Cauca, con un 9,8 %, Santander con el 6,3%, Cundinamarca con el 6,2%, Atlántico con el 4,4 % y Bolívar, con el 3,5 %. Entre esos pocos centros llegaron a concentrar el 70,1 % del PIB del total nacional. Entre tanto, los restantes 27 departamentos con sus respectivas capitales generaban menos del 30% del PIB (DANE, 2022). Respecto al nivel de la concentración del desarrollo económico en el país, Restrepo y Cárdenas (2004) señalan lo siguiente:

> El modelo de desarrollo centralista concentró los recursos públicos y privados en cuatro grandes ciudades (Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla) y algunos centros agroindustriales, mineros y energéticos. Concentración territorial y centralización social del desarrollo son las dos caras del legado de un siglo de centralismo. El resto del territorio estuvo desprovisto de importantes inversiones, por lo cual, hasta el día de hoy, inmensas zonas del país están insuficientemente desarrolladas, sus mercados son incipientes y desconectados entre sí en el ámbito local y, con más veras, respecto de mercados internos y externos importantes. La mayoría del territorio nacional carece de adecuada infraestructura de comunicaciones por tierra, agua, aire y medios virtuales, así como de instituciones fuertes de apoyo a la actividad económica. (p. 34)

La concentración institucional y de desarrollo económico en pocos focos geográficos ha alimentado fenómenos socioeconómicos que se han constituido en verdaderos desafíos para el país. Ha incidido en generar una pobreza que puede estar por encima del 50 %, llegando casi al doble que la media nacional, en las zonas periféricas del país con poca presencia del Estado y con limitados mercados (DNP, 2015). Ha influido, así mismo, en el hecho de que en el sector agrario haya habido una alta subutilización de su capacidad productiva, lo cual se expresa en que de los 4,9 millones de hectáreas de suelos cultivables solo se aproveche el 22 % (DNP, 2015). Igualmente, la ausencia estatal y la distribución desigual de los focos de desarrollo económico han contribuido al escalamiento de un conflicto armado que, en determinados momentos, llegó a hacer presencia en más de 600 municipios y 32 departamentos del país y que, en su largo trasegar, ha dejado a más de diez millones de víctimas (Vargas *et al.*, 2020; Pizarro Leongómez, 2015). También ha influido en que exista una extensa e intensa economía ilegal articulada al narcotráfico que, se calcula, llega a aportar en los últimos años entre un 2 y un 4,5 % del PIB nacional. Sin programas de acciones e institucionalidad fuerte del Estado que hagan presencia en el territorio y le apuesten a

fomentar los aparatos productivos y mercados locales legales, difícilmente tales desafíos se llegarán a superar.

A pesar de las necesidades señaladas, en el diseño institucional y legal colombiano a los gobiernos locales se les definió un rol precario en el apalancamiento y la promoción del DEL. Desde la Constitución Política de 1991, a los municipios se les asignaron competencias y funciones para dirigir su desarrollo económico y social, particularmente, a través de la creación y la sanción de sus planes de desarrollo. No obstante, en materia de promoción del desarrollo económico, tal cuestión se volvió en la práctica más un formalismo que una capacidad real. Las competencias asignadas a los municipios para fomentar el desarrollo económico fueron limitadas, al punto que, a cuentagotas, se debieron de expedir nuevas leyes para que les fueran reconocidas. Por su parte, también fueron escasos los recursos financieros destinados desde el nivel central para que adelantaran el fomento económico de sus territorios[3]. Con limitadas competencias y recursos, muchos municipios tuvieron que conformarse con que se les asignara en el papel constitucional el ser los responsables del desarrollo económico de su territorio, pero en el mundo real, se encuentran impotentes y sin las debidas capacidades legales y financieras para lograrlo.

Siguiendo a Cadena (2023), basándose en el Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República (CEER), señala que tanto municipios como departamentos tienen a su cargo más de 200 competencias. No obstante, los recursos asignados para atenderlos no son proporcionales a ese número amplio de responsabilidades. A continuación, se explica lo afirmado. Las normas que le asignan competencias y recursos a los municipios dejan establecido que menos del 11,6 % de los recursos asignados por concepto de transferencias de ingresos corrientes los pueden

3 Otros recursos, aunque esporádicos, como lo son los de las regalías, por los requisitos y los trámites que los rodearon, se volvieron difícilmente exequibles, o que cuando pudieron acceder a ellos, terminaron por atomizarse en múltiples iniciativas sin mayor impacto.

invertir en temas de activación económica o productiva, al ser de libre destinación. Se trata de un monto bastante limitado, que lo es aún más si se tiene en cuenta que también se deben atender otras obligaciones fijadas legalmente, referidas a deportes, cultura y pensiones territoriales, o también, a grupos vulnerables, justicia, vivienda, medioambiente, prevención de desastres, equipamiento, fortalecimiento institucional y empleos.

TABLA 1. Distribución sectorial de los recursos de la Ley 715 de 2001, modificada por la Ley 1176 de 2007

58,5 %	**Participación para educación**
24,5 %	Participación para salud
5,4 %	Participación para agua potable y saneamiento básico
11,6 %	Corresponde a la participación de propósito general

Fuente: Cadena (2023).

Lo precedente conecta con el propósito de fondo que tuvo y tiene el modelo descentralizador que ha imperado en el país. Tal modelo se pensó y diseñó para no dejar caer a los ciudadanos de los territorios en la pobreza, o bien para sacarlos de ella, pero no para llevarlos a la prosperidad *(o por lo menos, a impulsarlos a conquistar una modesta solvencia económica estable y segura)*. En ese marco, se entregó a municipios competencias y recursos a través de transferencias condicionadas para que prestaran asistencia social y servicios públicos básicos, pero no para que activaran, promovieran y fortalecieran sus economías. El nivel nacional garantizó la transferencia de recursos para asegurar de su parte la prestación de servicios de agua, luz, alcantarillado, educación y salud, a lo cual sumó mandatos legales para asegurar que dichos recursos no fueran desviados para atender otros desafíos, como los de activación y fomento de las economías. Al conseguir dichos propósitos, el modelo descentralizador ha sido relativamente exitoso, pues ha permitido mejorar en la provisión de servicios públicos

en los territorios, así como las tasas de cobertura en educación y en salud. Al mismo tiempo, dichos avances han traído resultados positivos y tangibles en reducir la pobreza en los territorios (Cuervo y Cadena, 2023).

No obstante los éxitos en lo social del modelo descentralizado en Colombia, poco ha hecho o es escaso su potencial para hacer crecer la prosperidad económica de los territorios y, en particular, la de sus habitantes. Respecto a lo limitado del modelo descentralización para impulsar el desarrollo económico local, Maldonado (2010) señala que:

> [...] desde mediados de la década de los ochenta la principal estrategia ha sido la descentralización territorial, la cual ha tenido principalmente un énfasis hacia la provisión de bienes y servicios públicos para combatir las necesidades básicas insatisfechas; el componente de promoción del desarrollo económico local no fue contemplado explícitamente al comienzo del proceso de descentralización y, aunque posteriormente ha tenido algún desarrollo, su peso en términos de recursos de transferencia es marginal. (p. 13)

El modelo descentralizador al parecer está orientado a apaciguar la crisis social de los territorios desde una lógica altamente dependiente de la transferencia de recursos desde el nivel central, mas no fue diseñado para resolverla desde una lógica de generación y creación económica de riqueza por parte de cada uno de sus habitantes. Se limitó a entregar recursos a las personas para que salieran de la pobreza o no cayeran en ella, pero no para que construyeran capacidades u oportunidades económicas en beneficio propio y del territorio. Tal lógica incentivó a los gobiernos municipales a asumir de manera predominante una gestión pasiva frente a la promoción, el fomento y la activación económica. No obstante, los gobiernos locales asumiendo que la población exigía y requería soluciones respecto a la generación de empleos y de ingresos —dada la gravedad de las situaciones, como ya se mencionaba en el primer apartado de este escrito—,

dieron lugar, en el mayor número de los casos, a propuestas más simbólicas que reales de DEL. Enunciaban y promovían que activasen sus economías locales, pero de antemano sabían de los nulos, escasos o limitados resultados que lograrían. Al revisar los Planes de Desarrollo de Municipios 2019-2023, se ve que en todos ellos se propusieron actividades orientadas al fortalecimiento económico local[4]. Pero, sobre todo en municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, tuvieron el denominador común de ser acciones puntuales de corto alcance, dispersas y desarticuladas, con limitada cobertura y bajos recursos para apalancarlas[5]. Era casi que risibles los montos asignados y el número de beneficiarios frente a las necesidades presentadas.

Un centralismo institucional y de concentración del desarrollo económico prima en el Colombia. Como se acaba de revisar en este apartado, se refuerza y es coproducido por un modelo y diseño institucional que coadyuvó a generar unos gobiernos locales con pocas capacidades y motivaciones para promover el DEL en sus territorios. Queda claro que, si se quiere que los gobiernos locales puedan hacerlo y aportar a remediar la amplia concentración institucional y económica que se vive en el territorio nacional, deben replantearse las reglas del juego estructurales en el manejo y la actuación del Estado colombiano. Dicho replanteamiento es imperativo tanto en lo que respecta a desmontar el trazado casi en exclusiva de las políticas públicas económicas en el nivel nacional, para darles autonomía o la oportunidad de influir a los gobiernos locales bajo un modelo multiescalar, como también aumentando las competencias y los recursos que desde el nivel

4 Se revisaron 74 planes de desarrollo del periodo 2019-2023 en el marco de la investigación ya referida.

5 Coincide esto con lo señalado por Maldonado hace veinte años. Acciones todas, que, por poseer tales características, difícilmente darían un impulso real o significativo a las economías territoriales. No obstante, sí excusaban a las administraciones locales de hacer algo por ellas.

nacional se les transfieren. Con la capacidad política de trazar sus derroteros económicos y con los recursos necesarios, el DEL no solo podrá realizarse, sino también empezará a ser impulsado por los gobiernos locales, considerándose que sí es posible.

Con esas nuevas posibilidades los gobiernos locales podrían y se comprometerían de forma real con:

- Construir infraestructuras y equipamientos colectivos comunes para robustecer la producción y la comercialización[6].
- Mejorar los procesos productivos y los productos de sus territorios.
- Aumentar la productividad, la competitividad y la calidad de su base productiva.
- Encadenar productores, sectores económicos y territorios para aumentar las cadenas de valor.
- Fortalecer la educación, la ciencia, la tecnología y la innovación para articularlas al mundo productivo.
- Construir y adecuar carreteras y puertos que permitan el flujo de productos y de insumos entre agentes económicos.

Experiencias de innovación y promoción en los gobiernos locales para lograr el DEL[7]

La respuesta de los gobiernos locales en Colombia a las restricciones creadas por el centralismo geográfico institucional y del desarrollo económico no solo fue la inacción o la simulación simbólica. También hubo experiencias que, evocando aspectos del

6 Plazas de mercado, parques industriales, centros de acopio, plantas de procesamiento, etc.

7 Este apartado es relativamente más extenso que los demás. Su importancia radica en que todos los casos caracterizados aquí, aparte de ser un aporte novedoso para repensar el DEL, son producto de un trabajo investigativo documental y de trabajo de campo que adelantaron varios investigadores de la ESAP durante dos años.

DEL, movilizaron a los propios actores, a las fuerzas económicas y a las instituciones del territorio de naturaleza pública y privada para que, a través de la convergencia, el diálogo y la negociación, intentaran conseguirlo. Ante la escasez de recursos, hicieron escalonamientos y gestiones de cooperación con otros niveles de gobierno, apoyándose en las relaciones formales e informales horizontales y verticales con las redes políticas e institucionales. Sin embargo, su estrategia principal fue buscar alternativas innovadoras para la situación vivida, buscando cómo transformar el *statu quo* que estaban viviendo (Molina, 2017). En ese sentido, se abrieron a descubrir y aprovechar oportunidades sobre la base de atender lo acontecido en el territorio y sus contextos para derivar nuevos beneficios. Se dieron a la tarea de recrear las formas en que veían las cosas para plantearse otras posibilidades y potencialidades económicas (Jordán Sánchez, 2011).

Los gobiernos locales que respondieron de forma innovadora adoptaron la actitud de tratar de conocer y comprender sus territorios y los contextos regionales, nacionales e internacionales donde se insertaban. Lo hicieron para tratar de anticipar los cambios venideros y, así, divisar las ventajas económicas que se podrían conseguir en el futuro. Buscaron prever qué pasaría con el territorio a corto, a mediano y a largo plazo si continuaban cómo venían siendo y actuando, o si siendo proactivos e innovadores, corrían riesgos y experimentaban nuevas alternativas. En dicho marco, en asocio con los actores productivos y sociales, tomando la iniciativa o acompañando las de otros, empezaron a experimentar e impulsar nuevos sectores y actividades económicas, a desarrollar nuevos productos y procesos productivos, o a escalarlos respecto a incorporarles mayor valor agregado. Igualmente, se dieron a la tarea de incorporar en los territorios nuevas especies agrícolas o ganaderas o a tecnificar, estilizar y subir los estándares a sus productos tradicionales. También se orientaron a aprovechar económicamente sus riquezas paisajísticas y a capitalizar sus tradiciones, gastronomía y artesanías. A generar nuevas creaciones productivas a través de la fusión

de productos y procesos ancestrales y modernos. En seguida, se examinan con más detalle estas experiencias.

Caso Galapa: aprovechamiento de la ubicación estratégica

El municipio de Galapa está ubicado en el departamento del Atlántico. Acorde a la base de datos de la base de Terridata del DNP, en 2022 el municipio contaba con 69 045 habitantes (DNP, 2023), con un aumento importante en su población en los últimos 15 años. Al año 2005, se reportaba un total de 31 596 habitantes, mientras que, en 2023, casi que se duplica al aproximarse a los 70 000 habitantes (DNP, 2023). Es reconocido como un territorio donde se produce una amplia gama de artesanías vinculadas al Carnaval de Barranquilla. Esta actividad económica, junto a la agricultura y la ganadería, fue una de las más destacadas del municipio antes de la primera década del siglo XXI, cuando sufrió una transformación volcándose a la industria, el comercio y los servicios. Se constituyó en un importante corredor industrial y centro de logística de la región Caribe, donde paulatinamente empezaron a hacer presencia importantes empresas. Entre los años 2011 y 2020, el DANE registró un crecimiento del 279,5 % pasando de generar un valor agregado de 240 000 millones de pesos por año a 911 000 millones (DANE, 2022). Este crecimiento tan significativo se evidenció también en el empleo, el cual pasó de una tasa del 6,68 % al 39,5 % entre los años 2005 y 2017 (Navarro de la Hoz, 2019).

También, durante ese periodo atrás referido, se vivió una importante mejora en los indicadores económicos y sociales. Si en el censo del 2005 se planteaba que el 4,42 % de sus habitantes tenía acceso a la salud, en el 2017, había mejorado al 48,3% según datos suministrados por la alcaldía (Navarro de la Hoz, 2019). Si el rezago escolar estaba en el 2005 en el 32,98 %, en el 2017, estaba solo en el 15,50 %. Si el hacinamiento crítico para el 2005, acorde al DANE, era del 35,7 % de la población, para el 2017, había disminuido al 17,80 %, según datos de la alcaldía (Navarro de la Hoz, 2019). Estos indicadores permiten observar que en Galapa aconteció un

caso exitoso de desarrollo económico local que se ve expresado en dimensiones sociales mejoradas. ¿Pero cómo logró este destacado desarrollo económico y social?

Una de las claves para entender este fenómeno se puede encontrar en su gestión pública. En Galapa sus dirigencias y autoridades han sabido aprovechar con innovación la localización estratégica con la que cuentan, convirtiendo este pasillo del Atlántico en un importante complejo empresarial, corredor industrial y centro de logística del departamento del Atlántico y del Caribe. Al respecto, el exalcalde José Vargas (2019-2023), entrevistado para la investigación que soporta este escrito, señaló que:

> [Galapa] ha venido mostrando, gracias a una posición geográfica muy estratégica, un crecimiento que, hoy no solo se ve a nivel local sino se ve a nivel nacional e internacional, se destaca por su industria. Poderle cambiar la vocación o la forma de vida a una población no es fácil, pero con estrategias concretas, muy agarradas de unas ofertas serias, se puede lograr. Comenzamos a hacer la tarea de hacer de Galapa una zona industrial, donde la primera apuesta fue una zona franca. (J. Vargas, comunicación personal, noviembre de 2023)

La primera ventaja estratégica aprovechada fue su cercanía a Barranquilla, la cual le permitió al municipio de Galapa, en las décadas de los ochenta y los noventa, cumplir distintas funciones económicas para la gran urbe caribeña. Fue así que se permitió la ubicación de un relleno sanitario para tratar desechos del área metropolitana y un importante frigorífico para el sacrificio de ganado que abasteciera la ciudad y todo el sur del Atlántico (Montañez Parra, 2018). También se volvió una zona de proyectos inmobiliarios de vivienda de interés social. Así mismo, se integró al Área Metropolitana en el año 1998, a través de una decisión respaldada por sus habitantes mediante consulta popular. Como puede verse, Galapa desde esa época propició una fuerte integración con la capital del Atlántico, Barranquilla, desde inicios de los años ochenta.

No obstante, fue en la primera y en la segunda década del siglo XXI, entre los años 2000 y 2024, cuando vinieron las ventajas estratégicas más importantes. Ellas se dieron con la construcción de dos nuevas importantes vías que pasarían por el municipio, como lo eran las de la *Cordialidad y la Circunvalar de la Prosperidad*, que permitiría conectar esta localidad con importantes puertos del Caribe y con distintos centros urbanos del área metropolitana. Estar distanciados a menos de dos horas de puertos marítimos como Santa Marta y Barranquilla, le abría la posibilidad para enlazar con la movilización de un gran número de importaciones y exportaciones de mercancías del país. Igualmente, estar cercanos a un mercado de más de dos millones de consumidores del área metropolitana la hacían atractiva para localizar allí sus instalaciones y producciones a las empresas. Debía añadirse un factor más a su favor, tal como lo era el precio comparativamente más barato de su suelo respecto al de la ciudad de Barranquilla.

Aprovechando tales ventajas comparativas de localización y valor del suelo, líderes autoridades e instituciones locales en Galapa, en asocio con otros actores de Barranquilla, apostaron a crear al interior de su territorio zonas especiales donde se pudieran ubicar empresas de distinta naturaleza con beneficios de distinto tipo. La idea era que les sería bastante favorable radicarse allí, dada su cercanía a los puertos y a las vías que los conectaban con el interior del país y de grandes ciudades. Para lograrlo, sus dirigencias políticas y económicas, junto a las de Barranquilla, gestionaron ante instancias nacionales la posibilidad de crear una zona franca en el municipio. El empresario Armando Vásquez, entrevistado para la investigación que soporta este escrito, uno de los gestores y director de la Zona Franca, señaló respecto a la importancia de la localización de Galapa que:

> Se hizo un consenso, un estudio en todas las partes que componen el departamento. El corredor universitario como Puerto Colombia, Malambo, La 30, Soledad, y la que estuvo más acorde fue Galapa por su posición estratégica. Estamos a 110 kilómetros de Cartagena, estamos a 100 kilómetros de Santa Marta

> estamos a 2,5 kilómetros de la Circunvalar, a ,5 kilómetros de la Circunvalar La Prosperidad. Estamos a 9,5 kilómetros del puerto de Barranquilla y Zona Franca Barranquilla. Entonces, como se puede ver, es un sitio estratégico. (A. Vásquez, comunicación personal, noviembre de 2023)

Adicionalmente, iniciaron acciones para transformar los usos del suelo del municipio, para que pasaran de rurales a industriales. Se tomaron dichas decisiones a través de los acuerdos 017 de 2008 y 003 de 2013, y del Decreto 138 de 2015. Fue así como en el 2008 se habilitaron 218 hectáreas para uso industrial sobre la base de que se establecería allí una Zona Franca Industrial de Bienes y Servicios para la ciudad de Barranquilla. Por su parte, en el año 2012, se autorizaron otras 80 hectáreas que permitirían la instalación de tres parques industriales. Al año 2021, ya se había llegado a ocho parques industriales instalados en el municipio, gracias a la habilitación de nuevas zonas de uso industrial del suelo.

La habilitación de los suelos para usos industriales, que permitió la instalación de una zona franca y de varios parques industriales, no fue el único estímulo para atraer empresas al municipio de Galapa. Otra medida fue un agresivo plan de exenciones o descuentos tributarios que les permitiría a las empresas que se localizaran allí abaratar costos o incrementar ganancias. A través de los acuerdos 017 de 2008 y 003 de 2013 y del Decreto 138 de 2015 del Consejo Municipal de Galapa, se generaron dichas decisiones. En consecuencia, a las empresas que se ubicaran en la zona se les eximió del pago del impuesto de industria y comercio en un 100 % los dos primeros años, en un 80 % los dos siguientes, en un 60 % del quinto al sexto año, en un 40 % en los años séptimo y octavo, y finalmente, en un 20 % para los dos finales. Por su parte, respecto al impuesto predial, se exceptuó su pago total durante los primeros diez años. Respecto a la delineación urbana, habría un descuento del 50 % en la expedición de las licencias de construcción.

Otra estrategia de gestión que implementó la Alcaldía de Galapa para activar y fomentar la economía en su territorio fue la de crear oportunidades de empleo para sus habitantes y mejorar la mano de obra local. Al momento de instalarse las empresas en el municipio, las comprometieron a que dichos beneficios o estímulos los obtendrían a cambio de generar empleo en el territorio. Por ello, para gozar de los descuentos en impuestos, en su planta de personal debería de vincularse al menos el 30 % de personas provenientes del propio municipio, con lo cual apoyarían a las familias. No obstante, al momento que las empresas requirieron dicho personal, se presentó que no se hallaban los perfiles requeridos y suficientes entre sus habitantes. Esto llevó al sector público local a crear otra estrategia de gestión innovador, poco frecuente en los municipios del país, menos en los municipios pequeños. En el año 2012 se creó un fondo educativo para que, a través de becas, se patrocinaran los estudios universitarios de los jóvenes galapeños en cualquier universidad del Atlántico, fuera esta pública o privada. El profesional Brandon Bolaño, de la Alcaldía de Galapa, en entrevista concedida para la investigación, señaló que, si bien dicha iniciativa se financiaba con recursos del municipio, las empresas locales debían aportar un 10 % de recursos al fondo en mención (B. Bolaño, comunicación personal, noviembre de 2022). Tal programa benefició a más de 620 bachilleres que, al 2023, ya habían terminado sus carreras.

El ex secretario de Hacienda del municipio de Galapa, Juan Carlos Verdugo, entrevistado para la investigación que soporta este escrito, y encargado de gestionar estas medidas tributarias, al respecto mencionó que:

> Galapa le apostó a un cambio del uso del suelo hace más de diez años. En esta apuesta lo que queríamos era que se instalaran diversas empresas con el fin de incentivar el trabajo en Galapa, que existiera ese beneficio, no que el galapero saliera a buscar trabajo en otras ciudades, sino que tuviera esa alternativa aquí, ya que el factor trabajo dignifica. ¿Qué ocurrió?

> No solamente que se cambió el uso del suelo, sino que hubo un empresario que apostó por crear una zona franca, la que esta acá en el corredor. Esta zona franca alberga unas empresas que son hasta multinacionales y algunas que ya tienen tiempo, las cuales accedieron a un beneficio que fue otorgado por 10 años, que fue una exención del poder predial y otras que accedieron a una excepción por industria y comercio. (J. Verdugo, comunicación personal, noviembre de 2023)

Una vez se pusieron en marcha las distintas iniciativas innovadoras de la administración municipal, los resultados de este paquete de estrategias de gestión económica para la activación y el fomento económico no fueron pocos. Rápidamente, importantes empresas nacionales e internacionales se ubicaron en el municipio. Para 2022, en las zonas industriales y franca había más de 140 empresas, mientras que la inversión superó los más de 100 millones de dólares entre 2010 y 2016 (I. Mesa, comunicación personal, noviembre de 2022). De acuerdo con Probarranquilla, en dicho periodo la inversión realizada por parte de empresas estuvo "alrededor de $254,5 millones de dólares" (Herrera Delgans, 2017).

En el año 2016, una de las principales industrias de bebidas y productos lácteos de Colombia, Alpina, instaló allí su centro de distribución más grande en Colombia. Su operación generaría allí 347 nuevos empleos cuando se iniciara (*El Heraldo*, 2016). En el año 2019, importantes empresas productoras de vidrios del país como Tecnoglass y Saint Gobain anunciaron la construcción de una nueva planta de producción en Galapa. Invertirían 500 000 millones y se comprometerían a generar nuevos trabajos para el municipio y la región (Semana, 2019). Por su parte, en el 2021, la firma Arquitectura y Concreto apostó a construir el parque industrial Green Park, con una inversión de 200 000 millones de pesos y a generar al inicio de su funcionamiento 450 empleos, pero cuando terminara, aspiraba a llegar a unos 6000 puestos de trabajo.

Juliana Montoya, ejecutiva de la zona franca, quien fue entrevistada para la investigación que soporta este escrito, indicó respecto a la llegada de industrias que:

> En la zona franca Zofia ha logrado instalar a 34 usuarios [empresas] de diferentes servicios como el farmacéutico, metalmecánico, botes, alimentos y bebidas. En sus 15 años de trayectoria hemos logrado la inversión de 44 .000 millones de todos nuestros usuarios calificados... Tenemos hoy en día 400 colaboradores [trabajadores] que viven o nacidos en Galapa. Estamos orgullosos de este municipio y del crecimiento que ha tenido (J. Montoya, entrevista personal, noviembre de 2023)

La dinamización económica que produjeron estas empresas ubicadas en el municipio fue aprovechada por la administración local. A pesar de las exenciones y los descuentos en impuestos en un periodo de tiempo, las empresas en determinado momento debieron empezar a pagarlos. Cuando esto sucedió, se dio un salto abismal respecto a lo recaudado. El rubro que más aportó al crecimiento de los impuestos fue el de industria y comercio, al pasar del 2011 al 2014 de 1400 a 7000 millones de pesos, mientras que el predial pasó de 598 millones en el 2011 a 2700 millones de pesos en el 2016 (Herrera Delgans, 2017). Acorde al análisis del Plan de Desarrollo del Municipio expedido en el año 2017, en una línea de tiempo del 2012 al 2015 se dice que:

> [...] observamos que los ingresos tributarios pasaron de 7445 millones de pesos constantes en el 2012 a 19 059 millones de pesos en el 2015, lo que representa un crecimiento al final del periodo del 156 % ... los ingresos tributarios en términos de pesos constantes (libres del efecto de la inflación) al final de 2015 eran un 156 % mayores que en el año 2012. (Concejo Municipal Galapa, 2017, p. 86)

El éxito en el mayor recaudo de impuestos también se debió a otras importantes gestiones que se llevaron a cabo al interior de

la alcaldía municipal. Apostaron a una mayor gestión de recaudo y fiscalización para lo cual incrementaron el equipo de trabajo de la Secretaría de Hacienda. También instauraron procesos más flexibles y prontos de facturación, publicidad e información de los tributos, que les facilitó el pago a los ciudadanos (B. Bolaño, comunicación personal, noviembre de 2022).

Fueron, además, perspicaces en otra medida de gestión. Para no perder, y más bien para aumentar los recursos derivados del aumento de las empresas asentadas en el territorio, en los años 2012 como 2020, realizaron procesos de actualización catastral. No se quedaron con los valores caducos de décadas atrás, que permitían que los actores económicos y los habitantes pagaran bajos impuestos. Esto lo lograban al no corresponderse lo declarado con el verdadero precio comercial de las propiedades. Por lo anterior, la alcaldía tomo la iniciativa por cuenta propia, en asocio con el Área Metropolitana de Barranquilla, aunque era la norma esperar que lo hiciera el nivel nacional. Para ello, aprovecharon el Documento Conpes 2019, que reconocía que el nivel nacional a través del IGAC no tenía la capacidad para hacerlo en toda Colombia, y así, lideraron la actualización catastral en su municipio el 2021. Con esta acción generaron mayores ingresos para el municipio no solo por actualizar sus valores, sino también por ingresar los nuevos predios existentes al catastro actualizado (B. Bolaño, comunicación personal, noviembre de 2022).

Todos esos recursos les permitieron poder invertir en mejorar los indicadores sociales, así como en financiar obras que impactaron la calidad de vida del conjunto de la población. En 2014, Galapa era el único municipio del área metropolitana de Barranquilla que cumplía con la cobertura de primera infancia, al contar con siete centros de atención. Igualmente, había llegado a construir dos colegios de gran tamaño y dotación. Sumó también la recuperación de 7 kilómetros de la malla vial urbana y 35 kilómetros de las vías rurales. Igualmente, se procedió a la realización de un megatanque de almacenamiento de agua de 5000 metros cúbicos para remediar el déficit de almacenamiento del acueducto a nivel de todo el municipio (Herrera Delgans, 2017). En asocio con el

departamento y la Nación, generaron la construcción del alcantarillado que beneficiaría a 15 000 personas. También, en asocio con el departamento, se llevó a cabo la realización de un megaparque de 1440 metros cuadrados, con cancha múltiple con cerramiento, cancha sintética de fútbol, quiosco de encuentros, juegos infantiles, juegos de mesa, andenes, zonas verdes y espacios biosaludables. A esto, se agrega la construcción de parques, el coliseo deportivo y el centro de cultura.

La secretaria de Integración Socioeconómica, entrevistada para la investigación que soporta este escrito, señaló que:

> Esto ha sido una gran oportunidad para todo el municipio para poder seguir desarrollándose y poder implementar todos los programas sociales y, además, que se ha visto beneficiado porque gracias a la presencia de las industrias en nuestro municipio hoy los galaperos tienen la oportunidad también de poder ser contratados aquí dentro del municipio. (S. Muñoz, comunicación personal, noviembre de 2023)

Es así como Galapa se vuelve un caso de éxito. Su cuidadosa e inteligente administración de recursos, además de su visión de futuro e innovación, le permitió transformarse de un municipio que sufría los mismos malestares sociales y económicos que la gran mayoría de municipios pequeños del país, en un nuevo municipio, atractivo para las empresas y preocupado por la dignidad y la calidad de vida de los habitantes. Este caso muestra diferentes aprendizajes acerca de la gestión municipal. El primero es que dicha gestión sí puede hacer la diferencia en una sociedad en términos de generar oportunidades económicas que cambien la vida económica de los territorios, y con ella, la de sus habitantes. El segundo aprendizaje es que si dicha gestión es innovadora y creativa en las soluciones y las estrategias que propone, puede generar oportunidades insospechadas que pueden mejorar la vida de muchos habitantes.

El tercer aprendizaje es que solo cambiando las mentalidades, las creencias y las actitudes profundas con las cuales se ha

abordado la comprensión de lo que es y puede ser un territorio, pueden encontrarse soluciones estructurales a los déficits económicos y sociales de las localidades. El tercer aprendizaje es que el crecimiento económico, laboral y social que tuvo el municipio solo fue posible por la confluencia de la fórmula del gana-gana por parte del sector público local y el privado empresarial. La quinta lección, íntimamente ligada a la anterior, es que la fórmula precedente solo tiene razón de ser si también le permite ganar a la población en términos de oportunidades económicas a su favor, sea que se expresen en nuevos empleos, oportunidades de estudio o mayores recursos tributarios para financiar obras y servicios de interés social.

Caso Santander de Quilichao: recuperando y potenciando la tradición[8]

Otra experiencia de desarrollo económico local es Santander de Quilichao, en el departamento de Cauca, un municipio de tamaño mediano y de cuarta categoría, que cuenta con una población aproximada de 113 000 habitantes. Se trata de un municipio pluriétnico que alberga una amplia variedad de grupos poblacionales, entre los que se cuentan afrocolombianos, indígenas, raizales, palenqueros y campesinos. Desde el sector público municipal en asocio con la sociedad y el sector privado, se viene desarrollando un proceso de fortalecimiento del sector panelero (Burbano, 2023). La Alcaldía de Santander de Quilichao y la Federación Nacional de Productores de Panela (Fedepanela), con el apoyo de la Oficina nacional del Alto Comisionado para la Paz, apostó a la creación de una planta de producción de licores artesanales a partir de la caña panelera. Para el beneficio de comunidades campesinas y afrodescendientes del norte del Cauca, la alcaldía y las organizaciones

8 La docente e investigadora de la ESAP Nathaly Burbano identificó este caso e hizo el levantamiento de información en campo con el acompañamiento y la dirección del proyecto de investigación del autor de este capítulo.

sociales productivas lograron una financiación conjunta entre el Gobierno nacional y cooperación internacional, que llegó a ascender a los 2000 millones de pesos.

Luis Enrique Rivera (2023), profesional adscrito a la Secretaría de Desarrollo del departamento, entrevistado para la investigación que soporta este escrito, señaló que:

> Aquí se ve la oportunidad a través de una alianza público-privada entre las familias beneficiarias que son más de trescientas agremiadas en unas siete u ocho organizaciones, el Municipio de Santander de Quilichao, la Federación Nacional de Panela (Fedepanela), también entra el Fondo de Paz del Dapre [Departamento Administrativo de la Presidencia de la República], la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Es así como se formula un primer proyecto para una planta satélite de fermentaciones acá en el norte del Cauca. (L. Rivera, entrevista realizada por Nathaly Burbano, diciembre de 2023)

La planta cobró forma en diferentes etapas (Vargas, 2022). En la primera fase, la Oficina del Alto Comisionado construyó el módulo de añejamiento, integrado por una bodega equipada con dos fermentadores, un laboratorio y adecuaciones que hicieran posible industrialmente la fermentación de las mieles derivadas de la panela. En esta primera fase, gestionaron una alianza con la empresa licores Pedro Domecq, firma que desde décadas atrás producía y comercializaba licores a nivel nacional e internacional. Esta se comprometió a comprar lo fermentado para posteriormente destilarlo y añejarlo en su planta de Cali y proceder a comercializarlo. Durante la segunda fase, se adquirieron equipos para hacer posible la destilación de la miel de panela, lo que, en la práctica, le permitía a la planta producir el licor, que posteriormente se lanzaría al mercado como Ron Artesanal Quilichao. En dicha fase se apuntó también a que su producción contara con las debidas licencias ambientales y del Invima, y que se lograra organizar un modelo efectivo de funcionamiento administrativo y de negocios. Estos nuevos pasos

no cerraron la alianza y los negocios con la casa Pedro Domecq. Esta empresa asumió promover la comercialización de su nuevo producto a nivel nacional e internacional.

El productor de panela Wilder Zuñiga, entrevistado para la investigación que soporta este escrito, mencionó respecto a este proceso de instalar la planta de procesamiento lo siguiente:

> De igual manera el compromiso de la actual alcaldesa Lucy Amparo Guzmán ha sido fundamental, ha sido determinante, pues toda vez, de que gracias a ese apoyo de la Alcaldía es que contamos con la planta física donde se instaló la maquinaria, que llegó como parte del aporte de las otras fuentes. Es el caso de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Fedepanela, que es nuestra federación y un aliado estratégico privado que es muy importante, que es Casa Domecq. Es con la asesoría de ellos que hemos venido evolucionando en todo el tema de maquinaria, equipo y, en este momento, la etapa productiva. (W. Zuñiga, entrevista realizada por Nathaly Burbano, diciembre de 2023).

La tercera fase, aún por desarrollar, busca instaurar un proyecto turístico alrededor de la producción artesanal de licores. Contempla una estrategia para atraer turismo y así dar a conocer todo el ciclo productivo y de transformación, desde la siembra de la caña panelera, su conversión a miel, panela y otros derivados, hasta el procesamiento para obtener sus destilados. Se espera que el visitante pueda conocer el proceso de fermentación, destilación y posterior empaque y comercialización. Igualmente, se busca en esta tercera etapa alcanzar nuevos mercados y compradores.

Esta experiencia productiva tiene el sello de innovación al integrar la siembra tradicional de la caña con su procesamiento moderno para la obtención de licores. Reconoce y valora los saberes ancestrales y locales de las comunidades en torno a la producción de licores y lo articula a equipamientos, procedimientos y técnicas de corte industrial que permitan la producción a mayor escala. Así mismo, busca que los productores puedan cumplir con los estándares de salubridad y de calidad exigidos por mercados

nacionales e internacionales. Aparte de las nuevas fuentes de empleo y de ingresos que se abren con la planta, posibilita una potencial mejora sustantiva de los ingresos de los paneleros. Esta iniciativa también tiene la virtud de integrar a los sembradores campesinos y afrocolombianos de caña del municipio organizados en distintas asociaciones paneleras, como Asopanela, Trapiche Las Palmeñas, Proamistad, Soiprocan, PoinCauca, Grupo Panela Quilichao, Trapiche Los Ibarra, Asopaca y Aspropaes.

La planta es una respuesta asertiva a una vieja reivindicación y aspiración de las comunidades rurales de Santander de Quilichao, como lo era el poder producir licores artesanalmente no solo para su consumo, sino también para comercializarlo. Y, con ello, abrir una nueva alternativa de generación de ingresos y empleos. En épocas anteriores no lo podían hacer, dado que era una actividad monopólica reservada al Estado, o de hacerse, solo lo podía hacer con su autorización. Aprovechando tempranamente la ventana de oportunidad abierta por la Ley 2005 de 2019 —que legalizó la posibilidad de que los trapiches paneleros produzcan licores—, Asopanela Quilichao y Asproemcauca se dieron a la tarea de avanzar en la producción de aguardiente y ron artesanal a través de la planta de procesamiento en cuestión. Se esperaba que con este nuevo frente de actividad económica mejoraran los ingresos de los paneleros y la calidad de vida del territorio. Al respecto, afirmaba la secretaria de Agricultura del municipio, se sabe "que una panela vale 2000 pesos, y una botella de ron puede valer 40 000, pero llevar a los turistas y público interesado al trapiche, vale 400 000. Entonces, ese es el tipo de negocio proyectado en el caso de la caña panelera" (L. Grijalba, comunicación personal, diciembre de 2023).

El profesional Luis Enrique Rivera, de la Alcaldía de Santander de Quilichao, entrevistado para la investigación que soporta este escrito, comentó al respecto:

> A finales del año 2019 sale una ley, la Ley 2005 del 2019, que entre otras cosas busca y da la oportunidad que pequeños productores de mieles vírgenes y paneleros puedan incursionar en la

> producción de licores artesanales o rones agrícolas gracias a esta ley. Digamos que antes ese monopolio rentístico, que estaba en mano de las gobernaciones de los departamentos, ahora se les abre la posibilidad a los pequeños productores puedan utilizar otras alternativas económicas para aprovechar la caña panelera. (L. Rivera, entrevista realizada por Nathaly Burbano, diciembre de 2023)

Aparte de que la Alcaldía apoyó y gestionó la planta de procesamiento, también promovió alianzas con la Corporación Colombiana para la Investigación Agrícola (Agrosavia) y la Universidad del Cauca para proteger y mejorar el cultivo de la caña. En concreto, avanzó en un proyecto de control biológico de la diatrea ss, una plaga ocasionada por un insecto que deposita sus larvas en los cultivos de caña y que amenaza con dañarlos. Dicha plaga tuvo su origen por efecto de la cercanía de Santander de Quilichao con las zonas de cultivo de los ingenios del Valle y viene extendiéndose por el territorio. La idea es no solo enseñar métodos a los cultivadores para prevenir, manejar la plaga e identificar controles biológicos, sino también buscar especies de caña más resistentes a su influjo. El gobierno de Santander de Quilichao no solo ha entrado en asocio con tales instituciones universitarias, sino que viene aportando un porcentaje de los recursos con los que funcionan para que investiguen y asesoren a los cultivadores en todos los aspectos ya señalados.

La planta de licores aporta a pensar y poner en marcha un modelo ideal de fortalecimiento e innovación productiva para zonas con cultivos de caña de azúcar. Traza un camino por donde otros gobiernos locales, en asocio con organizaciones y asociaciones productivas, pueden transitar para fortalecer sus los territorios del país. No hay que olvidar que el sector panelero en el municipio, y en general en Colombia, desempeña un papel crucial en la economía, ya que proporciona empleo e ingresos a miles de personas y es la segunda agroindustria en importancia social del país después del café. De acuerdo con cifras del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en Colombia

existen alrededor de 350 000 familias dedicadas a esta labor, la cual genera cerca de 278 000 empleos directos. La generación de licores de caña se trata de una gran alternativa económica, dado que la caña destinada a la panela se cultiva en 29 departamentos. Por un momento, es posible imaginar cientos de plantas de procesamiento de licor que abren empleos y aumentan ingresos en todo el territorio nacional.

Caso Nobsa: integrando productivamente el territorio

Nobsa se encuentra localizado en la provincia de Sugamuxi en el departamento de Boyacá y es un buen ejemplo de cómo un sector económico tradicional como el de las artesanías, unido al del turismo, con una activa intervención del gobierno local, logra dinamizar la economía municipal. Es un municipio pequeño clasificado en cuarta categoría con una población total de 16 773 habitantes para el año 2023. En Nobsa funcionan grandes empresas industriales como Acerías Paz del Río y Cementos Boyacá, que son importantes para el desarrollo económico porque son la principal fuente de empleo de la población (Artesanías de Colombia, 2014). No obstante, los bajos precios internacionales de los productos mineros han disminuido la oferta laboral y la relevancia de dichas industrias en el desarrollo económico local. Tal situación ha generado desocupación entre los pobladores y los ha llevado a migrar a otras ciudades.

Para suplir dicho vacío de oportunidades económicas que vienen dejando las grandes industrias cementeras, la administración municipal y sus diferentes actores económicos y sociales le apostaron a impulsar el sector de las artesanías y del turismo como ámbitos estratégicos para la reactivación del desarrollo económico local. Sabiendo valorar y aprovechar tradiciones centenarias artesanales y de oficios realizados por muchos de sus habitantes, se dieron a la tarea de apoyarlas, acompañarlas y fomentarlas empresarialmente. Apostaron a que la producción y el tejido con lanas, la talla en madera, la forja en hierro, el trabajo

con cuero, entre otras, se convirtieran en alternativas económicas generadoras de ingresos y de empleos para un significativo grupo de habitantes. Además, aprovechando su riqueza artesanal y cultural, a su vez, les alentó a promover el turismo como un renglón importante de su economía local. Fueron conscientes de que, en sus tradiciones y artesanías, había una oportunidad de atraer a turistas nacionales y extranjeros.

El ex alcalde de Nobsa, Alfredo Niño Sierra (2018-2023), entrevistado para la investigación que soporta este escrito, comentó al respecto:

> Entonces, nosotros tenemos en fortalezas como una tradición en nuestros tejidos, que ya somos muy, muy tradicional, muy reconocidos en nuestro municipio. Las anteriores administraciones han posicionado a Nobsa en un lugar de privilegio frente al tejido. Tenemos otras fortalezas como son nuestras campanas. Nosotros tenemos un arte de la fundición de campanas que lleva una tradición de más de 100 años, en nuestro municipio y que estaba como que muy olvidado, como que muy callado. Entonces en todas partes suenan nuestras campanas, son fundidas en Nobsa. Son muy reconocidas por su tañido, por su sonoridad y es una cosa muy hermosa. Pero ha sido una industria dirigida a la parte religiosa nada más. No la hemos masificado y no la conocemos. Por otra parte, nuestros muebles. Nuestros muebles rústicos que también nacieron en Nobsa. Como yo les digo: "Nosotros tenemos nuestros Boteros". ¿Cuáles son nuestros Boteros? Nuestros muebles, porque empezamos a cambiar los volúmenes, tenemos una industria autóctona con un diseño nuestro. (A. Niño, entrevista realizada por Martha Sanabria, noviembre de 2023)

Una línea importante de gestión a favor de los artesanos fue la promoción de la asociatividad entre productores, proveedores, distribuidores y clientes. Se esforzaron el gobierno local y los productores en integrar económicamente al territorio, asociando a sus distintos agentes y eslabones económicos. En tal sentido,

por ejemplo, buscaron que quienes criaran ovejas se asociaran con quienes hilaran la lana, y estos a su vez, se asociaran con quienes la teñían, que al mismo tiempo se enlazaban con quienes elaboraban tejidos y los comercializaban. De similar manera, fomentaron que se articularan con otros sectores artesanales como el de cueros para mejorar sus productos y su diseños. Apostaron por alinear todo lo anterior con el fin de generar alianzas estratégicas entre ellos ,para disminuir costos de producción e insumos, mejorar calidad en los diseños y productos, diversificar e innovar su producción. Buscaron, así mismo, las buenas prácticas como parte del fortalecimiento empresarial y la conciencia de que los resultados beneficiosos para todos eran producto del compromiso y responsabilidad de cada uno. Se trataba de un trabajo en equipo.

El microempresario de tejidos, Freddy Forero, de la microempresa y negocio Oveja Negra, entrevistado para la investigación que soporta este escrito, señala cómo en el caso de su negocio se ha venido propiciando esta integración productiva:

> En este momento tenemos alrededor de 40 mujeres artesanas todas que nos tejen en dos agujas. Estamos mi hermano y yo, que somos los que tenemos el telar horizontal. Tenemos las señoras que nos tinturan, ellas son del municipio de Cocuy, Boyacá. Y, adicionalmente, las señoras que nos hilan y las señoras que nos proveen la lana. Esa lana viene de aquí, de la región de Sugamuxi como Beteiva, Tasco, Pesca, arriba del páramo de Toquilla. Ese es el grupo, como alrededor de 100 personas estamos manejando esta empresa. Nuestro objetivo es luchar por sostener, porque no es solamente un taller, una tienda más. Porque por ser un arte, una cultura representativa del municipio de Nobsa, pues, llegue lo más lejos posible. (A. Niño, entrevista realizada por Martha Sanabria, noviembre de 2023)

En el campo del apoyo y la promoción al sector de las artesanías, también la alcaldía municipal propició una importante cooperación interinstitucional. Se establecieron alianzas

estratégicas y convenios interinstitucionales con diferentes entidades. Con el nivel nacional, se articuló el municipio con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Ministerio de Cultura. Con el nivel departamental, se coordinó con la Gobernación de Boyacá. A nivel local, hubo cooperación con el sector privado, en concreto, con las grandes empresas que hacen presencia en el territorio como Argos, Holcim y Acerías Paz del Río. Así, la gobernanza interinstitucional y territorial permitió apalancar el mundo de pequeños empresarios de las artesanías.

En el caso del SENA, se llevó a cabo una cooperación especial, pues la entidad contribuyó con la capacitación en procesos productivos artesanales a pobladores o productores interesados. Ella se fundamentó en formar nuevas generaciones en diseños novedosos y procesos de calidad, sin por ello perder la originalidad de los productos artesanales. Se trataba con la capacitación de salvaguardar y valorar las técnicas ancestrales con el conocimiento innovador requerido para incursionar en nuevos mercados. Además de ello, se sumó el apoyo con créditos a partir de los recursos del Fondo Emprender (SENA, 2023). Su objetivo era el de fomentar y fortalecer las micro, pequeñas empresas y emprendimientos artesanales del municipio. Un aspecto importante de estas líneas de acción del SENA es que los postulantes debían cumplir con los criterios establecidos y con el compromiso de generar empleo, crear productos innovadores, desarrollar buenas prácticas en los procesos productivos, contratar con empresas legalmente constituidas y generar cadenas y eslabonamientos productivos con otras microempresas de la región. Los montos de crédito o apoyo oscilaban entre 30, 50 y 80 millones de pesos, condonables si los empresarios cumplían con los resultados esperados de la gestión que se desarrolle.

También la administración municipal, en asocio con otras entidades, desarrolló actividades de capacitación en marketing digital que facilitaran la comercialización de los productos de los artesanos. El SENA brindó capacitación sobre servicio al cliente, negocios en plataformas, creación de páginas web, diversificación de productos y diseño fotográfico enfocado hacia la publicidad

de los productos bienes o servicios. La alcaldía, por su parte, invirtió en redes, programas y plataformas tecnológicas que posibilitaran dicha comercialización. En el caso de los tejidos, la alcaldía creó alianzas estratégicas con la empresa multinacional Fundación Social Holcim, que capacitó en emprendimiento, telares, mercados, buenas prácticas, nuevos diseños, combinación de colores y formas para los tejidos, inspirados en frutos y flores de la región (Holcim Colombia, 2023). Dichas entidades privadas apostaron a desarrollar la creatividad y la innovación respecto al proceso de producción, comercialización y personalización de los productos. Es importante mencionar que el mercadeo digital fue especialmente importante durante el confinamiento de las personas y el cierre temporal de los negocios para prevenir el contagio del virus covid-19.

Articulando la artesanía con el turismo, y constituyendo este último en un importante sector de la economía local, la administración municipal invirtió en proyectos de infraestructura y renovación urbana. Para ello, construyó parques temáticos artesanales donde los turistas, en el marco de un gran corredor, pueden acceder a los diversos productos artesanales del municipio, en tanto que disfrutan un recorrido de esparcimiento turístico. Se trata de la creación de seis centros de desarrollo económico que se pueden visitar. El primero de ellos está ubicado en el centro del municipio, donde se exhiben tejidos, otras artesanías y eventos culturales. Sigue uno más, en la vereda Punta Larga, donde se pueden contemplar y comprar muebles rústicos. Por su parte, en la vereda La Cuenta, se accede al arte y la fabricación personalizada de forja de campanas. En la vereda de Caleras, se hallan las artesanías fabricadas alrededor de la piedra caliza. En la vereda Chameza, se promueve la transformación del producto de la breva y la feijoa (sabajón). En Nazareth, se encuentra el centro de desarrollo empresarial asociado al clúster de bienes y servicios del sector siderúrgico y cementero. Todo lo anterior ha estado acompañado de buena iluminación y mejoras en la seguridad de los residentes y los visitantes.

El exalcalde del municipio de Nobsa, Alfredo Niño, entrevistado para la investigación que soporta este escrito, señaló al respecto de esta estrategia de sectorizar el municipio a través de proyectos de infraestructura para promover el turismo y la artesanía que:

> Entonces creamos una estrategia alrededor de esto. Primero, unos iconos de mercado donde vender, entonces para vender, creamos cinco centros de desarrollo. Entonces, tenemos el Parque de la Cal, el Parque de la Ruana, Parque de la Campana, el Parque de la Breva y el Parque del Acero, todos distribuidos en cinco sectores estratégicos del municipio. Creamos dentro de eso un corredor turístico y comercial del municipio. (A. Niño, entrevista realizada por Martha Sanabria, noviembre de 2023)

Para promover también el turismo el municipio impulsó eventos culturales turísticos en asocio con el tejido empresarial. Organizó el desfile de ruanas del Día mundial de la ruana. Este evento ganó el Guinness Récord al ser vestida la iglesia parroquial con la ruana más grande (3600 metros). Por este certamen, Nobsa es llamada la capital mundial de la ruana. También el municipio impulsó la celebración de las fiestas patronales especialmente, las de la Virgen y san Roque, las fiestas de Semana Santa y la gastronomía autóctona. Promueve la iluminación y el evento decembrino para conocer y disfrutar el pesebre móvil navideño, la visita al Museo siderúrgico y a las iglesias de estilo barroco. Igualmente, promovió el Festival vallenato y la conmemoración del Día del campesino. Así mismo, impulsó el Festival anual de la vid y el vino. Reconocer el municipio como un espacio de recreación y cultura incitó a los turistas y a los visitantes no solo disfrutar de las actividades descritas, sino también al disfrute del ecoturismo y el senderismo, actividades que han aprovechado la riqueza paisajística, ecológica y geográfica del municipio[9].

9 La afluencia de turistas y visitantes al municipio ha traído como consecuencia el incremento de servicios en hoteles; de dos que existían pasan

La experiencia de gestión del desarrollo económico local de Nobsa deja varios aprendizajes para el desarrollo económico local. El primero es que pueden recuperarse y potenciarse procesos tradicionales artesanales y combinarse con técnicas modernas de diseño, producción, comercialización y marketing digital, para aprovecharlos económicamente. El segundo aprendizaje es que pueden encadenarse procesos, actores y territorios para que en las cadenas de producción y de valor se puedan mejorar costos, calidades, diseños y productos. El tercer aprendizaje es que, con la gestión y el liderazgo debidos, un sector puede apalancar a otro generando un círculo virtuoso, de manera tal que el fomento de las artesanías impulse el turismo y viceversa. El cuarto aprendizaje apunta a una debida colaboración con otros niveles del gobierno y el sector privado, lo cual puede permitir apalancar nuevos recursos y oportunidades. El quinto aprendizaje refiere al hecho de que la administración local puede disponer de un repertorio amplio de acciones para fomentar su economía, sea mediante obras tangibles significativas o eventos culturales intangibles que generen marca local y recordación. Finalmente, el sexto y último aprendizaje es que para impulsar el desarrollo económico local no solo hay que tener en cuenta o dar prioridad a la gran empresa, sino que todo el sistema y el ambiente productivo de pequeños y medianos productores pueden crear nuevas oportunidades económicas para sí mismos y para los pobladores y el territorio.

Caso Repelón: recuperando el agua y colaborando para recuperar el agro

Otra experiencia de desarrollo económico local se encuentra en el municipio de Repelón, en el departamento del Atlántico,

a hoy con 60 hoteles. Igual situación sucedió con los restaurantes, de 12 se incrementó a 50. Cuando la afluencia es masiva y no hay la capacidad para albergar la cantidad de personas, se ha establecido relaciones de "gana-gana" entre los municipios circunvecinos para desarrollar alianzas y convenios interadministrativos para apoyarse mutuamente conformando un área metropolitana.

en la región Caribe de Colombia. Es un municipio pequeño que tiene unos 30 000 habitantes, categorizado como de sexta categoría (DANE, 2022). Se le considerada despensa agrícola del sur del Atlántico y de las principales ciudades como Barranquilla y Cartagena. Sus habitantes han desarrollado por décadas las actividades propias de las áreas rurales, siendo la agricultura la de mayor relevancia y apropiación. Según la entidad territorial, "el uso del suelo de acuerdo con la actividad productiva se concentra principalmente en la agricultura, con un 78,1 %, seguido de la actividad pecuaria con un 21,9 %".

Repelón tiene gran potencial agrícola gracias a su cercanía al embalse del Guájaro, que provee de agua a las tierras fértiles. Aunque este embalse es una gran fuente de recurso hídrico disponible, el gran desafío histórico que enfrentaron sus habitantes fue cómo trasladar y distribuir su agua a la mayor proporción del territorio vecino. Aunque estaban cercanos a la represa y tenían la tierra, paradójicamente, muchos de sus habitantes no podían acceder al agua para atender o extender sus cultivos. Así, la solución ingeniosa, que encontrarían en la década de los sesenta de la segunda mitad del siglo pasado, fue construir un distrito de riego[10], para lo cual el sector público nacional decidió invertir importantes recursos (Gutiérrez Torres, 2019). Al edificar en el municipio de Repelón dicho distrito, se les permitió a sus habitantes tener acceso al agua, y con ello, activar el potencial de producción de sus

10 Un distrito de riego se entiende, en principio, como un sistema de canales diseñado para desviar el curso natural del agua y así lograr que se distribuya entre un número amplio de predios. En términos técnicos, es un área geográfica en donde se proporciona el servicio permanente de irrigación y drenaje de agua mediante obras de infraestructura. Para conseguirlo, edifica reservorios de almacenamiento de agua, plantas eléctricas de bombeo, pozos, canales y caminos que aseguren la posibilidad de llevar el agua a territorios que no cuentan con dicho recurso hídrico.

predios. Por ese camino, los pequeños y los medianos productores pudieron integrarse productivamente al territorio.

El ingeniero Elvis Rojas, que trabaja en la región y que entrevistado para la investigación que soporta este escrito, muestra la importancia del distrito de riego para el municipio:

> El municipio de Repelón tiene suelos muy ricos a nivel nutricional, tenemos dificultades con el tema del agua porque aquí la pluviometría es muy escasa, ¿qué quiere decir eso? Tenemos alrededor en promedio 700 mm de agua al año de manera natural, lo cual implica que debemos complementar con un sistema de riego artificial. Eso complementa la gran riqueza que tiene el suelo y, por eso, permite que los cultivos que se den en esta tierra sean muy llamativos y muy productivos, y económicamente muy rentable a futuro. (E. Rojas, comunicación personal, noviembre de 2023)

Lamentablemente después de varias décadas de funcionamiento del distrito de riego, por el uso sostenido y por la negligencia de las administraciones, que no le hicieron un debido mantenimiento, empezó a tener problemas de bombeo, de irrigación y hasta llegó a dejar de funcionar en vastas zonas. Además, se fue quedando corto, ya que no llegaba a cubrir el territorio suficiente dado el potencial de suelos existentes. Con su cada vez más accidentado funcionamiento, la vida económica del municipio paulatinamente se empezó a marchitar. Hubo caída de sus actividades económicas y se destruyeron ingresos y empleos. Sus indicadores sociales se deterioraron aún más.

Ante las nefastas consecuencias de dicha situación, la alcaldía municipal gestionó con la Gobernación del Atlántico y la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) el restablecimiento del motor principal de bombeo del distrito. Al lograr con estas entidades que se invirtieran recursos en su restablecimiento, el distrito de riego pudo volver a tener un funcionamiento normal. Tras las obras de renovación del distrito, se lograron recuperar las casetas de riego

que suministraban el agua a los predios de pequeños y medianos productores para regar los cultivos. De acuerdo con datos de la Gobernación del Atlántico con dichas obras de renovación del distrito se recuperaron 1250 nuevas hectáreas que se encontraban improductivas.

Al respecto, el ex alcalde de Repelón, Wilfrido García, entrevistado para la investigación que soporta este escrito, aparte de señalar la importancia que tiene para todo su sistema productivo y para los pobladores, explicó cuáles fueron las reparaciones que hicieron al distrito:

> Es importante porque la base de nuestra economía es el distrito de riego y el embalse del Guájaro. Esa economía que hoy tenemos dinamizada fue producto de la inversión que se hizo en el distrito. Se invirtieron 60 000 millones que todavía se está trabajando. El distrito estaba prácticamente funcionando en un 20 % de su capacidad instalada. El distrito tiene dos canales, el inferior y el superior. El canal superior estaba "cerito", no funcionaba, porque... doce estaciones de rebombeo que estaban completamente obsoletas y abandonadas hoy están en funcionamiento para llevar agua a los campesinos 24/7 [veinticuatro horas siete días a la semana]. Hoy no solo estamos hablando de palma, limón y el plátano que se está sembrando, hay también diferentes cultivos que sirven de seguridad alimentaria para nuestra gente. Hoy tú ves yuca, papaya, melón, de todo tipo de cultivos que tradicionalmente se han sembrado en Repelón, y que hoy gracias a Dios, al tener agua ahí, nuestros campesinos están cultivando y llevando comida a su casa. (W. García, entrevista personal, noviembre de 2023)

El ex secretario de Desarrollo Económico de Repelón, Jesús Ruiz, por su parte, confirmó lo reportado por el alcalde y añadió:

> El corazón de Repelón es el distrito de riego. La agricultura en Repelón se basa más que todo en el distrito de riego, ya que nosotros no tenemos una pluviometría alta en el municipio.

> Entonces, dependemos del agua que se mete por los canales de riego acá en nuestros terrenos. Este distrito de riego estaba operando digamos en un 20 %, estaba bastante diezmado, no era sostenible. Se necesitaba reactivar ese pulmón, ese corazón que tenemos en el municipio que era el distrito de riego. Y contamos con el apoyo de la Gobernación del Atlántico y la ADR, que también fue un esfuerzo mancomunado de muchos. (J. Ruiz, comunicación personal, noviembre de 2023)

No solo apoyó la Alcaldía con su gestión la renovación del distrito de riego. También intervino para garantizar a pequeños y medianos campesinos la financiación de acceso a créditos por parte del Banco Agrario. Con dichos recursos, podrían activar los cultivos en sus predios, realizar las instalaciones para llevar hasta sus terrenos los sistemas de riego y financiar la asistencia técnica necesaria para sacarla adelante. Según los datos oficiales, logró apalancar 11 000 millones que el Banco Agrario fue entregado a las asociaciones de limón y palma. En un esfuerzo mancomunado con la Gobernación del Atlántico, logró el beneficio del Incentivo a la Capitalización Rural, del cual un 30 % lo pagó de sus propios recursos la Gobernación. Estos recursos se destinarían al apalancamiento de la reactivación productiva de los campesinos.

También la Alcaldía de Repelón, en unión con el Departamento, buscó el asocio con el sector privado. Lograron que empresas agroindustriales de comercialización se comprometieran a comprar los cultivos producidos por pequeños y medianos productores beneficiarios del crédito. Así mismo, tratándose de cultivos que toman hasta cinco años en plantas sembradas por primera vez y cuyos precios fluctúan continuamente en el mercado, se logró que dichas empresas les garantizaran unos determinados precios de compra[11]. Igualmente, que les prestaron asistencia técnica.

11 Aunque estas empresas reconocían un buen valor a los productos comprados a los pequeños y medianos productores de Repelón, el valor al que lo vendían en el extranjero casi que duplicaba el precio pagado a los

Todo lo anterior fue posible a cambio de que fueran dichas empresas las que administraran los recursos de empréstitos entregados a los campesinos. Para ello, paulatinamente les descontarían las mejoras hechas en los predios de los productores, la asistencia técnica prestada y los anticipos dados mensualmente para financiar su subsistencia en tanto los cultivos dieran sus frutos. Para acceder al programa, los campesinos debían de conformar asociaciones con las cuales se interactuaba y se llevaba un mutuo control de cuentas.

Al respecto del esquema de asociación entre el sector público y privado, el operador técnico de Oleoflores Jhon Fredy Gómez comentó que:

> Fue un conjunto de acciones entre la empresa privada y la comunidad a través de asociaciones agrícolas, asociaciones productivas, que básicamente lo que busca es involucrar a todos los actores de la cadena en el desarrollo agropecuario de la región. Hace parte la Gobernación, el Banco Agrario a nivel nacional como financiador del proyecto, también contamos con el apoyo de la Alcaldía Municipal de Repelón. Los productores se asocian en grupos básicamente de veinte usuarios y presentamos el proyecto al Banco Agrario para su financiamiento. La empresa privada participa como operador del proyecto y como comercializador en las etapas de producción. Es un modelo muy completo porque involucra a todos los actores. El agricultor muchas veces cuenta con el recurso tierra, con su trabajo, con su parte laboral, pero carece de recursos financieros, carece de asistencia técnica, carece de los medios para poder asociarse, carece de los mecanismos de exportación. Y en este modelo la empresa privada, el Estado, las asociaciones, que son el eslabón más importante de la cadena, estamos todos involucrados para llevar a feliz término el desarrollo agrícola de la región y, básicamente,

productores, quienes, en el fondo, eran los que habían corrido con casi la totalidad del costo de la producción.

> de estos dos cultivos que son agroindustriales como el limón tahití y palma de aceite. (J. Gómez, comunicación personal, noviembre de 2023)

Gran parte de las nuevas hectáreas cubiertas por el distrito de riego repotenciado se destinaron a estas nuevas iniciativas productivas conformadas por la alianza entre los productores agrícolas y las empresas agroindustriales. Los pequeños y medianos propietarios veían con buenos ojos y hasta se sentían orgullosos de cómo, a través de la rehabilitación del distrito de riego y el asocio con el sector privado, se había logrado reactivar terrenos que durante años fueron improductivos o bastantes limitados en las cosechas. No obstante, quienes no quedaron dentro de dicho esquema, principalmente integrados por pequeños cultivadores, se quejaban de problemas con el adecuado funcionamiento del distrito de riego respecto a las estaciones de motobombas que distribuían el agua hasta sus predios. Así mismo, estaban inconformes con la débil asistencia técnica que recibían del municipio, en contraste con la que recibían los que estaban en los esquemas público-privados.

En defensa de las acciones del municipio, Jesús Ruiz, de la Secretaría de Desarrollo Económico del municipio de Repelón (2023), señaló que en asocio con la Gobernación del Atlántico, desarrollaron el programa de semillas de vid, lo que llevó a que en el año 2020 entregaran 5000 kilos de semillas que beneficiaron a 160 productores del municipio. Además, gestionó la entrega de kits de siembra y de acompañamiento en la construcción o mantenimiento de depósitos de agua o de jagüeyes. Así mismo, constituyó un banco de máquinas y de herramientas a disposición publica de campesinos y sus asociaciones, quienes podían tener acceso a azadones, guadañadoras y máquinas de arado, entre otras, e incluso a un tractor. Además, afirmó que promovieron la cualificación de la mano de obra agrícola y de los productores con programas adelantados con el SENA. Adujo también que a través de sus equipos de técnicos garantizaba el acompañamiento y el seguimiento a los proyectos productivos del municipio.

Esta propuesta y experiencia de activación económica, articulada a la debida administración y disposición del agua en el territorio, unida al asocio logrado entre el sector público, social y privado, condujo a que el municipio se recuperara de una crisis económica que venía padeciendo. Tal recuperación se expresó en el hecho de que si cuando el municipio estaba en crisis solo llegaban o partían al día cuatro buses intermunicipales, en adelante salían más de veinte al día cada media hora. Además, se instalaron cadenas de supermercados de reconocimiento nacional y se había producido el regreso del Banco Agrario. Por su parte, la concurrencia de las personas a los negocios de comidas y los sitios de esparcimiento se volvió a ver nutrida.

El productor y campesino Eduardo Villa relató lo siguiente:

> Se empezó a hacer nuevamente los cultivos, y que ya hay crédito asociativo y particular. Y que ya se ven los flujos de los negocios en los municipios, ya los almacenes y las tiendas venden. Y los buses, antes se iban tres buses a Barranquilla y tenían que apartar los puestos para el día siguiente, ahora se van cada treinta minutos, hasta las nueve de la noche hay buses. (E. Villa, comunicación personal, noviembre de 2023)

La experiencia de Repelón en la construcción de desarrollo económico local deja varias lecciones. La primera y más esencial es la importancia del acceso y el buen manejo del recurso hídrico para economías locales con potenciales agrícolas. Su distrito de riego enseña que si se buscan formas imaginativas para que el agua se distribuya y llegue al mayor número de productores, se pueden multiplicar las oportunidades económicas para un territorio. No obstante, si no se adelanta una adecuada gestión, ella se marchitará. Por eso, se desprende de su experiencia que las inversiones y la buena administración, para que sea asequible a muchos de sus productores, son factores clave para mantener y ampliar la producción agrícola. También enseña la experiencia de Repelón que, a pesar de sus limitadas capacidades o recursos, una administración municipal puede hacer gestiones económicas importantes a favor de sus habitantes.

Así mismo, mostró que todo fue posible gracias a la búsqueda de apoyos y alianzas con otros niveles de gobierno departamental o nacional, así como con organizaciones sociales y del sector privado, y que se expresó en las inversiones para la mejora del distrito de riego, el apalancamiento de créditos, la prestación de servicios de formación para los productores campesinos y la disponibilidad de herramientas y máquinas.

El Estado innovador y promotor de las economías territoriales

La sección anterior mostró que en Colombia hay municipios que, desde sus gobiernos locales en asocio con sus pobladores, a través de estrategias innovadoras y propuestas de promoción, lograron crear interesantes iniciativas de activación y recuperación económica de sus territorios. Lo hicieron a pesar de las restricciones que impone el centralismo geográfico institucional y del desarrollo económico existente en Colombia. Entes que supieron identificar las oportunidades y las ventajas competitivas de su territorio, gracias a que transformaron la comprensión y la visión de sí mismos, al tiempo que se arriesgaron a ensayar y experimentar nuevas fórmulas. Administraciones locales que a través de una gestión creativa fueron capaces de generar frentes de actividad económica y nuevas oportunidades para sus pobladores. Iniciativas que, según su apuesta y territorio, buscaron el trabajo conjunto con la gran empresa, el microempresario y el pequeño productor. Gobiernos que, a su vez, mostraron en no pocos casos la importancia de buscar el apoyo o la cooperación de otros niveles de gobierno. Las iniciativas mencionadas animan a plantear que, a pesar de las limitaciones institucionales existentes en Colombia, es posible avanzar en el desarrollo económico local a través de lógicas y estrategias de innovación y el fomento desde los entes territoriales.

Las experiencias revisadas muestran que hay un gran potencial económico y de bienestar en los territorios que, lamentablemente, el centralismo no ha permitido aprovechar en una buena parte de la geografía nacional. Políticas económicas centralizadas y de

descentralización, con pocas competencias, recursos y autonomía, han incentivado estructuras, manejo y mentalidad económica que no han permitido valorar, identificar y aprovechar la riqueza económica y productiva de los territorios. No ha posibilitado tampoco, reconocer su abundancia de recursos naturales aprovechables u oportunidades presentes, claro está, salvaguardando su protección y conservación ambiental. Así mismo, no ha permitido valorar y aprovechar el gran potencial hídrico con que cuentan los territorios para ampliar y asegurar la producción agrícola que garantice la soberanía alimentaria del país y de sus pobladores. Tampoco ha posibilitado valorar sus potencialidades eólicas para producir energías limpias.

El centralismo económico y político-administrativo no solo ha llevado a desaprovechar los recursos naturales existentes en los territorios. Tampoco ha permitido capitalizar y aprovechar de manera óptima las potencialidades que trae innovar con procesos que aporten mayor valor agregado a las canastas de bienes producidos[12]. En tal sentido, no ha posibilitado impulsar en la debida forma que los productores salgan del ciclo básico de producir solamente bienes primarios o materias primas para pasar a otro donde creen productos procesados con mayores precios en el mercado[13]. En ese marco, ha frenado los procesos productivos que permiten usar carnes, lácteos, frutas y cereales para generar alimentos derivados como quesos, yogures, jamones, encurtidos, conservas, harinas, etc.,. Dichos productos, al ser debidamente empacados y comercializados, pueden alcanzar nuevos mercados con mejores precios.

Ese centralismo geográfico institucional y económico no ha permitido alentar de manera más decidida la generación a nivel

12 Tal como lo mostró la experiencia de Santander de Quilichao, Cauca.

13 Algunos productos que podrían seguir esta ruta son el queso paipa, el chorizo santarrosano, el ron artesanal, el viche del Pacífico, los bocadillos veleños santandereanos, el manjar blanco valluno o los bizcochos huilenses.

regional de nuevas industrias con gran potencial en Colombia como el turismo. Con toda la diversidad natural y de pisos térmicos que tiene el país, junto con sus culturas, sus gastronomías y sus producciones de artesanías, hay condiciones favorables para el desarrollo de grandes zonas turísticas[14]. Los llanos Orientales, la costa del Pacífico, el sur del país, la Amazonía, la zona colindante del Tolima y Huila, al igual que los departamentos del Valle y Antioquia, presentan magníficas oportunidades para activar y fomentar zonas turísticas. Con dichas zonas turísticas se activa una importante extensión de la economía local y regional donde participan hoteles, estaderos, restaurantes y tiendas de artesanías. Así mismo, operadores turísticos, guías y prestadores de servicios de transportes terrestres, aéreos, marítimos y fluviales. Hay que advertir que se trata de que dichas zonas alcancen objetivos económicos, pero también sean sostenibles y sustentables frente al medioambiente.

El centralismo territorial ha descuidado la estructuración y el fomento de pequeñas o medianas industrias regionales y locales de confecciones, muebles y souvenirs que, por los saberes artesanales o diseños con que se realizan, son susceptibles de ser comercializadas en mercados locales, regionales, nacionales o internacionales[15]. Incluso también ha limitado la creación en diferentes territorios del país de productos manufacturados industrialmente. En ese sentido, no se ha preocupado por fomentar la creación de clústeres empresariales regionales en áreas relacionadas con la producción de electrodomésticos, de vehículos livianos y de maquinaria deportiva susceptibles de encontrar una amplia demanda local.

14 Entre los casos paradigmáticos se encuentra la zona cafetera, San Gil (Santander) o el Caribe colombiano, donde se integran varios departamentos y municipios en corredores turísticos.

15 Como Nobsa, hay muchas otras experiencias que, debidamente potenciadas, puedan sobresalir. Las artesanías de Usiacury, las de Galapa en el Atlántico, los tejidos y las mochilas arhuacas en La Guajira o las artesanías en barro en Ráquira y Moniquirá.

Además, se ha descuidado la creación de parques tecnológicos donde se puedan promover desarrollos de *software* y de robótica, al igual que plataformas tecnológicas y comerciales. Igualmente, se ha desaprovechado la oportunidad de apostar a la producción o la manufactura de componentes o microcomponentes de determinados aparatos tecnológicos de distinta naturaleza.

La solución a ese Estado centralizado tiene como condición necesaria una reforma estructural a nivel legal e institucional. En ese sentido, municipios y departamentos deberían contar con mayor poder para incidir y concertar las políticas económicas, y mayores competencias, recursos y autonomía para fomentar sus procesos económicos locales. Tales transformaciones les permitirían alcanzar las condiciones óptimas para la tarea de perseguir y apalancar su DEL. En articulación con los actores, apostando a robustecer su sistema productivo y sus mercados, los gobiernos locales podrían enfocarse en lograr una mayor productividad y competitividad para sus territorios. Igualmente, podrían promover la educación, la ciencia, la tecnología y la innovación para apalancar el desarrollo económico. El resultado final potencial, sería la generación de un mayor número de empleos de calidad, a la par que mayores recursos, ingresos y oportunidades económicas para los integrantes de su territorio. No obstante, esto no es suficiente.

Como se mostró en las distintas experiencias de fomento y activación económica caracterizadas en el anterior apartado, se requiere que el Estado cambie su concepción, su percepción y su rol en los territorios, y se convierta en promotor e innovador de las economías territoriales. Para configurar dicho Estado, no solo sirve extraer los atributos, patrones o pilares de la acción estatal a nivel local y descentralizado en los estudios de casos ya caracterizados, sino también es necesario reflexionar acerca de cómo debe ser su intervención y sus alcances en relación con el mercado y la sociedad. Se trata de una discusión teórica, histórica y política. Para ello, es importante traer a la discusión las reflexiones hechas por la economista Mariana Mazzucato en su crítica al fundamentalismo del mercado.

A su entender, el éxito en el crecimiento económico no se alcanza emulando la fórmula predicada pero no practicada por Estados Unidos, de recurrir más a los mecanismos del mercado y menos a los del Estado. O igualmente, a que el sector público solo actúe cuando se presenten fallas del mercado, o limitándose en exclusiva a cumplir su papel tradicional de desarrollar infraestructuras de transporte y comunicación para generar condiciones favorables para el mercado (Mazzucato, 2015). En la comprensión de la economista, concibe más bien que el Estado debe intervenir activamente y crear mercados cuando pueda resultar estratégico para lograr objetivos de la sociedad. Y lo haría, interviniéndolo a través de inversiones significativas en ciertas áreas y de la creación de empresas que produzcan ciertos bienes y servicios.

Bajo esta óptica, el Estado debe constituirse en un agente activo, al capitalizar y desarrollar nuevas industrias o sectores económicos, o a través de financiar innovaciones productivas y tecnológicas. Acorde a Mazzucato, fue el caso de Estados Unidos, donde la intervención estatal fue decisiva, al permitir la creación y el desarrollo de diversos sectores estratégicos de la economía, en contraposición a la falsa imagen según la cual supuestamente su éxito económico se debía a unas fuerzas del mercado libres sin las trabas del Estado. Así, fueron sus grandes inversiones, su patrocinio de programas de investigación y su propósito de innovación las que permitieron que surgieran, se posicionaran y hoy fueran grandes fuentes de creación de riqueza para dicho país las áreas de internet, farmacéutica, nanotecnología, energías limpias y gas, entre otros. Lo hizo, en no pocos casos, cuando debido a los altos montos de inversión y al riesgo respecto de los retornos, no era de interés del sector privado.

Sirve la reflexión hecha por Mazzucato para perfilar un Estado que deja atrás el modelo de repliegue, según el cual debía renunciar y entregar a las fuerzas y actores del mercado el darle forma al desarrollo económico, para más bien asumir un papel activo en su construcción. Para el caso en discusión, se trata de conformar un Estado que permita impulsar industrias o sistemas productivos

locales cuando así lo ameriten objetivos o necesidades sociales. En particular, a través de una estrategia referida a invertir recursos en sectores o áreas productivas estratégicas y en desarrollar programas de investigación en ciencia, tecnología e innovación, en áreas o sectores con potenciales económicos estratégicos. En ese escenario, el Estado asume que su papel en invertir en sistemas productivos o en ciencia e investigación, que los aliente a elevar las capacidades productivas y la creación de riqueza. Fundamental resulta que el Estado lo hace asumiendo riesgos que no están dispuestos a correr los actores privados por su cuenta.

Esta otra concepción del Estado resulta fundamental si se entiende que en Colombia las reformas de primera y segunda generación de finales de los años ochenta e inicios de los noventa, de apertura económica, internacionalización y liberalización del comercio, de privatización de empresas del Estado, de desregulación del mercado financiero, incorporaron buena parte de esa ortodoxia y fundamentalismo del mercado que critica Mazzucato. Lo más importante para el asunto sobre el que se viene reflexionando es que obligó a la retirada y al repliegue del Estado en materia de promoción del desarrollo económico, conminándolo a limitarse a ser un regulador del mercado y a intervenir solo cuando aquel presentara fallas. Bajo dicho esquema se limitó al máximo la intervención directa y el direccionamiento de recursos para potencializar sectores de la economía estratégicos, tales como las manufacturas o el agro[16]. Se elevó a nivel de dogma que el Estado no podía ser

16 Un caso insigne fue el cierre del Instituto de Fomento Industrial (ifi) o del Instituto de Mercadeo Agropecuario (idema) donde el primero tenía por objeto el promover *la fundación de nuevas empresas, colaborar en el establecimiento de las de iniciativa particular y pública*, mientras que el segundo buscaba garantizar cada año un precio mínimo de compra de la cosecha al productor y comercializar los productos, para así asegurar su rentabilidad y sostenibilidad en el tiempo. So pretexto de la ineficiencia, el clientelismo y la corrupción imperantes en algunas de ellas, fueron enajenadas total o parcialmente al sector privado. Arrancaron con ello al Estado no solo cuantiosas ganancias que anualmente le podían llegar a

un productor directo de bienes y servicios que trajeran consigo beneficios para la sociedad y ganancias para el sector público. Por esa vía, se empezaron a cerrar o enajenar importantes empresas públicas que producían bienes estratégicos para el desarrollo productivo de la economía nacional. Tales eran, entre otras, las dedicadas a la generación de electricidad, el suministro de agua, la extracción y procesamiento de hidrocarburos, la producción de cementos y el referido a las telecomunicaciones[17].

Para activar las economías territoriales, el Estado en Colombia debe dejar de lado la ortodoxia y el fundamentalismo de mercado, así como recuperar su visión y sus instrumentos de fomento para los sectores productivos tanto en la industria y la agricultura, como también en otros sectores de servicios. Ha de volver a desplegar instrumentos financieros y legales que tengan por propósito reindustrializar, diversificar y tecnologizar sectores de interés estratégico de la economía. Para el caso en cuestión, debe transferir e invertir en los territorios para fortalecer sus bases, sistemas y factores productivos, claro está, apostándole, principalmente, a ciencia, tecnología e innovación, para con ello aprovechar y apropiar sus potencialidades y oportunidades productivas. Sin embargo, bajo un enfoque de DEL, no es suficiente que el Estado separe e incremente recursos de su presupuesto para invertir en temas de fomento productivo y efectivamente los ejecute en los territorios. También es imprescindible, acorde a lo señalado bajo un enfoque del DEL, que entregue competencias, recursos y autonomía a los niveles locales y departamentales para que, entre los actores en el territorio, concierten y decidan su focalización y propósitos, por supuesto sin por ello negarle un lugar al Gobierno nacional para destinarlos.

producir, sino también instrumentos valiosos para orientar y dinamizar el mercado nacional y su aparato productivo.

17 Estas empresas públicas, aparte de generar bienes económicos requeridos por distintos sectores, aportaban ganancias que se reinvertían en la propia sociedad.

Características del Estado innovador y promotor de las economías territoriales

El Estado promotor e innovador de las economías territoriales en Colombia asumiría lógicas y estrategias diversas para dinamizar los territorios. La primera de ellas es promover la creación y el mantenimiento de visiones de desarrollo económico territorial. Así, desde los gobiernos locales se deben de esforzar por trazar "una representación o imagen objetiva de lo que el territorio espera ser y tener en el futuro. Debe ser compartida por los diferentes actores y debe dar cuenta de su relación con el entorno macro regional y global" (Fundación Demuca, 2009, p. 36). Una visión económica en la cual se definan oportunidades o fortalezas económicas para construir en un futuro sobre la base de conocer y decidir una(s) vocación(es) productiva(s) del territorio. Así mismo, a través de dicha visión, deben tomarse decisiones sobre las actividades o sectores económicos diversificados que deberán predominar y su carácter ambientalmente sostenible y sustentable.

Bajo la construcción de visiones de DEL, al Estado promotor e innovador de las economías territoriales le resulta importante imprimir la marca o el sello específico que tendrán los productos, los procesos y los actores económicos del territorio. Así, les posibilitará ser reconocidos, acreditados y posicionados por su particularidad o calidad en contextos regionales, nacionales e internacionales (Aranda y Combariza, 2007). Este Estado promotor e innovador alentará a que la visión económica colectiva se mantenga en el tiempo con un mismo foco determinado y persista como referente orientador de la acción colectiva, para lo cual velará por que se constituyan y perduren actores individuales y colectivos que la promuevan y defiendan. Además, propenderá por que se transforme en una identidad, una forma de ver y una causa común del conjunto de la población. Debe velar, además, por crear y contar con los instrumentos que le permitan monitorear su materialización a lo largo del tiempo.

El Estado promotor e innovador de las economías territoriales está centrado en crear nuevas oportunidades derivadas de repensar y replantear productos y procesos productivos convencionales.

En el caso del agro, su objetivo es alentar a que campesinos o habitantes no solo se limiten a generar productos derivados de actividades de agricultura tradicional, sino apuesten también, a generar productos derivados, procesados o manufacturados con mayor valor agregado. Así mismo, apuesta por los productos especializados o excelsos que, por las altas condiciones de calidad en su producción, procesamiento o diseño, terminan siendo mejor remunerados y más demandados. Esto aplica también a la producción de manufacturas y artesanías, donde el aumento en el valor agregado puede estar dado por productos o materiales que terminan siendo mejor pagados por los diseños, los materiales o los acabados realizados[18].

Otra estrategia desplegada por el Estado promotor e innovador de las economías territoriales es la de divisar el territorio no solamente como un espacio receptor de diferentes actividades económicas, sino también como un activo económico importante que se debe estructurar, agenciar y cuidar de manera permanente. En ese marco, despliega estrategias para identificar los recursos naturales y humanos con que cuenta el territorio, al igual que lo organiza espacialmente para que en su localización, proximidad y distribución espacial genere beneficios económicos a nivel individual y colectivo (Sánchez *et al.*, 2020). Asume, por lo tanto, que debe alcanzar la integración de sus procesos productivos y económicos, aprovechar o agenciar su ubicación estratégica y posibilitar su conexión con otros circuitos y flujos económicos (Alburquerque, 2014). Conforme a lo anterior, da lugar a distritos industriales, clústeres, cadenas productivas, cadenas de valor y eslabonamientos productivos. Trabaja por que, según conveniencias, los agentes o empresas se concentren, ubiquen y permanezcan próximos para reducir costos, compartir información

18 Esto se relaciona con el aprovechamiento de saberes tradicionales expresados en artesanías, gastronomías, festivales culturales, fiestas patronales, patrimonios materiales o inmateriales, para generar ingresos económicos al tiempo que se promueven y se conservan memorias.

y conocimientos. Busca que, entre sí, aprovechen y compartan insumos, bienes intermedios, tecnologías, logísticas, recursos de inversión, asistencia técnica, servicios de investigación, servicios de seguridad y de comunicaciones (Cayeros Altamirano *et al.*, 2019)[19].

También el Estado promotor e innovador de las economías territoriales, como su nombre lo indica, tiene como principio y lógica de acción la innovación territorial. Bajo tal imperativo, busca reconocer y construir oportunidades hasta ahora no descubiertas o existentes. Asume que hoy las economías están más orientadas hacia oportunidades futuras en lugar de estar atrapadas en ciclos anteriores (OECD, 2015). Así, este Estado ha de ser capaz de identificar y percibir acontecimientos o sucesos cambiantes de un contexto para determinar cuáles nuevas posibilidades se abren, pero así mismo, cuáles de los procesos actualmente desarrollados tenderán a ser debilitados y por lo cual lo conveniente puede ser renunciar a ellos o transformarlos (Jordán Sánchez, 2012). El Estado promotor e innovador ha de buscar oportunidades sobre la base de anticipar los cambios venideros y que permitan derivar ventajas. También, en su dimensión de innovación, a través de CTI ha de desatar procesos para generar mayor productividad, calidad y sostenibilidad de los procesos productivos y los productos de su territorio[20]. Así mismo, ha de

19 En Colombia, a través de los gobiernos locales, puede aprovechar las figuras legales existentes que autorizan la creación de esquemas asociativos territoriales entre municipios y departamentos. Sobre la base de dichos esquemas puede concertar con otros municipios vocaciones, cadenas y eslabonamientos productivos que se quieren promover. Igualmente, proyectos e infraestructuras productivas en común a los que se quiera dar lugar pueden establecer fondos o bolsas comunes para adelantar proyectos conjuntos con fondos propios, pero también nacionales de regalías y de cooperación internacional.

20 El conocimiento en genética aplicada al agro puede posibilitar mejorar la resistencia y la productividad de semillas o de animales de cría y, con ello, los ingresos y la sostenibilidad de los agricultores del campo. La tecnificación del campo a través de herramientas y maquinas mecanizadas,

permitir prestar servicios más rápidos, flexibles y específicos a clientes o usuarios, al igual que soportar, mejorar y hacer más económicos procesos administrativos que soportan su producción y comercialización económica.

El Estado promotor e innovador de las economías territoriales debe de tener como horizonte y límite de su accionar el desarrollo económico local, pero con la condición de que sea sostenible y sustentable. Si bien su propósito central es generar excedentes económicos y nuevas oportunidades de ingresos, mayor cantidad y calidad de empleos, robustecer la productividad y la competitividad en los territorios, ninguno de ellos debe de hacerse sobre la base de destruir las condiciones ambientales que permiten la reproducción de la vida en el planeta. Se trata de que, por lograrse tales recursos económicos necesitados, no se ponga en riesgo o sacrifique la existencia del mismo territorio y de quienes lo habitan. Por ello, este desarrollo económico debe tener en la mira que la producción, la comercialización y el consumo sean compatibles con el cuidado y la conservación del medioambiente, puesto que Se requiere que se mantenga o se mejore, para que el hombre y sus generaciones futuras puedan habitarlo, disfrutarlo y beneficiarse. Sin embargo, se debe contemplar que por alcanzar dicho desarrollo local sostenible y sustentable, no por ello se termine por sacrificar la creación de oportunidades económicas

---

puede ayudar a aumentar exponencialmente la productividad agraria y así stock de alimentos requeridos para evitar hambrunas de regiones o países. Así mismo, la investigación en torno a la tierra, los pesticidas, los fertilizantes, las técnicas de arado y rotación de cultivos, posibilitan contrarrestar el deterioro de suelos sobreexplotados y mejorar su fertilidad y productividad. También a nivel industrial y manufacturero, la ciencia y tecnología pueden aportar a grandes y pequeñas empresas a crear nuevos productos con mayor valor agregado. En igual sentido, aporta a mejorar la productividad en los procesos y en la calidad de los productos, al tiempo que, a generar condiciones menos onerosas y riesgosas para fabricarlos.

tan necesarias para muchas sociedades locales arruinadas y con indicadores altos de pobreza o de carencias sociales[21].

La institucionalidad de activación o fomento económico impulsado por el Estado promotor e innovador de las economías territoriales deberá desarrollar una serie de procesos de gestión novedosos, que debe permitir para cumplir sus propósitos misionales. Un primer proceso refiere a desplegar un liderazgo encaminado a lograr la estructuración y el posicionamiento de agendas públicas institucionales y sociales en el territorio con relación al desarrollo económico local. Junto a ello, debe de encaminarse a lograr que los actores con poder e influencia en el territorio acuerden propósitos, definan medios de acción, asuman compromisos, generen aportes y realicen acciones para alcanzarlo. Así mismo, debe de apalancar el aporte permanente de recursos de parte suya y de otros actores para invertir en el desarrollo territorial. No solo debe adelantar acciones para que alleguen de manera permanente e incremental el aporte de sus asociados, sino también que se pueda contar con los recursos facilitados por otros niveles regionales o nacionales de gobierno, o los provenientes de la cooperación de otros países, organismos de cooperación internacional o agencias transnacionales.

El Estado promotor e innovador de las economías territoriales ha de tener una gestión permanente desde el sector público a nivel local que lo apalanque y no lo deje como un tema discrecional del Gobierno o la coyuntura de turno. Tal propósito se puede lograr a través de la constitución de agencias para el desarrollo económico zonal o regional[22]. Conformadas por el sector público, privado y

21 En ese sentido, la sostenibilidad y la sustentabilidad ambiental no pueden hacerse a costa de propiciar o perpetuar la injusticia o inequidad social, o más en específico, sobre la base de que los humanos asentados en dichos territorios padezcan hambre u otras situaciones que comprometan la satisfacción de sus necesidades básicas.

22 Tales agencias especializadas en el fomento y la activación económica territorial deben ser el resultado de la asociatividad territorial entre

social, con composición y financiación multiescalar de los niveles nacional, departamental y local, a través de dichas agencias se buscaría la convergencia de esfuerzos alrededor de un propósito colectivo entre dichos sectores para apalancar de manera permanente y comprometida el desarrollo local. Adicionalmente, se convertirían en centros permanentes de gestión para que el desarrollo económico zonal o regional sea pensado, monitoreado, proyectado y puesto en marcha. También adoptarían una lógica de concertación con el sector privado y social, que haga posible la confluencia de los diversos actores y sectores que dinamizan económicamente al territorio. En su mutua unión, las agencias estarían llamadas a generar los soportes técnicos para trazar las visiones, las apuestas económicas y la toma de decisiones económicas sobre el territorio. Por ello, es recomendable que tengan un gobierno colegiado y corporativo conformado por representantes de los distintos sectores.

Por otro lado, es importante considerar que en el Estado promotor e innovador de las economías territoriales, las agencias para el desarrollo económico zonal o regional deben contar con procesos de gestión que permitan que el conocimiento científico y tecnológico se ponga al servicio de la mejora de los insumos, los productos y los procesos productivos llevados a cabo en el territorio. Dicha institución debe tener unidades de investigación, laboratorios o alianzas estratégicas con universidades o figuras afines que permitan conocer, construir, aplicar y socializar conocimiento que mejore distintos productos, procesos productivos o económicos en el territorio[23]. En ese marco, sus funciones son,

municipios y departamentos, para que no desborden los recursos de los entes locales.

23 Su naturaleza y su propósito son distintos, entre otros, la mejora genética de semillas, de especies cultivables y de animales de cría, la adaptación, la recuperación y la sostenibilidad de suelos. Igualmente, la aplicación de tecnología satelital para mejorar la pesca y los cultivos. También está la automatización, la aplicación de tecnologías 5G y el uso de plataformas

así mismo, las de propiciar estudios técnicos sobre la vida económica del territorio, a la par que formular visiones y proyectos para su mejoramiento. A lo anterior se suma prestar asistencia técnica especializada a empresas, microempresas y a su tejido empresarial, al igual que al trabajo y el emprendimiento, para promoverlos, financiarlos y acompañarlos.

Le cabe a la institución o a las agencias promotoras instaurar procesos de gestión orientados a promover y fortalecer la economía popular. Como se puso de presente en el caso del municipio de Repelón en Atlántico, este enfoque permitiría que el desarrollo económico apalancado tenga efectos positivos sobre la generación de ingresos y empleos de calidad de sectores marginados, que en Colombia y las regiones, son un gran número. Al poner a disposición de aquellos factores productivos expresados en créditos, maquinarias, entrega de insumos o disponibilidad de agua o tierras, posibilita a sectores con escasos recursos involucrarse en actividades productivas generadoras de ingresos. También sus procesos de gestión deben de orientarse a formular políticas, procesos de capacitación e incentivos para aumentar el empleo y mejorar su calidad. Además, al permitirles participar y llevar control a dichos sectores respecto a las decisiones públicas en torno a proyectos e infraestructuras productiva, posibilita que se aseguren de que el fomento al desarrollo económico sí llegue hasta sus territorios y corresponda con sus necesidades.

Estas agencias, sin ser las directas responsables, también deben de acompañar y dar luces para que se adelante una adecuada gestión tributaria en los entes territoriales que conforman, ya que de ello dependerán, en buena parte, los ingresos con los cuales puede sostenerse la misma. Dicha gestión debe contribuir de manera decidida a alentar a sus socios para que estén atentos a llevar una recaudación eficaz y, a partir de ello, conseguir los recursos requeridos para apalancar los recursos

para mejorar cultivos y cosechas, o para optimizar el diseño, la producción y la comercialización de manufacturas.

en común. Esto ayudaría a promover no solo un buen clima de inversiones y de marca zonal, sino también alcanzar un buen o equilibrado recaudo, lo que permite apalancar recursos con los cuales financiar nuevas iniciativas económicas. También esta institucionalidad puede generar recomendaciones a sus asociados sobre acciones tributarias convenientes para atraer la inversión, localizar empresas o generar empleos.

Conclusiones

Uno de los caminos por los que en Colombia se puede mejorar la precaria estructura económica que ha llevado a amplios sectores de la población a experimentar desempleo, empleo de baja calidad, altos niveles de pobreza, entre otros, y que se vio de manera extrema reflejada con la crisis del covid-19, es el de aprovechar y activar los potenciales que guardan las economías territoriales locales. Lograr dicho aprovechamiento en el conjunto de la geografía nacional supone restructurar el diseño institucional y el manejo centralizado de las políticas económicas, a la par que reformar un modelo de descentralización que deja sin recursos y limita las competencias de municipios y departamentos para promover el DEL. No obstante, a pesar de dichas restricciones, se pudo evidenciar en este escrito que existen experiencias de municipios que, con liderazgo, innovación, asocio entre el sector público, el privado y el social, y con gestión y apoyo interinstitucional, sí es posible lograr transformaciones significativas en los sistemas productivos de los territorios y, con ello, impactar la vida económica y social de sus habitantes.

Los municipios de Galapa y Repelón en el departamento del Atlántico, Santander de Quilichao en el Cauca y Nobsa en Boyacá evidenciaron que sí es factible avanzar en el DEL a pesar de las restricciones institucionales. Pusieron de presente sus experiencias que, según las especificidades y las particularidades de sus territorios, recreando sus miradas y movilizándose sobre ellos, permitieron aprovechar sus potencialidades económicas. Tales experiencias permiten plantear y erigir un modelo de Estado denominado *Estado innovador y promotor de las economías territoriales*.

Un Estado que, en asocio con actores sociales y privados, lidera la construcción de una visión de la vocación productiva del territorio, de su competitividad y su productividad. Dicho Estado también apuesta a incorporar mayor valor agregado a los bienes producidos por sus habitantes, lo cual redunda en mayores ingresos para ellos. Así mismo, se ocuparía de organizar y articular el territorio para dar lugar a cadenas productivas y de valor que redunden en beneficios para quienes conforman el proceso económico territorial. Un Estado que se encarga de promover la ciencia, la tecnología y la innovación, y su encuentro con los saberes productivos locales, para con ello potenciar la actividad productiva e innovadora de los territorios.

El Estado innovador y promotor de las economías territoriales es uno que, operando desde el nivel local y articulado en una lógica multiescalar con el nivel nacional, apuesta por superar el fundamentalismo del mercado. Fundamentalismo según el cual solo le corresponde al Estado actuar cuando hay fallos del mercado, desempeñar actividades de regulación y cumplir roles tradicionales de hacer vías, asegurar la conectividad o garantizar la seguridad para generar condiciones favorables al mercado. En su lugar, el Estado innovador y promotor apuesta a hacer inversiones significativas e intervenir directa y activamente en sectores con potenciales económicos para crear o fortalecer industrias consideradas estratégicas para el conjunto de la sociedad. Entre estas intervenciones, una central es la referida a apalancar la ciencia, la tecnología y la innovación.

Supone este modelo de Estado promotor e innovador de las economías territoriales una redefinición de lo que es y debe ser el municipio en Colombia. Si bien dicho ente debe seguir conservando su vocación de garante de la provisión de los servicios públicos locales y de los servicios sociales —para con ello evitar que los ciudadanos en los territorios caigan en o no se mantengan dentro de la pobreza—, también debe asumir que su rol es el de coadyuvar a producir riqueza económica en el territorio. Así, los municipios deberían asumir como una responsabilidad propia ser líderes y

generadores de DEL en sus territorios con los roles que, ya se ha señalado, le cabe desempeñar al Estado promotor e innovador. A partir de allí, sí sería encontrar verdaderas salidas sostenibles para asegurar el acceso a empleos, ingresos y una mejor calidad de vida para sus habitantes.

Referencias

Acuerdo 003 de 2013. Por medio del cual se Deroga el Artículo 1 del Acuerdo 14 de noviembre 30 de 11 y se dictan otras disposiciones. 10 de marzo, 2013. Concejo Municipal de Galapa. (*Col.*).

Acuerdo 003 de 2020. Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Municipal 2020 – 2023 denominado: ¡Galapa, Progreso Para Todos. 9 de junio, 2020. Concejo Municipal de Galapa. (*Col.*).

Acuerdo 005 de 2020. Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Territorial 2020 – 2023 del municipio de Nobsa "Nobsa en Camino del Desarrollo y el Bienestar". 30 de mayo, 2020. Concejo Municipal de Nobsa. (*Col.*).

Acuerdo 017 de 2008. Por medio del cual se expide el estatuto de rentas del municipio de Galapa, Atlántico. 16 de junio, 2008. Concejo Municipal de Galapa. (*Col.*).

Acuerdo 020 de 2017. Por Medio del cual se adopta El Plan De Desarrollo denominado: "Galapa, La Puerta Del Caribe Viva 2017-2019" para la Vigencia 2017 – 2019. 29 de agosto, 2017. Concejo Municipal de Galapa. (*Col.*).

Alburquerque, F. (2005). Desarrollo local en América Latina: Oportunidades y desafíos para el trabajo decente Documento de trabajo No 63. Organización Internacional del Trabajo.

Alburquerque, F. (2014). *El enfoque del desarrollo económico territorial*. Programa ConectaDEL.

Aranda, Y. y Combariza, J. (2007). Las marcas territoriales como alternativa para la diferenciación de productos rurales. *Agronomía Colombiana*, *25*(2), 367-376. https://revistas.unal.edu.co/index.php/agrocol/article/view/14142

Artesanías de Colombia. (2014). Diagnóstico cualitativo en torno a la cadena de valor municipio: Puntalarga-Nobsa.

Bodzozik, Z. y Adler, P. (2018). The Evolution of Management Models: A Neo-Schumpeterian Theory. *Administrative Science Quarterly*, *63*(1). https://doi.org/10.1177/0001839217704811

Burbano, N. (2023). Elementos estratégicos y operativos de un modelo de gestión de sistemas productivos sostenibles: saberes locales para el fomento y activación de economías territoriales en Colombia. [Manuscrito presentado para su publicación]. Proyecto de Investigación de Interés Institucional.

Cadena, M. (2023). Modelo de gestión para el fortalecimiento financiero en municipios. Proyecto de investigación de interés institucional [inédito]. Escuela Superior de Administración Pública.

Cayeros Altamirano, S. E., Robles Zepeda, F. J. y Soto Ceja, E. (2016). Cadenas productivas y cadenas de valor. *Revista Educateconciencia*, *10*(11), 6-12. https://doi.org/10.58299/edu.v10i11.238

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos [CGLU]. (2016). *Documento de Política cglu. El Rol de los gobiernos Locales en el desarrollo económico territorial*. https://issuu.com/uclgcglu/docs/el_rol_de_los_gobiernos_locales_en_

Cuervo, L. M. y Caicedo, C. (2023, noviembre 23). Desarrollo Económico local y descentralización. *Planeación y Desarrollo*, (4). https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/desarrollo-economico-local-y-descentralizacion.aspx

Darmohraj, A. (2007). Capacidades institucionales para la gestión municipal del crecimiento económico. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, (39), 51-84. https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n39.a663

Decreto 138 de 2015. Por el cual se recodifica, compila y actualiza el Estatuto de Rentas del municipio de Galapa. 30 de octubre, 2015. Concejo Municipal de Galapa. (*Col.*).

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2005). Pobreza Multidimensional, cabecera, centros poblados y rural.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2018). Principales Indicadores CNPV 2018. Pobreza Multidimensional, cabecera, centros poblados y rural.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2020). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Mercado Laboral por Departamentos. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ml_depto/Boletin_dep_19.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2022). Valor Agregado por municipio. Grandes actividades económicas. https://geoportal.dane.gov.co/geovisores/economia/valor-agregado-por-municipio/

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2023).´Proyecciones de Población a Nivel Municipal. Periodo 2020 - 2050. - Actualización Post Covid-19. Proyecciones de Población Departamental por Área.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2015). *Misión para la transformación del Campo. Informe Estrategia de Competitividad para el Sector Agropecuario.* https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/Estrategia%20de%20Competitividad%20para%20el%20Sector%20Agropecuario%20V2015-10-23.pdf

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2018). Censo Nacional de Población y Vivienda CNVP 2018.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2020). Nueva Medición de índice de Desempeño Municipal. Visor de Resultados.

Dorado, D. (2022). Diego Dorado. En J. M. Molina (Ed.), *Relaciones entre nación y territorios. Ponencias* (pp. 10-13). Escuela Superior de Administración Pública.

El Heraldo. (2016, julio 9). Galapa: polo de crecimiento industrial. https://www.elheraldo.co/atlantico/galapa-polo-de-crecimiento-industrial-270340

Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe [Demuca]. (2009). *Guía de herramientas municipales para la promoción del desarrollo económico local.* https://www.cepal.org/sites/default/files/guia_herramientas_municipales_demuca.pdf

García Villegas, M. y Espinosa Restrepo, J. (2013). *El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Dejusticia. https://publicaciones.dejusticia.org/handle/dejusticia/135

Giraldo, C. (2022). Cesar Giraldo, Ph. D. En *Papel del Estado en la reactivación económica* (pp. 10-13). Escuela Superior de Administración Pública. https://libros.esap.edu.co/index.php/omp/catalog/book/16

Gutiérrez Torres, K. (2019). *Análisis de la producción agrícola y gestión del agua en el distrito de riego de Repelón Atlántico* [tesis de maestría]. Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia. http://hdl.handle.net/10584/10127

Herrera Delgans, L. (2017, marzo 26). El despertar de Galapa. *El Tiempo*. https://www.eltiempo.com/colombia/galapa-el-centro-logistico-del-caribe-71562

Holcim Colombia. (2023). La apuesta de Holcim por la equidad y el impulso al emprendedor, dos sellos únicos. https://www.holcim.com.co/la-apuesta-de-holcim-por-la-equidad-y-el-impulso-al-emprendedor-dos-sellos-unicos

Jordán Sánchez, J. C. (2011). La innovación: una revisión teórica desde la perspectiva de marketing. *Perspectivas*, (27), 47-71.

Ley 1176 de 2007. Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. 27 de diciembre, 2007. DO núm. 46.854 (*Col.*).

Ley 2005 de 2019. Por medio de la cual se generan incentivos a la calidad, promoción del consumo y comercialización de panela, mieles vírgenes y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones. 2 de diciembre, 2019. DO núm. 51.155 (*Col.*).

Maldonado, A, (2010). Desarrollo regional y políticas de promoción del desarrollo económico local: la experiencia de tres departamentos colombianos. *Serie Estudios y Perspectivas*, (19). https://hdl.handle.net/11362/4817

Marulanda, I. (2022). Iván Marulanda. En *Relaciones entre nación y territorios. Ponencias*. (pp. 24-27). Escuela Superior de Administración Pública. https://libros.esap.edu.co/index.php/omp/catalog/book/18

Mazzucato, M. (2015). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Public Affairs.

Molina, J. M. (2017). *Desarrollos y tendencias contemporáneas de la administración pública*. Escuela Superior de Administración Pública.

Montañez Parra, M. I. (2018). *Las transformaciones en los espacios periurbanos y el rol de la planificación territorial en su configuración. El caso del municipio de Galapa, Atlántico.* Editorial Universidad del Atlántico.

Montero Muñoz, S. (Comp.). (2020). *Repensando el desarrollo económico local desde Colombia*. Ediciones Uniandes.

Navarro de la Hoz, C. (2019). *La pobreza urbana municipal desde el enfoque multidimensional: el caso del municipio de Galapa, Atlántico.* [tesis de maestría]. Universidad del Norte, Colombia. http://hdl.handle.net/10584/8670

Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD] (2015). *Local Economic Leadership.* https://stockholmbusinessalliance.se/app/uploads/2015/11/OECD-LEED-Local-Economic-Leadership1.pdf

Pizarro Leongómez, E. (2015). *Una lectura múltiple y pluralista de la historia*. Comisión de Historia del Conflicto y sus Víctimas. https://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/comisionPaz2015/PizarroLeonEduardo-relatoria.pdf

Restrepo, D. I. y Cárdenas, R. E. (2004). Crisis del centralismo y nuevos retos para las entidades territoriales: una mirada desde Colombia. *Cuadernos del Cendes*, *21*(57), 23-54.

Sanabria, M. (2023). Modelo de Desarrollo Económico Local asociativo para el fortalecimiento de la gestión competitiva de las Mipymes en Colombia [Manuscrito presentado para su publicación]. Proyecto de Investigación de Interés Institucional.

Sánchez, E., Jiménez, C. y Velázquez, G. (2020). *Geografía económica*. Pearson.

Semana (2019, enero 11). Tecnoglass y Saint-Gobain invertirán $500.000 millones en nueva planta. https://www.semana.com/empresas/articulo/nueva-planta-de-tecnoglass-y-saint-gobain-en-galapa/265928/

Servicio Nacional de Aprendizaje [SENA]. (2023). Convocatoria cerrada Fondo Emprender No. 250 Para financiar iniciativas empresariales de todos los sectores económicos que provengan o sean desarrolladas por emprendedores domiciliados en el municipio de Nobsa (Boyacá), que cumplan con las condiciones establecidas en la reglamentación del Fondo Emprender

Swirbun, G., Goga, S. y Murphy, F. (2006). *Desarrollo económico local: un instructivo para el desarrollo y la implementación de las estrategias y planes de acción de desarrollo económico local*. Banco Mundial, Fundación Bertelsmann.

Valdés, M. (2022). María Fernanda Valdés PhD. En *Papel del Estado en la reactivación económica. Ponencias* (pp. 14-15). Escuela Superior de Administración Pública. https://libros.esap.edu.co/index.php/omp/catalog/book/16

Vargas, E. (2022, julio 31). Santander de Quilichao será productor de ron y aguardiente. *Proclama del Pacífico*. https://proclamadelpacifico.com/santander-de-quilichao-sera-productor-de-ron-y-aguardiente/

Vargas, G., García, J. y Benavidez, S. (2021). Desarrollo económico local, ilegalidad y posconflicto. En S. Montero Muñoz (Comp.), *Repensando el desarrollo económico local desde Colombia*. Ediciones Uniandes.

Yin, R. K. (1994). *Case study research. Design and methods* (2.ª ed.). Sage Publishing.

Redes de poder y captura del Estado: análisis de la influencia corporativa de la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo en Colombia

Shameel Thahir Silva

Introducción

La captura corporativa del Estado, un término que ha ganado relevancia en las discusiones académicas y políticas contemporáneas, se presenta como un fenómeno multifacético que pone en jaque las bases de la gobernanza democrática y el equilibrio económico. Este fenómeno, caracterizado por la influencia desproporcionada que ejercen grupos económicos y políticos sobre la configuración de las políticas públicas, emerge como una encrucijada crítica para la política y la economía globales. La complejidad de las relaciones entre poder, economía y política se despliega y revela cómo las estructuras estatales pueden ser moldeadas en beneficio de intereses particulares, socavando los principios de justicia y transparencia que deben regir en sociedades democráticas.

El caso de la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo en Colombia sirve como un estudio emblemático de cómo la captura corporativa puede permeabilizar las fibras más íntimas del Estado, redefiniendo las dinámicas de poder y gobernanza en favor de conglomerados económicos. Este análisis no solo ilustra la evolución de uno de los grupos económicos más poderosos de Colombia, sino que también ofrece una ventana hacia la comprensión de prácticas que, aunque particulares, reflejan un patrón global de interacciones entre el capital y el Estado.

Desde una perspectiva teórica, este estudio se nutre de las contribuciones de diversos autores que han abordado la captura del Estado desde diferentes ángulos. Francisco Durand, Inés Nercesian y Eduardo Revéiz, entre otros, proporcionan herramientas conceptuales para desentrañar la naturaleza de este fenómeno, destacando la necesidad de un análisis que considere las dimensiones estructurales, económicas y políticas de la captura. A través de esta lente, se busca explorar no solo la influencia directa de las corporaciones en el proceso de formulación de políticas, sino también cómo las prácticas de corrupción, cooptación y redes de poder contribuyen a reconfigurar el Estado en beneficio de intereses privados.

Metodológicamente, este estudio adopta un enfoque cualitativo, basado en el análisis de documentos, entrevistas con expertos y la revisión de literatura relevante. Este enfoque permite no solo reconstruir la trayectoria de la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo y su influencia en la política colombiana sino también comprender las dinámicas subyacentes que facilitan la captura corporativa del Estado. Así, se busca ofrecer una mirada integral que combine el análisis de casos específicos con teorías que explican las relaciones de poder y gobernanza en contextos contemporáneos.

El itinerario del estudio se despliega en varias etapas, comenzando con una exploración teórica de la captura del Estado, seguida de un análisis detallado del caso de la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo. Se examinan las estrategias empleadas para influenciar la formulación de políticas, las prácticas de cooptación y corrupción, y la reconfiguración de las estructuras estatales en beneficio del conglomerado. Finalmente, se discuten las implicaciones de este caso para la gobernanza y la democracia en Colombia, proponiendo vías para contrarrestar los efectos antidemocráticos de la captura corporativa del Estado.

Este estudio aspira a contribuir al debate académico y público sobre la captura corporativa del Estado, desde perspectivas que revelan las complejidades de este fenómeno en Colombia e igualmente invitan a reflexionar sobre sus implicaciones para la gobernanza democrática y el equilibrio económico a nivel

global. La comprensión profunda de estas dinámicas es crucial para el diseño de estrategias que promuevan una gobernanza más transparente, equitativa y participativa, desafiando así las estructuras de poder que comprometen los ideales democráticos y la justicia social.

La captura corporativa del Estado: un análisis multidimensional de las dinámicas de poder y gobernanza

En la encrucijada de la política contemporánea y la economía global, la captura corporativa del Estado emerge como un fenómeno crítico que desafía las normativas de gobernanza democrática y equidad económica. Este fenómeno, caracterizado por la influencia desmedida de las élites económicas y políticas en la configuración de las políticas públicas, revela la complejidad de las relaciones entre poder, economía y política en el mundo moderno. La interacción entre distintas teorías y enfoques ofrece una ventana a la comprensión de cómo las estructuras estatales se moldean en beneficio de intereses particulares, socavando a menudo los principios de justicia y transparencia.

Francisco Durand ofrece una entrada a este laberinto al distinguir entre la captura del Estado y el poder corporativo, subrayando cómo las élites se entrelazan para subvertir el ideal de una competencia equitativa, piedra angular de las democracias de mercado (Durand, 2020). Esta colusión entre los poderes económico y político no solo altera el terreno de juego en favor de unos pocos, sino que también plantea serios cuestionamientos sobre la viabilidad del pluralismo en las sociedades.

En este entramado, Inés Nercesian amplía el panorama al vincular la captura con modelos de acumulación económica específicos, sugiriendo que el modus operandi de la captura está condicionado por el contexto económico-político predominante (Nercesian, 2020). A través de esta lente, la captura se revela como una estrategia de influencia y como un reflejo de las dinámicas económicas subyacentes que modelan las relaciones de poder a nivel global y local.

Eduardo Revéiz, por su parte, ofrece una visión estructural al analizar el papel del Estado como árbitro en la distribución de privilegios, una perspectiva que resalta la capacidad del Estado para mediar en la lucha por el poder entre diversos sectores económicos. Este enfoque recuerda la responsabilidad del Gobierno en equilibrar el campo de juego, una tarea cada vez más desafiante en el contexto de la globalización y el avance del neoliberalismo (Revéiz, 1977, 1989, 1997, 2004, 2007a, 2007b y 2016).

El Banco Mundial aporta a la discusión al enfocarse en la influencia indebida sobre la formación de políticas como un proceso integral que compromete la estructura misma de la gobernanza y la toma de decisiones (Pardo B., 2018). Esta definición sistémica obliga a reconsiderar la captura no solo como un problema de corrupción o influencia política, sino como un síntoma de falencias estructurales en el diseño y el funcionamiento de las instituciones.

Al sumergirse en las profundidades de la corrupción, la cooptación y la captura, autores como Garay Salamanca *et al.* (2008) muestran cómo estos elementos se entrelazan para reconfigurar el Estado de maneras que benefician a los intereses privados por encima del bienestar colectivo. Esta triangulación de prácticas corruptas pone de manifiesto la multifacética estrategia mediante la cual las élites consolidan su poder y restringen la participación democrática.

Las perspectivas de Julio Silva-Colmenares sobre los capitalistas colectivos y de Jeffrey Sachs sobre la corporatocracia invitan a reflexionar sobre las consecuencias de un sistema en el que los intereses corporativos predominan, a menudo a expensas de la sostenibilidad social y ambiental. Esta dinámica resalta la urgencia de repensar las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, en busca de un equilibrio más justo y sostenible (Silva Colmenares, 2020; Magallanes, 2015).

En el análisis de la influencia empresarial, Hellman *et al.* (2001) identifican factores críticos que permiten a ciertas empresas ejercer una influencia desproporcionada sobre las políticas y las decisiones gubernamentales. Este enfoque destaca la importancia

de comprender la captura no solo como un fenómeno político, sino también como una estrategia económica que favorece la concentración de poder y riqueza.

La captura corporativa del Estado, tal como se revela en la diversidad de perspectivas analizadas, constituye un fenómeno profundamente enraizado en las intersecciones del poder económico, político y social. Este fenómeno, que abarca desde la influencia indebida en la formulación de políticas hasta la manipulación directa de las instituciones democráticas, demanda un enfoque integrador y multidimensional para su comprensión y mitigación. La captura no solo distorsiona los mecanismos de mercado y la distribución equitativa de recursos, sino que también erosiona las bases de la gobernanza democrática al comprometer la integridad y la legitimidad de las instituciones públicas.

Para contrarrestar la influencia desproporcionada de las corporaciones en el Estado, es imperativo implementar políticas que promuevan mayor transparencia y equidad en la gestión gubernamental. Esto implica mejorar los sistemas de rendición de cuentas, asegurar la transparencia en la toma de decisiones y establecer controles más estrictos sobre el financiamiento de las campañas políticas y el lobby corporativo. Las políticas deben ser diseñadas para disminuir la opacidad que actualmente permite a las élites económicas y políticas operar en un marco de impunidad.

El fortalecimiento de las instituciones democráticas es esencial para prevenir la captura del Estado. Esto puede lograrse a través de la reforma de las normativas que gobiernan las instituciones electorales y judiciales, asegurando que sean inmunes a influencias externas y capaces de actuar con total independencia. La independencia judicial, en particular, es crucial para garantizar que las transgresiones de las normas democráticas y económicas sean efectivamente sancionadas.

La participación ciudadana activa y significativa es fundamental para la revitalización de la democracia y para contrarrestar la captura corporativa del Estado. Esto requiere tanto el acceso a la información como la educación de los ciudadanos sobre sus

derechos y sobre cómo pueden influir efectivamente en las políticas públicas. Las plataformas de participación digital y las consultas públicas deben ser herramientas accesibles para todos los sectores de la sociedad, con el propósito de facilitar un diálogo constructivo entre el Estado y la ciudadanía.

El desafío final reside en la reconfiguración de las estructuras de poder existentes, que a menudo están diseñadas para favorecer a una élite a expensas del interés general. Este reajuste estructural debe abordar la desigualdad en el acceso al poder político y económico, y buscar distribuir más equitativamente los recursos y las oportunidades. Esto podría incluir reformas en la política fiscal y regulaciones económicas que limiten la capacidad de las grandes corporaciones para influir desmesuradamente en la política y que aseguren que contribuyan justamente al bienestar social.

En resumen, la captura corporativa del Estado es un desafío complejo que requiere una respuesta igualmente sofisticada y multifacética. Al entrelazar las teorías y perspectivas analizadas, se hace evidente la necesidad de un enfoque holístico que abarque la reforma de la gobernanza, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la promoción de la transparencia y la activación de la participación ciudadana. Estos elementos son esenciales para asegurar que el Estado funcione como un verdadero árbitro en el juego del poder, sirviendo al interés general y protegiendo los derechos y el bienestar de todos sus ciudadanos frente a las fuerzas de la concentración de poder y la influencia indebida.

Entre el poder y la influencia: la trayectoria de la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo y la captura del Estado colombiano

La historia de la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo encapsula una narrativa compleja sobre la captura corporativa del Estado en Colombia, ilustrando cómo las interacciones entre poder económico y político pueden subvertir las normativas de gobernanza y equidad económica. A través de un análisis juicioso se puede comprender la magnitud y las implicaciones de estas

dinámicas de poder. La pretensión de este acápite es señalar las claves para ese análisis en función de las reformas del Estado que se presentarán en las conclusiones.

Desde su fundación en 1959 y a lo largo de las décadas subsiguientes, la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo ha demostrado una habilidad excepcional para expandirse y consolidar su influencia, no solo en el sector financiero sino también en la construcción y otros campos. La adquisición del Banco de Occidente y la fundación de empresas como la Empresa de Seguros Alfa S.A. y la Corporación de Ahorro y Vivienda Las Villas consolidaron su posición dominante en el mercado, mostrando las primeras señales de una posible captura estatal (*Semana*, 2009; Reporteros sin Fronteras y Fecolper, 2021).

La adquisición del Banco de Bogotá durante los años ochenta por parte de la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo ilustra un episodio crucial en la consolidación de su poder económico y su influencia sobre el Estado colombiano. Este evento es emblemático de las tácticas de captura corporativa del Estado, que permiten a las élites económicas no solo expandir su control sobre sectores clave de la economía, sino también asegurar un papel preponderante en la formulación de políticas públicas y decisiones gubernamentales.

Al tomar control del Banco de Bogotá, Sarmiento Angulo expandió su imperio financiero, al tiempo que consolidó su influencia en la esfera económica nacional. La intervención del Gobierno en la administración del banco entre 1983 y 1987, y su eventual incapacidad para manejar efectivamente los desafíos financieros del banco, crearon una oportunidad que Sarmiento Angulo supo aprovechar. Esta capacidad para "rescatar" al banco no solo demuestra su fortaleza financiera, sino que también revela la dependencia del Estado en actores económicos poderosos para estabilizar sectores críticos de la economía, un claro ejemplo de cómo las estructuras de poder pueden ser manipuladas para beneficiar intereses privados (*Semana*, 2013).

La capacidad de Sarmiento Angulo para intervenir y capitalizar en las debilidades del sistema bancario es una manifestación

de las teorías de captura estatal que Francisco Durand y otros teóricos han discutido. Estas teorías sugieren que la captura va más allá de la corrupción tradicional; se trata de una influencia sistemática y estructural que las corporaciones y las élites ejercen sobre el Estado (Durand, 2020). La recapitalización del Banco de Bogotá ilustra cómo los actores económicos no solo influyen en las políticas públicas, sino que a menudo son esenciales para la viabilidad de ciertas políticas económicas.

La influencia de Sarmiento Angulo sobre el Estado se refleja tanto en su capacidad para rescatar bancos en crisis, como en su habilidad para estructurar el panorama económico y financiero de Colombia de manera que favorezca sus intereses comerciales y financieros. Este episodio resalta la urgencia de reformas en la gobernanza y en las regulaciones financieras para evitar que el poder económico se traduzca automáticamente en poder político. Según Eduardo Revéiz, la necesidad de un Estado que actúe como árbitro justo es crítica en la lucha contra la concentración de poder (Revéiz, 1989).

Este análisis de la adquisición del Banco de Bogotá por parte de Luis Carlos Sarmiento Angulo subraya la interconexión entre poder económico y político en Colombia; e igualmente evidencia la complejidad de la captura corporativa del Estado y los desafíos que representa para la democracia y la equidad en el país. Este caso particular muestra cómo la consolidación de poder económico puede llevar a una influencia indebida sobre el Estado y destaca la necesidad crítica de vigilancia, regulación y, sobre todo, de una participación ciudadana activa para contrarrestar estas dinámicas.

La sucursal panameña del Banco de Occidente, parte de la organización en discusión, fue sancionada en 1989 por lavar dinero para narcotraficantes, evidenciando conexiones ilícitas que, según Revéiz (1977, 1989, 1997, 2004, 2007a, 2007b y 2016), son indicativas de una sociedad ilegal que permea sectores de la élite financiera. Estos incidentes destacan cómo las prácticas corruptas pueden estar entrelazadas con la estructura empresarial y estatal (Guillén y Martínez, 2020).

La creación del Grupo Aval Acciones y Valores S. A. y la expansión en el sector bancario, especialmente a través de la adquisición del Banco Popular, reflejan la teoría de Hellman *et al.* (2001) sobre cómo la captura del Estado ofrece ventajas de mercado significativas. Estas acciones no solo ampliaron su influencia económica, sino que también fortalecieron su capacidad para influir en las políticas gubernamentales.

Las significativas donaciones a la campaña presidencial de Álvaro Uribe Vélez —como ha ocurrido también con muchas otras campañas presidenciales y financiación a partidos políticos por parte de esta organización— y la relación cercana con su gobierno ilustran una influencia política profunda que facilitó la implementación de políticas favorables a sus intereses corporativos, como el impuesto bancario 2×1000 (Martínez, 2021a y b; Uribe Vélez, 2004). La financiación de campañas y el *lobby* son áreas críticas donde la organización ha podido proyectar su poder, lo que se alinea con las observaciones del Banco Mundial sobre la influencia indebida en la formación de políticas (Pardo B., 2018).

Como ministro de Hacienda durante dos administraciones presidenciales, Alberto Carrasquilla desempeñó un papel crucial en la promoción de políticas que beneficiaron a conglomerados grandes y transnacionales, incluidos aquellos con los que tenía vínculos directos. Sus políticas de reducción de impuestos para los ricos y de aumento de la carga fiscal para los más pobres ilustran un claro ejemplo de cómo las políticas gubernamentales pueden ser moldeadas para beneficiar a una élite económica a expensas de la equidad social y económica (Robledo, 2018). Además, Carrasquilla estuvo involucrado en la promoción de los Bonos del Agua, una medida que benefició directamente a los grandes capitales y fondos de pensiones asociados con el Grupo Aval, mostrando cómo las políticas pueden ser diseñadas para favorecer a los actores económicos dominantes.

Por otra parte, Néstor Humberto Martínez, como abogado de confianza de Sarmiento Angulo y posterior fiscal general de la nación, estuvo en una posición única para influir en decisiones legales y políticas que afectaron directamente a la Organización

Luis Carlos Sarmiento Angulo y sus intereses asociados. Su intervención en la reforma de la Ley de Baldíos y su participación en el escándalo de Odebrecht como abogado del Grupo Aval antes de su nombramiento como fiscal general, plantean preguntas significativas sobre conflictos de interés y la integridad de las instituciones judiciales en Colombia (Palomino Cardozo, 2018; *La Silla Vacía*, 2013).

Estos casos resaltan no solo las conexiones directas entre el poder económico y político en Colombia, sino también la necesidad de un marco regulatorio más robusto que pueda prevenir la influencia indebida de intereses privados en el Gobierno. Las reformas deben enfocarse en mejorar la transparencia en la financiación de campañas, en fortalecer las instituciones de control y en garantizar que las políticas públicas sean creadas para beneficio del interés general y no de unos pocos poderosos.

Para contrarrestar esta captura del Estado, es imperativo implementar reformas que fortalezcan la transparencia, la rendición de cuentas y la independencia judicial. La participación ciudadana activa y las reformas estructurales en el financiamiento político y la regulación bancaria son fundamentales para desmantelar las redes de influencia y asegurar que el Estado funcione en beneficio del interés general.

La concesión de la Ruta del Sol a Corficolombiana (parte del Grupo Aval, propiedad de Sarmiento Angulo) y Odebrecht destaca las prácticas corruptas, así como la profundidad de la captura estatal. El proyecto, manchado por sobornos millonarios, refleja una intersección entre la corrupción corporativa y la manipulación de políticas estatales (Cuestión Pública, 2018). Durante este periodo, Odebrecht y sus socios, incluido el Grupo Aval, pagaron sobornos para asegurar la adjudicación y la financiación de proyectos infraestructurales, lo que representa una clara violación de las normativas legales y éticas, y subraya la urgencia de reformas en la contratación pública y la transparencia fiscal. La concesión de la Ruta del Sol a Corficolombiana y Odebrecht, y los escándalos de corrupción asociados, son ejemplares del tipo de cooptación y corrupción que Garay Salamanca *et al.* (2008) describen como

estrategias para reconfigurar el Estado en beneficio de intereses privados. Estos eventos subrayan la capacidad de la organización para manipular las políticas y las regulaciones a un nivel que compromete la integridad institucional y democrática del país.

El caso de la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo, enmarcado por las teorías y perspectivas de Revéiz, Durand y otros teóricos, ofrece un estudio revelador de cómo la captura del Estado no solo se manifiesta a través de la corrupción explícita, sino también a través de la manipulación más sutil de políticas y leyes que configuran la gobernanza de un país. La historia y la evolución de esta organización ofrecen lecciones valiosas para entender los desafíos y las posibles vías hacia una gobernanza más democrática y transparente en contextos similares.

En síntesis, la historia de la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo destaca la intersección crítica del poder económico y político en Colombia y su impacto en la gobernanza democrática. Los académicos y teóricos citados proporcionan un marco esencial para comprender y abordar las complejidades de la captura del Estado, un fenómeno que sigue siendo relevante en la política y economía contemporáneas. El caso de la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo, especialmente en su implicación en el escándalo de Odebrecht, ilustra vívidamente la captura corporativa del Estado en Colombia. Esta narrativa se enriquece al examinar el papel de personajes clave como Alberto Carrasquilla y Néstor Humberto Martínez, quienes, al ocupar posiciones de poder gubernamental, facilitaron operaciones que beneficiaron tanto a sus intereses privados como a los de la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo.

A modo de conclusión

La narrativa de la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo, enmarcada por las acciones y las políticas implementadas a lo largo de varias décadas, refleja una clara representación de la captura corporativa del Estado en Colombia. Este análisis enfatiza cómo dicha organización, mediante la intersección de poder económico y político, ha influido de manera significativa en la reconfiguración

de las políticas y la estructura gubernamental en beneficio de intereses privados, lo cual muestra patrones que pueden observarse en otros contextos similares a nivel global.

Los teóricos como Durand, Nercesian o Revéiz proporcionan un marco conceptual que ayuda a entender la profundidad y el impacto de la captura del Estado, destacando la importancia de analizar no solo las transacciones económicas visibles sino también las influencias más sutiles y estructurales que forman las políticas públicas. La teoría de Hellman *et al.*(2001) sobre la captura como una estrategia económica que favorece la concentración de poder y riqueza ha sido particularmente relevante para entender las acciones de la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo, especialmente en su expansión bancaria y su participación en sectores clave como la construcción y las finanzas.

La capacidad de esta organización para influir en legislaciones y políticas, como se ha observado en las reformas tributarias y en el financiamiento de campañas, subraya la necesidad crítica de fortalecer las instituciones democráticas y de implementar medidas que aseguren la transparencia y la equidad en la gestión gubernamental. Esto incluye la urgencia de reformar las políticas de financiamiento político y de *lobby*, para reducir la capacidad de las élites económicas de influir desproporcionadamente en la toma de decisiones políticas.

La participación activa y significativa de los ciudadanos en los procesos políticos es fundamental para contrarrestar los efectos de la captura corporativa. Fomentar una mayor inclusión en el proceso de formulación de políticas y asegurar que la información sea accesible y comprensible para todos los sectores de la sociedad son pasos esenciales para revitalizar la democracia y fortalecer su funcionamiento en contra de intereses particulares y concentrados.

En conclusión, el estudio de la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo ofrece una perspectiva crítica y profundamente relevante sobre los desafíos que enfrenta la gobernanza democrática en el contexto de la captura corporativa del Estado. Este caso ilustra la necesidad de vigilancia y regulación en la interacción entre el poder económico y el político, a la vez que

destaca la importancia de una participación ciudadana robusta y de reformas institucionales que promuevan una verdadera equidad y transparencia. La experiencia de Colombia ofrece lecciones valiosas sobre la necesidad de abordar estas cuestiones de manera proactiva y consciente, para asegurar que el Estado sirva al interés general y no solo a unos pocos privilegiados.

Referencias

Cuestión Pública. (2018, noviembre 25). CORFIrueda de ejecutivos salpicados en #AVALbrecht. https://cuestionpublica.com/corfi-rueda-ejecutivos-salpicados-avalbrecht/

Durand, F. (2020). *La captura del Estado en América Latina: reflexiones teóricas*. Pontificia Universidad Católica del Perú; OXFAM.

Garay Salamanca, L. J., de León Beltrán, I., Salcedo-Albarán, E. y Guerrero, B. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Fundación Método, Fundación Avina y Corporación Transparencia por Colombia.

Guillén, G. y Martínez, J. F. (2020, noviembre 12). Multado banco del Grupo Aval por faltas en el control de lavado de activos del crimen. *La Nueva Prensa*. https://www.lanuevaprensa.com.co/component/k2/multado-banco-del-grupo-aval-por-faltas-en-el-control-de-lavado-de-activos-del-crimen

Hellman, J. S., Jones, G. y Kaufmann, D. (2001). Capture al Estado, capture al día. Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas,* (21), 35-62. https://doi.org/10.24965/gapp.vi21.262

La Silla Vacía. (2013, julio 23). Néstor Humberto Martínez, el abogado de los baldíos. https://archivo.lasillavacia.com/queridodiario/nestor-humberto-martinez-el-abogado-de-los-baldios-45267?page=1

Magallanes, R. (2015). Sachs, Jeffrey (2012). 'El precio de la civilización'. Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, S.A. (Título original: *The price of civilization*. Traducción: Estrella Trincado). *Politeia*, *38*(54), 183-186.

Martínez, J. F. [@JulianFMartinez] (2021a, febrero 11). El 24 de septiembre de 2009, Luis Carlos Sarmiento dijo públicamente que apoyaba una segunda reelección de Uribe [tuit]. X. https://twitter.com/JulianFMartinez/status/1359892309320601603

Martínez, J. F. [@JulianFMartinez] (2021b, febrero 11). Sarmiento le donó 50 millones de pesos a @AlvaroUribeVel para su campaña en 2002 [tuit]. X. https://twitter.com/JulianFMartinez/status/1359891492828024840

Nercesian, I. (2020). *Presidentes empresarios y Estados capturados: América Latina en el siglo XXI*. Editorial Teseo. https://doi.org/10.55778/ts877232646

Palomino Cardozo, L. M. (2018, noviembre 13). Fiscal responde a grabaciones de Jorge Enrique Pizano. *WRadio*. https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/fiscal-responde-a-grabaciones-de-jorge-enrique-pizano/20181113/nota/3823744.aspx

Pardo B., L. A. (2018, octubre). Extractivismo, derechos y tributación: cooptación del Estado colombiano. Un caso de estudio. *Ideas Verdes. Análisis Político*, (11), 1-32. https://co.boell.org/es/2018/10/08/extractivismo-derechos-y-tributacion-cooptacion-del-estado-colombiano

Piketty, T. (2019). *Capital e Ideología*. Planeta.

Revéiz, E. (1977). *Poder e información: el proceso decisorio en tres casos de política regional y urbana en Colombia*. Universidad de los Andes.

Revéiz, E. (1989). *Democratizar para sobrevivir*. Poligrupo Comunicación.

Revéiz, E. (1997). *El Estado como mercado. La gobernabilidad económica y política en Colombia antes y después de 1991*. Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo, Carlos Valencia Editores.

Revéiz, E. (2004). *El desenlace neoliberal: tragedia o renacimiento*. Academia Colombiana de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo.

Revéiz, E. (2007a). *El Estado Regulador de Riesgos*. Academia Colombiana de Ciencias Económicas, Pontificia Universidad Javeriana.

Revéiz, E. (2007b). *El Estado-lego y la fractura social*. Academia Colombiana de Ciencias Económicas.

Revéiz, E. (2016). *La transgresión moral de las élites y el sometimiento de los Estados: Cooptación o Democracia*. Academia Colombiana de Ciencias Económicas.

Robledo, J. E. (2018, agosto 3). La puerta giratoria que condena a Carrasquilla. *Jorge Robledo*. https://jorgerobledo.com/la-puerta-giratoria-que-condena-a-carrasquilla/

Semana. (2009, noviembre 27). El rey Midas. https://www.semana.com/nacion/articulo/el-rey-midas/110419-3/

Semana. (2013, agosto 21). La puja por el Banco de Bogotá. https://www.semana.com/edicion-impresa/caratula/articulo/la-puja-banco-bogota/182452/

Silva-Colmenares, J. (2020). *Los verdaderos dueños del país - 2. De la monopolización precoz del siglo 20 a la trasnacionalización audaz del siglo 21*. Ediciones Aurora.

Uribe Vélez, A. (2004, junio 8). Palabras del presidente Álvaro Uribe Vélez, en la entrega de la Orden de Boyacá a Luis Carlos Sarmiento Angulo. *Presidencia de la República de Colombia*. http://historico.presidencia.gov.co/prensa_new/discursos/sarmiento_angulo.htm

Bibliografía complementaria

Acosta, J. R. y Sánchez, C. (2018, octubre 11). Guía para entender el caso Andrade y Odebrecht. *Pares. Fundación Paz & Reconciliación*. https://www.pares.com.co/guia-para-entender-el-caso-andrade-y-odebrecht/

Alarcón, L. (2021, julio 19). Los beneficiados de los subsidios de vivienda son los bancos de Luis Carlos Sarmiento Angulo. *Al Punto*.

Arcila, A. (2020, agosto 23). Dos nietos de Sarmiento Angulo detrás de la revolución tecnológica de Aval. *Las2Orillas*. https://www.las2orillas.co/dos-nietos-de-sarmiento-angulo-detras-de-la-revolucion-tecnologica-del-grupo-aval/

Blandón Ramírez, D. (2020, septiembre 1). Bajo la lupa millonario préstamo del Gobierno colombiano a la aerolínea Avianca. *France24*. https://www.france24.com/es/econom%C3%ADa-y-tecnolog%C3%ADa/20200901-economia-colombia-prestamo-aerolinea-avianca

Caracol Radio. (2009, septiembre 24). Sarmiento Angulo respalda segunda reelección del presidente Uribe. https://caracol.com.co/radio/2009/09/24/nacional/1253793420_884774.html

Caracol Radio. (2017, mayo 9). Contraloría pidió investigar "El Ubérrimo" y otras 32 fincas por acumulación irregular de baldíos. https://caracol.com.co/radio/2017/05/09/judicial/1494338300_260678.html

Celis, L. E. (s. f.). El sistema del pájaro, el discurso del Teatro Patria y Virgilio Barco. Fundación Paz y Reconciliación. https://www.pares.com.co/post/el-sistema-del-p%C3%A1jaro-el-discurso-del-teatro-patria-y-virgilio-barco

Cuestión Pública. (2019, noviembre 1). Miembros de junta directiva Aval-Odebrecht autorizaron contrato para pagos irregulares. https://cuestionpublica.com/junta-directiva-consorcio-aval-odebrecht-autorizacion-contrato-pagos-irregulares/

Davivienda Corredores. (2020, mayo 10). Avianca - Informe Relevante. https://img.lalr.co/cms/2020/05/11164645/Avianca-Capitulo-11.pdf

De Francisco, M. R. (2021, febrero 10). Dilema ético. *El Tiempo*. https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/margarita-rosa-de-francisco/dilema-etico-columna-de-margarita-rosa-de-francisco-566095

Donadio, A. (2014, febrero 27). Detrás de Interbolsa. *El Espectador*. https://blogs.elespectador.com/actualidad/detras-de-interbolsa/bonos-agua-contra-y-pro

El Nuevo Siglo. (2018, septiembre 6). Pulso entre Andrade y Fiscal sería llevado a juicio. https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/09-2018-pulso-entre-andrade-y-fiscal-seria-llevado-juicio

El Tiempo. (2021, marzo 13). Grupo Aval reporta utilidades por $2,34 billones para el 2020. https://www.eltiempo.com/economia/sector-financiero/estos-son-los-resultados-obtenidos-por-grupo-aval-el-ano-pasado-572950

El Tiempo. (2021, octubre 5). Lo que debe saber sobre el conflicto de intereses en Colombia. https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/que-es-el-conflicto-de-intereses-en-colombia-y-que-sancion-tiene-622885?utm_term=Autofeed&utm_medium=Social&utm_source=Twitter#Echobox=1633376642

Fonseca, L. H. (2020, septiembre 2). Por asesorar a la Ruta del Sol, Procuraduría sancionó a exministra Luz Helena Sarmiento. *WRadio*. https://www.wradio.com.co/noticias/judicial/por-asesorar-a-la-ruta-del-sol-procuraduria-sanciono-a-exministra-luz-helena-sarmiento/20200902/nota/4067407.aspx

Herrera, P. (2021, febrero 22). Los grandes grupos económicos que recibieron ayudas durante la pandemia. *WRadio*. https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/los-grandes-grupos-economicos-que-recibieron-ayudas-durante-la-pandemia/20210222/nota/4111515.aspx?fbclid=IwAR2cqJLe-wai0696SzuA5cgS6rRmzQt1zdarQgMUuWYP4Osg9bQ7M3yWz80

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN] y Ministerio de Hacienda [MinHacienda]. (2021). Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. https://www.dian.gov.co/dian/Documents/Informe-Comite-Expertos-DIAN-OCDE2021.pdf

Pluralidad Z. (2021, julio 7). J.P. Morgan le advierte al Grupo Aval de Sarmiento Angulo por posible crisis bancaria. https://pluralidadz.com/economia/j-p-morgan-le-advierte-al-grupo-aval-de-sarmiento-angulo-por-posible-crisis-bancaria/

Pulzo. (2019, mayo 27). Luis F. Andrade, involucrado en caso Odebrecht, se quejó de Néstor H. Martínez ante ONU. https://www.pulzo.com/nacion/luis-fernando-andrade-acuso-nestor-humberto-martinez-onu-PP702749

Robledo, J. E. (2009, octubre 27). Álvaro Uribe y ministros le regalan dinero a Luis C. Sarmiento Angulo AgroIngreso Seguro 1 [Video]. *YouTube*. https://youtu.be/Lo_AMsrS2so

Rodríguez, C. (2018, noviembre 27). Procurador Fernando Carrillo admitió contratos con el Grupo Aval antes de asumir el cargo. *Asuntos Legales*. https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/procurador-fernando-carrillo-admitio-contratos-con-el-grupo-aval-2798496

Suárez, A. (2018, diciembre 10). La Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo: ¿el verdadero Estado colombiano? *Razón Pública*. https://razonpublica.com/la-organizacion-luis-carlos-sarmiento-angulo-el-verdadero-estado-colombiano/

Superfinanciera. (s. f.). Multas y sanciones impuestas por la Superintendencia Financiera de Colombia. https://wl.superfinanciera.gov.co/SiriWeb/publico/sancion/rep_sanciones_parametros.jsf?tipoEntidad=001&codigoEntidad=023

Wall Street Journal. (s. f.). Diego Fernando Solano Saravia. https://www.wsj.com/market-data/quotes/CO/GRUPOAVAL/company-people/executive-profile/38697521

Los cuatro pilares de una reforma integral del Estado: los desafíos de la transformación de la acción pública para el gobierno del cambio

Luis Arturo de la Torre

Introducción: pensar el cambio político para transformar el Estado

El gobierno de Gustavo Petro entró en función el 7 de agosto de 2022 con un ambicioso programa de reformas. Antes de su posesión, el mandatario había anunciado más de diez reformas sectoriales de envergadura. El primer año de este gobierno inédito en la historia política de Colombia se centró consecuentemente en una intensa labor legislativa para tramitar algunas de esas reformas, con éxitos en materia tributaria y de Paz Total, pero enfrentando obstáculos que han diferido los procesos iniciados en materia política, laboral, pensional y del sistema de salud.

En ese programa reformista no figuraba una reforma que curiosamente tiene una importancia aún más determinante en una perspectiva de transformación política, a saber, la reforma del Estado. Postular la importancia decisiva de esta reforma no debe conducir a reducir la oportunidad e incluso la urgencia de los proyectos de ley sectoriales que fueron priorizados por el Gobierno nacional. Al contrario, las iniciativas mencionadas corresponden rigurosamente a las exigencias políticas y sociales que condujeron al presidente al cargo de primer magistrado de la Nación. Pero, paralelamente, es necesario considerar la

conveniencia de una evolución del marco institucional en el cual se desarrollan las políticas públicas con una perspectiva de cambio o de transformación integral. El propósito de esta contribución es enfocar esta reflexión con las herramientas conceptuales de la sociología política.

Cabe recordar que el Gobierno colombiano actual construyó su legitimidad en el proceso electoral haciendo vislumbrar a los colombianos la perspectiva programática del "cambio". El mandato que la elección popular le dio al presidente de la República no fue implementar un gobierno revolucionario ni un gobierno reformista coyuntural sino un *gobierno del cambio*. Para pensar el "cambio político" como categoría conceptual, se propone retomar la definición que da el politólogo Peter Hall en un célebre estudio sobre las políticas económicas británicas entre 1970 y 1989 (Hall, 1993), en el que formalizó lo que él llamó los "tres niveles u órdenes constitutivos del cambio político" (véase la figura 1).

Hall consideraba que había un primer nivel del cambio político que busca la transformación de los objetivos de las políticas públicas; un segundo en el que, además de los objetivos se transforman los instrumentos de la acción pública; y un tercero que incluye la mutación no solo de los objetivos y los instrumentos, sino también de la manera de utilizarlos desde una perspectiva en la que han cambiado y se han redefinido los fines políticos de la acción pública (Torres Bernardino, 2021).

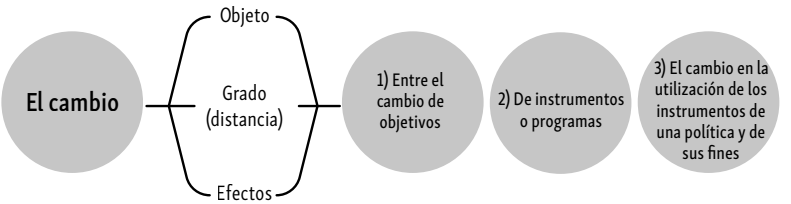


FIGURA 1. Naturaleza del cambio político
Fuente: elaboración propia.

Al aplicar este enfoque al caso colombiano, es posible decir que, en el primer año de su mandato, el Gobierno nacional lanzó un proceso en los dos primeros niveles u órdenes del cambio político antes definidos.

El primer nivel, el de los cambios de objetivos, corresponde, por ejemplo, a la política de la denominada Paz Total, en la cual las evoluciones que propuso el Gobierno se focalizaron en la reorientación de la intervención de las autoridades en materia de seguridad, con pocas modificaciones en los instrumentos y en los marcos institucionales. El segundo nivel, que combina la redefinición de los objetivos con la transformación de los instrumentos de la acción pública, ha sido el propósito de las reformas sectoriales que cubren los campos de la salud, del derecho pensional y de la organización del mundo del trabajo, para citar las más emblemáticas propuestas del Gobierno.

Visto desde este ángulo, al gobierno del cambio le queda pendiente la perspectiva de implementar el tercer nivel de la clasificación de Hall, que supone simultáneamente modificaciones en los objetivos, los instrumentos y en la percepción de los problemas por resolver. Este es claramente el campo de la reforma del Estado que supone una evolución integral de los marcos institucionales de ejecución de la acción pública en general.

En esta presentación se utiliza la noción de *acción pública* porque, para tratar del tema del Estado desde el enfoque de la sociología política, es indispensable tomar en cuenta el conjunto de relaciones, prácticas y representaciones que contribuyen a lo que podría llamarse "la producción políticamente legitimada de modos de regulación de las relaciones sociales" (Dubois, 2009, p. 3). Para decirlo de otra manera, un ejercicio como el que se propone no se puede limitar al análisis de la producción legislativa o programática de las *autoridades públicas* en las diferentes

instituciones[1], que es el ámbito con el que se circunscriben las denominadas *políticas públicas*.

El desafío que se plantea al Gobierno colombiano es considerable, ya que, desde la perspectiva de la sociología del cambio político, la reforma del Estado no puede abordarse solamente como un problema de institucionalidad y de operatividad del aparato administrativo. Este enfoque es necesario y es el propio de las reformas mencionadas anteriormente, que pueden calificarse de "sectoriales", pues abordan limitativamente una problemática (en el contexto actual colombiano, problemáticas sociales, poblacional, económica, etc.) dentro de un campo particular de la acción pública. El enfoque sociológico obliga a analizar la legitimación política de las diferentes respuestas que proporcionan las autoridades a los "problemas sociales" que se van incorporando a la agenda pública.

Partiendo de este marco conceptual y de las exigencias políticas del ejercicio que debe emprender un gobierno que se identificó electoralmente como *el gobierno del cambio,* la propuesta de este documento no busca establecer una "hoja de ruta" para la reforma del Estado. Ese trabajo es el propio del personal político y del Gobierno nacional. Lo que se busca aportar al debate es un marco conceptual que, en este caso, toma en cuenta tres etapas de un razonamiento analítico para definir los fundamentos de una transformación exhaustiva de la acción pública.

En primer lugar, se presenta el perímetro de operación de las autoridades públicas dentro de la teoría jurídica y desde la Constitución colombiana. En una segunda etapa, se explicitan las principales carencias y fallos que caracterizan al Estado colombiano a partir de dos fuentes que se completan en el diagnóstico político y funcional: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión de la Verdad. Y, para terminar,

1 El Gobierno nacional, los cuerpos legislativos, los poderes judiciales, las entidades y las asambleas territoriales.

en función de los elementos antes mencionados, se proponen los cuatro pilares sobre los cuales se debe apoyar una reforma integral de la acción pública y del Estado en Colombia.

El Estado en la norma: contingencia política y organización de la vida en sociedad

El propósito de esta primera parte no es revisar la teoría general del Estado desde el formalismo jurídico de Hans Kelsen, que es el autor y el enfoque que se cita más frecuentemente en los medios académicos. Para Kelsen, la concepción del derecho como orden coactivo fundamenta la afirmación de la identidad del derecho y del Estado. Este enfoque conduce a considerar que todo problema referente al Estado es un problema jurídico y que debe resolverse a través de normas jurídicas: "Si se concibe al Estado como ordenamiento jurídico, entonces hay que desarrollar y resolver todos los problemas de la Teoría General de aquél, desde este punto de vista, es decir, como problemas de la Teoría Jurídica" (Kelsen, 1949, p. 131).

Para definir el Estado, dentro del ejercicio propuesto, he optado por la perspectiva positivista del jurista Raymond Carré de Malberg, quien caracterizaba la forma estatal como: "una comunidad de hombres, fijada en un territorio propio y dotada de una organización en la que el grupo previsto, en sus relaciones con sus miembros, tiene un poder supremo de acción, de mando y de coerción" (1920-1922, traducción propia).

La ventaja de esta manera de abordar el Estado es que pone claramente en evidencia el doble sentido y las realidades políticas detrás del concepto:

- por un lado, *el Estado determina una forma de organización social definida territorialmente*;
- y por otro lado, *al Estado le corresponde un conjunto de instituciones caracterizadas por el monopolio del ejercicio de una normativa prescriptiva y coercitiva*. En la práctica de la acción pública, este conjunto institucional y normativo es lo que se ha dado en llamar el *Estado de derecho*.

Esta manera de abordar el concepto no solo plantea el ideal jurídico de la teoría general del Estado, que es lo que trazaba el formalismo kelseniano, sino que describe la forma estatal como una condición de la vida en sociedad que busca una adecuada organización del conjunto de las instituciones que ejercen las funciones antes mencionadas. Es desde esta perspectiva que es posible afirmar que la verdadera realización de un Estado de derecho consiste en garantizar a los ciudadanos de un país determinado:

- el acceso universal a los servicios sociales (educación, salud, vivienda, trabajo, seguridad social, medioambiente preservado etc.);
- la misma cobertura a todos los ciudadanos de los servicios públicos (energía, movilidad, comunicaciones, agua, alcantarillado, residuos, crédito, etc.);
- e, igualmente, el buen manejo de los recursos (naturales y públicos) de los que dispone la nación.

En realidad, si se lee atentamente la Constitución de 1991, este paradigma es el fundamento jurídico del sistema político colombiano. En efecto, esta manera de fijar la función y el contenido de la forma estatal se aplica plenamente al caso del Estado colombiano a través del artículo 1 de la carta magna:

> 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. (CP, 1991, art. 1, *Col.*)

El artículo fundacional de la institucionalidad política colombiana empieza con la descripción de la organización social que rige a la comunidad nacional implantada en el territorio colombiano: se trata de "un Estado social de derecho" cuya

organización es una "República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales". Y, luego, la misma norma constitucional califica el marco institucional que permite la vida en sociedad: una República "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".

Así, los dos componentes del enfoque de Malberg la organización social de un territorio y la institucionalidad del Estado de derecho aplicado legalmente a ese territorio, convergen en la definición constitucional del Estado colombiano. Sin embargo, si se analizan las instituciones que por cuenta de este mandato constitucional deben facilitar la vida en sociedad y el bien común, hay que reconocer que son múltiples las fallas y las carencias que aquejan al Estado de derecho colombiano.

Muchos informes y estudios han mostrado que la administración pública del Estado, en sus diferentes niveles y componentes, no es el instrumento idóneo para cumplir las funciones que le asigna la Constitución ni tampoco el vector adecuado para la implementación de las políticas públicas que determinan los gobiernos designados cada cuatro años por el sufragio universal. Para ilustrar estas carencias e insuficiencias, decidí mencionar los análisis asociados a dos procesos políticos importantes para el país, la adhesión de Colombia a la OCDE y el Informe Final de la Comisión de la Verdad. No son textos de coyuntura, sino referentes de fondo sobre los cuales el Gobierno nacional se ha apoyado en el diseño de su plan de desarrollo. Cada uno define una perspectiva diferente para el país: desde la OCDE, se establecen los pasos a seguir para modernizar la administración pública, mientras que desde la Comisión de la Verdad, se esboza el camino de la reparación de las víctimas y la no repetición del conflicto interno. Estos dos horizontes contribuyen a pensar los desafíos contemporáneos del cambio político. Vamos a mostrar cómo cada uno de estos organismos evaluaron la importancia y la urgencia de una reflexión integral sobre las deficiencias del Estado colombiano.

Colombia hoy: un Estado ausente en los territorios que no ha cumplido cabalmente sus funciones constitucionales

Desde la OCDE: fallos de organización, gestión y gobernanza

El primer análisis es el que se hizo en el momento de la adhesión de Colombia a la OCDE. Cabe recordar que Colombia se convirtió oficialmente en el trigésimo séptimo miembro de la Organización el 28 de abril de 2020, concluyendo con éxito un proceso que comenzó en 2013. En este proceso preparatorio, el Gobierno colombiano y las instancias técnicas de la OCDE establecieron los campos en los cuales la administración pública debía adoptar reformas estructurales que le permitieran "nivelarse" con los países miembros de la organización.

Este proceso abarcaba diferentes aspectos de la organización política y administrativa y de la realidad socioeconómica del país. La mecánica de la negociación entre la organización multilateral y el Gobierno colombiano involucró múltiples instancias internacionales[2]. En el caso que me interesa, el comité sobre la gobernanza pública de la OCDE concluyó que el Estado colombiano tenía varias áreas en las cuales, tanto desde la institucionalidad como en la práctica administrativa y política, había deficiencias de fondo que requerían una actuación voluntaria del Gobierno nacional. Para efectos de este análisis, se consideran las conclusiones del informe OCDE de 2019 que hacía énfasis en cuatro puntos:

2 La OCDE trabaja a través de más de 300 comités, grupos de expertos y grupos de trabajo, que cubren casi todas las áreas de las políticas públicas. Esos comités proponen soluciones, evalúan la evidencia y los éxitos de las políticas y revisan las políticas en los países miembros. Abordan los mismos temas que las carteras ministeriales de los gobiernos, como educación, finanzas, comercio, medioambiente o desarrollo, y se conectan con expertos nacionales. Los participantes en las reuniones de los comités proceden de los países miembros y de los países asociados y representan a organismos gubernamentales, académicos, empresariales y de la sociedad civil (OECD, s. f.).

- Efectividad y eficiencia de las instituciones de justicia.
- Transparencia y rendición de cuentas.
- Marcos e instituciones de integridad y contra la corrupción.
- Capacidad administrativa subnacional.

Obviamente desde esa fecha y especialmente después de la adhesión efectiva de Colombia a la organización multilateral, ha habido avances en varios aspectos de los compromisos adquiridos. Son dignos de mencionar en particular los logros en planificación estratégica e implantación de "gobierno abierto" y en materia de justicia, como consta en el Informe de Gobernanza Pública de la OCDE de febrero de 2019. Sin embargo, los problemas de fondo persisten. El informe recuerda que, en la práctica administrativa y política, y en la vida cotidiana de la población, el Estado no ha logrado convertirse en el garante universal de los derechos civiles, económicos, sociales y culturales de los ciudadanos. El Estado colombiano sigue siendo esencialmente ineficiente en la cobertura y el acceso a los servicios sociales y públicos de la población, y sigue siendo patente la ineficacia de la administración pública en la lucha contra la captación de la renta pública, la corrupción y la inequidad.

En el diagnóstico de la Comisión de la Verdad: la ausencia institucional, social y territorial del Estado

El segundo análisis es el que aporta el Informe final de la Comisión de la Verdad, que fue dado a conocer en agosto de 2022. La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición quedó consignada en el Acuerdo de Paz de 2016 como un organismo extrajudicial, temporal y uno de los pilares del Sistema Integral para la Paz. Una de las tareas asignadas a la Comisión era la de entregar un informe final que diera cuenta de la elucidación de los puntos de su mandato[3] y que recomendara

3 "Esclarecer lo ocurrido durante el conflicto armado interno que ha vivido Colombia, promover el reconocimiento de responsabilidades, así como el

medidas para evitar la repetición de este episodio traumático de la historia del país. El informe aportó una lectura sistémica de lo que han sido las dinámicas del conflicto armado interno, a partir de la escucha, la expresión y la consolidación de los testimonios de los protagonistas (víctimas, victimarios, actores de la sociedad civil organizada, responsables políticos y militares). Pero no debe perderse de vista que el trabajo realizado por los investigadores de la Comisión puso igualmente de manifiesto los graves fallos de las instituciones y los actores del Estado.

Respecto a las consecuencias directas del conflicto, en un escenario donde las principales víctimas han sido los civiles, son particularmente relevantes la ausencia de la administración pública en los territorios, los errores que se cometieron en el manejo político y militar del conflicto interno, y los graves fallos en la conducción político-administrativa, judicial y social de los problemas socioeconómicos (incluyendo el narcotráfico) en los territorios más expuestos a la confrontación de los actores armados del conflicto[4].

De una manera más general, el informe apunta a una problemática ampliamente documentada en el país, en particular desde el informe de la Comisión de estudios sobre la violencia, presentado al Ministerio del Interior en 1987 (Sánchez G., 1987). Se trata de la ausencia del Estado, sus instituciones, sus representantes y sus recursos en los territorios que han enfrentado el conflicto.

Hay que recordar que en estos territorios, fuera del aislamiento geográfico, los gobiernos se enfrentan a obstáculos de envergadura, especialmente provenientes de la debilidad del sistema democrático,

diálogo social y la convivencia, todo ello en un horizonte que permitiera dejar atrás la guerra para siempre" (Comunicaciones CJL, 2022).

4 "La paz es territorial o no es paz en Colombia, y esto supone un nuevo modelo de articulación del Estado, las regiones y territorios, de forma que el enorme potencial de las comunidades y del país revierta en un Estado y en un régimen político incluyentes, que son la base de la democracia" (Comisión de la Verdad, 2022, p. 84).

la persistencia del clientelismo, la corrupción y las limitaciones fiscales y técnicas que afectan las administraciones públicas locales. El informe de la Comisión de la Verdad muestra que las dificultades han sido particularmente agudas en los territorios periféricos donde el aislamiento geográfico, la persistencia de las causas del conflicto y las secuelas aceleradas del cambio climático, agravan las condiciones de vida de la población, en particular de los grupos que forman parte de las comunidades autóctonas y de las minorías étnicas del país.

En suma, el Estado no ha logrado una cobertura universal, territorialmente equilibrada, del acceso a los servicios sociales y públicos para el conjunto de los ciudadanos del país. Lo que se desprende de estos dos diagnósticos es que, hasta ahora, el Estado ha sido disfuncional y está fallando significativamente en su misión constitucional y en el ejercicio efectivo de sus funciones de gestión de las instituciones y de los recursos públicos.

Esta situación se refleja en la percepción dentro de la población del funcionamiento de la democracia y de la confianza en las instituciones públicas que analiza periódicamente el DANE en la Encuesta de Cultura Política (ECP)[5], para tomar solo una muestra dentro de las encuestas de opinión sobre el tema. Dos datos de la ECP 2021 reflejan esta pérdida de confianza general:

- La tendencia a mediano plazo es la degradación de la apreciación tanto del funcionamiento del sistema político en su conjunto, como de las instituciones y los actores públicos, que lo conforman con un promedio de -9 % en los últimos cinco años;
- La confianza en las instituciones que participan en la acción pública está en un nivel muy bajo, ya que menos de 2 colombianos sobre 10 "confían mucho" en ellas.

5 La muestra de esta encuesta reúne 24 331 hogares (con encuesta completa) y un total de 71 986 personas (con información completa) en cinco regiones (Bogotá, Caribe, Oriental, Central, Pacífica) con desagregación específica para municipios PDET (DANE, 2021).

Dicho de otra manera, el Estado ausente e ineficaz que perciben los colombianos en su cotidianidad ha terminado por encarnarse en los fallos, las disfunciones y las desigualdades de tratamiento que genera la administración pública.

Uno de los desafíos de una reforma que corresponda a la ambición de "cambio político" del Gobierno nacional será justamente contrarrestar esta forma de "decepción o despecho ciudadano", respecto a la administración pública, haciendo lo necesario para que el Estado cumpla efectivamente con sus misiones y sus funciones constitucionales. La transformación de la gobernanza institucional, a nivel nacional y a la escala local, requiere un enfoque y una voluntad de intervención política renovados, con énfasis en las problemáticas de institucionalidad y coordinación de la acción pública que se van a desarrollar enseguida.

Rediseñar el Estado para aplicar el PND: hacia un Estado comprometido con el desarrollo humano, accesible y útil para los ciudadanos

Desde el discurso de posesión del 7 de agosto y en sus intervenciones en diversos foros nacionales e internacionales, el presidente de la República (2022-2026) ha fijado el objetivo de su mandato presidencial que quedó plasmado en el título del PND, "Colombia Potencia Mundial de la Vida". Este propósito supone un programa de transformación, construido desde los territorios y la expresión de sus habitantes.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el instrumento de acción pública por medio del cual se pone en marcha la consecución de este objetivo. Según la normativa, el PND es el documento que sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el presidente de la República y su equipo de gobierno. En este texto se establecieron los programas del gobierno para el mandato presidencial 2022-2026 y se fijaron los recursos necesarios para su implementación. Además, Colombia se enfrenta a crecientes desafíos derivados tanto de la evolución de la nación y de los consensos y los conflictos que atraviesan la sociedad, así como de las encrucijadas y las tendencias del entorno internacional,

todo lo cual exige una modernización de la estructura del Estado y de sus instituciones, orientada a garantizar, a mediano y a largo plazo, las capacidades políticas de gobernanza y de gestión para afrontar dichos desafíos.

La metodología para la elaboración del PND incluyó esta vez una consulta especial que garantizó una activa participación de los territorios y de la ciudadanía: la metodología de los denominados *diálogos regionales vinculantes*[6]. Como resultado de esta consulta ciudadana inédita, el PND 2022-2026 estructuró cinco orientaciones mayores en plena concordancia con el programa del Gobierno nacional. Estas prioridades estratégicas se inscriben dentro de un marco de *estabilidad macroeconómica* que aparece como la sexta columna que estructura el PND:

1. Ordenamiento territorial alrededor del agua y la justicia ambiental.
2. Seguridad humana y justicia social.
3. Derecho humano a la alimentación.
4. Transformación productiva, internacionalización y acción climática.
5. Convergencia regional.

La adopción del PND como ley de la República el 19 de mayo de 2023 fue uno de los actos políticos más relevantes de la primera legislatura del mandato presidencial de Gustavo Petro. Pero se ha visto que el Estado colombiano, dentro de una perspectiva histórica cuyos efectos se inscriben en la realidad actual del país, ha estado significativamente ausente de los territorios y ha fallado en su misión constitucional y sus funciones de gestión de las instituciones y de los recursos públicos. En consecuencia, en

6 Los diálogos regionales vinculantes fueron espacios de participación donde todos los colombianos estaban invitados a participar en un diálogo diverso, amplio y multicolor en 51 territorios identificados según tres criterios: la importancia del agua, el conflicto armado y el fin de la desigualdad regional.

la coyuntura actual, el Estado colombiano no es el instrumento idóneo y eficaz para el cumplimiento de los objetivos del gobierno y para enfrentar los desafíos y los retos que atraviesa el país. El objetivo de una transformación radical de la acción pública no se circunscribe a la aplicación del PND 2022-2026. Pero el gobierno del cambio debe tomar en cuenta este instrumento de programación de la inversión pública para dar los primeros pasos en la materia.

Ya se dijo que la concepción del Estado que permitiría la aplicación efectiva del PND 2022-2026, debe tener una verdadera ambición de cambio político. Para enfrentar ese desafío parece particularmente indicado retomar la perspectiva que fijaba, a mediados de los años noventa, Bernardo Kliksberg, un economista argentino considerado como el pionero de la ética para el desarrollo en América Latina, quien planteaba una redefinición radical de la acción pública preconizando las orientaciones siguientes:

> [que] la presencia del Estado [...] persiga el desarrollo humano como meta final, que fortalezca y profundice la democracia, que trabaje en equipo con la iniciativa privada y la sociedad civil hacia un proyecto nacional que privilegie la productividad, la competitividad y el crecimiento, que se combine de manera eficaz con el mercado, que erradique la corrupción y promueva y apoye todas las vías de organización y desarrollo de la sociedad civil. (Kliksberg, 1994, p. 276)

El tipo de Estado que planeaba Kliksberg aporta una respuesta a los problemas actuales de organización, representación y funcionamiento de la institucionalidad y la administración pública colombianas. Su propuesta se inscribe claramente en la perspectiva del desarrollo humano, otro referente ideológico estructural del gobierno del cambio. Por otra parte, el tipo de intervención que plantea se define como un proceso de *rediseño del Estado*, que va más allá de la clásica "reforma" del Estado. Esta perspectiva está claramente en línea con los principios constitutivos del tercer nivel u orden del cambio político, según Peter Hall, que incluye

transformaciones de las orientaciones, los instrumentos y la manera de abordar los problemas a resolver.

Principalmente, hay tres convergencias entre la redefinición de la acción pública que se identifica con el concepto de rediseño del Estado y los objetivos que el Gobierno nacional estableció en el PND 2022-2026:

1) Un Estado comprometido con el desarrollo humano en cada uno de sus componentes. En el caso de Colombia, se debe hacer énfasis en la capacidad de las instituciones públicas para liderar la transición energética (del carbono al electrón) y acompañar la transición económica de una economía extractiva a una economía productiva.

2) Un Estado que fortalezca los instrumentos de la democracia y el buen manejo de los recursos públicos. En la coyuntura que enfrenta el país, el Estado, en cada uno de sus componentes, deberá manejar la transición democrática que prevé el gobierno del cambio, es decir, pasar de un régimen de corrupción a una democracia multicolor y consolidar la transición de la paz para dejar la guerra atrás y entrar al fin en la era de la paz.

3) Un Estado accesible a los ciudadanos que sea percibido como útil para todos. En el contexto colombiano, debe ser capaz de impulsar la transición social para salir de una sociedad de las desigualdades hacia una sociedad garante del acceso universal a los servicios sociales y públicos, y a los derechos.

Para implementar estos tres objetivos, la estrategia de rediseño del Estado colombiano deberá generar una serie de transformaciones en la acción pública de las instituciones públicas. Son los cuatro pilares que corresponden a los cuatro niveles o funciones de la administración pública en los cuales es necesario actuar. Partiendo de los territorios hacia el centro, el rediseño del Estado debe tomar en cuenta:

1. El Estado descentralizado
2. El Estado regulador
3. El Estado local
4. El Estado nacional

El Estado descentralizado

Para empezar, debo precisar que no me refiero aquí a las denominadas *entidades descentralizadas* (establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, y sociedades de economía mixta del Gobierno nacional) surgidas del movimiento de descentralización funcional del Estado iniciado en los años sesenta[7]. En este planteamiento, el *Estado descentralizado* es estrictamente el nivel local, el de los territorios, el de la autonomía de las entidades territoriales.

Respecto a este nivel, concuerdo con la orientación del Gobierno nacional planteada en diferentes foros. La descentralización política y administrativa —que surgió de la "primera descentralización" impulsada por el Acto legislativo 1 del 9 de enero de 1986[8] y los elementos plasmados en la Constitución de 1991—, requiere un nuevo impulso. Es necesario reexaminar la estructura y las características funcionales de las entidades territoriales, al igual que las necesidades de fortalecimiento institucional, administrativo, financiero y técnico de sus ejecutivos y sus asambleas deliberantes. El Gobierno ha identificada plenamente esta prioridad, ya que el PND 2022-2026 ha dado una nueva impulsión a la Misión de Descentralización[9] para que trabaje sobre cinco temas:

- las competencias entre niveles de gobierno;
- las fuentes y los usos de los recursos para el desarrollo;
- la arquitectura institucional y la modernización de la administración pública;
- el Estado abierto y la participación ciudadana territorial;
- y la descentralización y los territorios indígenas.

Las conclusiones de la Misión de Descentralización serán la base conceptual y programática sobre la cual deberá apoyarse el

7 Que luego consolidó la Ley 489 de 1998.

8 Que introdujo la elección por voto popular de los alcaldes.

9 Creada en el gobierno anterior y que trabajó bajo la autoridad del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Gobierno para desarrollar los proyectos legislativos y las medidas organizativas adecuadas.

A nivel local, un criterio adicional que deberá tomarse en cuenta es el objetivo que se ha fijado el Gobierno para revisar las reglas del ordenamiento territorial alrededor del agua como el camino fundamental en la planeación para la vida, más allá de las lógicas del mercado que segregan y depredan estas regiones.

El primer pilar del rediseño o reforma del Estado deberá ser la *nueva etapa de la descentralización*, cuya hoja de ruta son las orientaciones de la Misión de Descentralización y la redefinición de las bases del ordenamiento territorial alrededor del agua.

El Estado regulador

Entre el nivel local descentralizado y el nivel nacional, es necesario tomar en cuenta el *Estado regulador*, que corresponde a la facultad que tiene el Gobierno nacional de coordinar la acción pública a nivel de los territorios. Una buena parte de los fallos que se han identificado en materia de ejecución de la inversión pública y de coordinación entre las prioridades de los diferentes planes de desarrollo, muestra que es crucial consolidar la interlocución del nivel central con las entidades territoriales. Concretamente, se trata de reexaminar la eficiencia de los mecanismos existentes para determinar si responden al desafío de la articulación entre la administración central del Estado y las entidades territoriales para la implementación de sus políticas públicas y los lineamientos de los sucesivos planes nacionales y locales de desarrollo.

En este campo estratégico del pilotaje de la acción pública, los gobernadores tienen actualmente un rol constitucional de representación y coordinación de la actuación del Estado en sus circunscripciones, al igual que un papel de interacción con el nivel municipal para impulsar la articulación multinivel. Pero es evidente que son funcionarios cuyo posicionamiento en la representación de los intereses de la Nación es hoy ambiguo, pues son actores que obedecen a una legitimidad propia, fruto del sufragio local que los lleva a los ejecutivos departamentales, donde forzosamente van a privilegiar intereses políticos territoriales.

Para buscar una solución, me parece oportuno considerar los ejemplos de otras democracias avanzadas donde la representación territorial del Estado está a cargo de autoridades distanciadas del contexto local en cuanto a su legitimidad política, pero que están implantadas en los territorios. Este nivel intermedio de gobierno, que debe ser el interlocutor permanente de los ejecutivos y asambleas territoriales, tiene poder administrativo y músculo financiero en Francia a través de la figura del *Préfet* (Prefecto), capacidad de comunicación, coordinación y cooperación con los niveles autonómicos y provinciales en el caso del Subdelegado del gobierno en España, y recursos propios para la coordinación operativa y funcional de la problemática estratégica de la seguridad pública en el caso del *Questore* italiano.

Por otra parte, Colombia ha desarrollado instrumentos que hoy no se han consolidado plenamente en materia de coordinación interinstitucional del desarrollo territorial: se trata de la planeación territorial, de los dispositivos de contractualización (Contratos Plan, Contratos Paz, Pactos Territoriales, PDET), de la cofinanciación de infraestructuras (multinivel y público-privada). En consecuencia, es crucial consolidar a la vez las formas institucionales de interlocución del nivel central con el local y los instrumentos de coproducción del desarrollo territorial (De la Torre Sendoya, 2020).

Naturalmente, es fundamental que estos mecanismos abran un espacio de expresión y de participación para la sociedad civil y las organizaciones comunitarias representativas de todos los grupos de la población, en particular, las minorías étnicas y culturales. Es en esta dirección que las bases del PND 2022-2026 plantean la importancia de la convergencia territorial (DNP, 2023). El objetivo general de una estrategia renovada de gobernanza multinivel deberá ser el uso ecónomo, eficaz y controlado de los recursos públicos que responda, a la vez, a los desafíos de la lucha contra la corrupción, el desarrollo sostenible de los territorios y la participación de la ciudadanía y de las comunidades.

En conclusión, el segundo pilar del rediseño del Estado será repensar *las formas y los instrumentos de la coordinación multinivel* de la acción pública a nivel de los territorios. El desafío es

la articulación entre la administración central del Estado, las entidades territoriales y los organismos autónomos territoriales y la eficiencia de la participación de los habitantes.

El Estado local o desconcentrado

En la literatura administrativa y politológica colombiana la noción de *Estado local* se refiere habitualmente a las entidades territoriales. Es un error utilizar esta apelación para designar el nivel donde ejercen un papel las autoridades que la descentralización política creó. Por coherencia con lo indicado anteriormente, es preferible hablar del nivel descentralizado para presentar las entidades territoriales y reservar la apelación *Estado local* a un nivel de la administración pública nacional frecuentemente invisibilizado, pero que es esencial en toda estrategia de llegada al territorio del Gobierno nacional.

En efecto, la presencia territorial del Estado nacional a través de varias delegaciones ministeriales o de departamentos administrativos (como el DANE), pero sobre todo a través del amplio espectro de los servicios y las oficinas en los territorios de los institutos, empresas y establecimientos públicos del nivel nacional (del ICBF al SENA pasando por la DIAN y la misma ESAP), constituye para muchos ciudadanos la cara más visible de la administración y del Gobierno. En otras latitudes estos recursos logísticos, administrativos y financieros y el conjunto los funcionarios públicos (en general de carrera administrativa) que los sirven o ejecutan, se denomina *administración desconcentrada* del Gobierno nacional o (en Francia) el *Estado local*. Esta considerable infraestructura administrativa y técnica representa, en Colombia, un cuerpo diverso y disperso cuya organización, localización y nivel de cobertura territorial, obedecen a criterios técnicos de cada sector, es decir, de cada ministerio. Ciertamente, se trata de criterios que tienen validez dentro de la lógica sectorial de cada sector ministerial o de cada entidad descentralizada. Pero también es claro que esta "lógica de silo" genera discontinuidad y complejidad en la gestión de la administración pública nacional, así como dificultades para optimizar la coordinación de la actuación del Estado central en las regiones.

Lo más grave es que se ha observado que la administración central no tiene actualmente una visión integral, exhaustiva y actualizada de la presencia del conjunto de organismos con presencia en los territorios que pertenecen a la rama ejecutiva del nivel nacional[10]. El último trabajo de este tipo, que llevó a la elaboración de una cartografía de la presencia territorial de la administración nacional, fue realizado en 1989 (Vasco y Blanco, 1989)[11]. Tener una visión actualizada y auténtica de lo que se denomina el *Estado local o desconcentrado* es una condición para la convergencia territorial que proyecta el PND 2022-2026.

Esto implica también evaluar la territorialización de las entidades nacionales, las correlaciones y las divergencias existentes, sus costos y su eficiencia, con la perspectiva de optimizar ese mapa de presencia y organización de la Nación en el territorio y formular soluciones de coordinación interinstitucional que clarifiquen el alcance de la oferta del Estado en materia de políticas públicas y permitan una mejor visibilidad de la acción del Gobierno nacional para las poblaciones. Pero la primera etapa es la elaboración de una cartografía actualizada de la presencia del Estado central en los territorios.

Con estos elementos de cartografía y de evaluación funcional, se deberían poder diseñar las soluciones de coordinación interinstitucional del Estado local con el conjunto de actores del desarrollo en cada territorio. De nuevo aparece aquí la urgencia de crear una figura de autoridad que coordine la acción pública y represente los intereses de la Nación en los territorios. Vale la pena volver a citar el ejemplo del *Préfet* francés. Se trata de un funcionario de carrera del ministerio del Interior que tiene rango de jefe o gerente de los servicios desconcentrados del Estado, con autoridad sobre el conjunto de los funcionarios locales de las administraciones sectoriales y capacidad de decisión sobre una buena parte de los recursos presupuestales de los ministerios y los organismos

10 Sea cual sea su naturaleza jurídica o su funcionalidad sectorial.

11 Era un trabajo de la firma Estrategias Regionales Ltda. para el DNP.

públicos nacionales en los territorios. Su rol, naturalmente, está codificado de forma estricta para la implementación de una serie de políticas públicas del Gobierno nacional para que no pueda presentarse como un "gobernador bis". En el caso colombiano, este campo de acción delimitado podría ser la aplicación de los programas inscritos en el PND, mientras que el resto de las labores de los funcionarios sectoriales quedarían bajo la autoridad de la administración central de referencia.

El tercer pilar del rediseño del Estado es, pues, *potenciar la presencia del Estado central en los territorios* empezando por una cartografía del Estado local o desconcentrado y evaluando la eficiencia, de su labor en los territorios.

El Estado nacional

Se hace referencia aquí a la constelación de sectores ministeriales, institutos descentralizados, departamentos administrativos, instancias de regulación y de seguimiento y control. Es el nivel del aparato estatal que, por su centralidad y su papel en la implementación de las políticas públicas del Gobierno nacional, tiene el mayor protagonismo en el debate político nacional. Pero, aunque en el país aparece como un campo de la acción pública relativamente estable, por lo menos respecto a la variabilidad de la administración central de países europeos como Francia, España, Países Bajos o Bélgica, es evidente que también ha sufrido modificaciones en el transcurso de los ciclos de gobierno. Ello se refleja principalmente en la creación, la supresión o la fusión de entidades de la administración central del Estado, respecto a lo cual es importante mantener explícitos criterios de "economía general" de las instancias del Gobierno nacional. En todo caso, el gobierno actual ha enfrentado la dispersión estructural, los fallos de coherencia y la ineficiencia de ese Estado central.

Es una de las lecturas que se puede hacer de la creación del Ministerio de la igualdad[12]. Otras iniciativas ambiciosas e innovadoras (sin parangón en otros sistemas políticos) como la

12 Y de la anunciada creación del Ministerio de Paz, Convivencia y Seguridad.

creación del Sistema Nacional de Cuidado para reconocer, reducir y redistribuir los trabajos de cuidado, principalmente de las mujeres, deben encontrar sus formas de organización, de regulación y de financiación.

Sin embargo, para tratar estas problemáticas, es necesario implementar una reingeniería integral de la administración pública, que debe iniciarse y coordinarse desde los departamentos administrativos de la Presidencia de la República y de la Función Pública. Su misión será abordar los procesos de decisión, de elaboración y financiación de las políticas públicas, para establecer nuevas formas de gestión y regulación que permitan una mayor eficacia y visibilidad de la acción pública del Estado.

El cuarto pilar del proceso de rediseño del Estado conduce a revisitar la estructura, coherencia y eficiencia del Estado central colombiano a través de una reingeniería de la administración central del Estado para que sea más integrada, cohesionada, eficiente y racional en el uso de los recurso

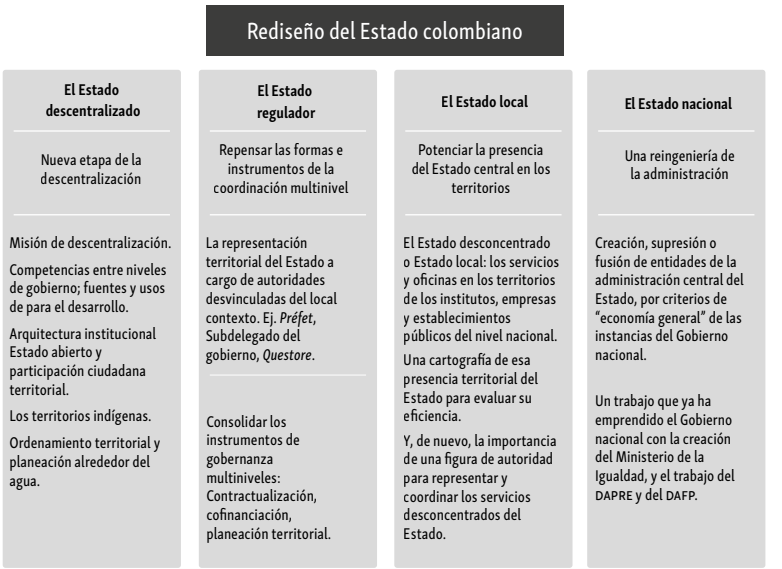


FIGURA 2. Etapas estatales del rediseño colombiano
Fuente: elaboración propia.

Conclusión: el cambio político, el núcleo central del gobierno del cambio

Partiendo de la base conceptual de la sociología política, esta reflexión llevó a replantear la perspectiva de la reforma del Estado estableciendo una nueva percepción de los problemas por resolver. El diagnóstico es que el Estado colombiano ha fracasado en su misión constitucional y en el ejercicio de sus funciones de gestión de las instituciones y de los recursos públicos. Los fallos de organización, gestión y gobernanza han conducido a una ausencia institucional, social y territorial del Estado que ha contribuido a desarticular la cohesión social, lo cual se refleja en la disminución de la confianza de los ciudadanos respecto al funcionamiento del sistema político y de las instituciones que lo conforman.

La respuesta del Gobierno nacional debe generar un verdadero *cambio político* en el sentido de Peter Hall, es decir, una transformación de los objetivos, los instrumentos y los fines políticos de la acción pública. El proceso debe focalizarse en el rediseño de la organización, la representación y el funcionamiento de la institucionalidad y de la administración pública colombiana, apoyándose en cuatro pilares:

- La implementación de una nueva etapa de la descentralización a partir de las orientaciones de la Misión de Descentralización y la redefinición de las bases del ordenamiento territorial alrededor del agua.
- La redefinición de las formas y los instrumentos de la coordinación multinivel de la acción pública a nivel de los territorios, para optimizar la articulación entre la administración central del Estado, las entidades territoriales y los organismos autónomos territoriales, y promover la participación de los habitantes.
- Potenciar la presencia del Estado central en los territorios elaborando una cartografía del Estado local o desconcentrado y evaluando la eficiencia de su labor en los territorios.
- Fomentar una reingeniería de la administración central del Estado, buscando que se funcionamiento sea más cohesionado, eficiente y racional en el uso de los recursos.

El propósito general del Gobierno nacional es hacer de Colombia una "potencia mundial de la vida". Es un proceso que se ha planteado como un programa abierto que se irá consolidando en un diálogo plural con el conjunto de los actores de la sociedad. La concertación y el diálogo son las bases de la construcción de ese nuevo contrato social para el buen vivir que debe permitir entrar en una nueva era de paz.

Para todo ello, uno de los principales objetivos del cambio político debe ser que el Estado pueda desempeñar un papel en la facilitación del nuevo horizonte de concertación social y de construcción de consensos para el cambio. Las instituciones del Estado y los agentes de la administración deben asimilar esas nuevas reglas y técnicas del diálogo consensuado. El objetivo general debe ser la promoción y el desarrollo de todas las vías de organización de la sociedad civil, para que el Estado sea percibido por el conjunto de los ciudadanos como el garante de los derechos y de la paz.

En resumen, la revisión completa de los diferentes niveles de intervención de las instituciones públicas de la estrategia lleva a una interrogación sobre el rol de un *Estado garante de los derechos, de las libertades públicas y de la paz*. Siguiendo la metáfora constructivista utilizada aquí, este podría ser no el quinto pilar de la reforma, sino el cimiento del proyecto del rediseño del Estado y de la modernización de la acción pública.

La coyuntura política que trajo al Gobierno nacional, por primera vez en este país, una mayoría política progresista hace que el rediseño del Estado sea uno de los núcleos centrales de un verdadero gobierno del cambio.

Referencias

Carré de Malberg, R. (1920-1922). *Contribution à la théorie générale de l'Etat : spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français.* Ed. du CNRS.

Comisión de la Verdad. (2022). *Hay futuro si hay verdad. Informe Final. Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia.* Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.

Comunicaciones CJL. (2022, julio 12). Informe Final CEV – Capítulo Hallazgos y Recomendaciones. *Corporación Jurídica Libertad*. https://cjlibertad.org/informe-final-cev-capitulo-hallazgos-y-recomendaciones/

Constitución Política [CP] 7 de julio, 1991, GJ núm. 116 [*Col.*].

De la Torre Sendoya, L. A. (2020). Contratos Plan, pactos territoriales: concertar el desarrollo por contrato. *Territorios*, (43), 1-17. https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.7385

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2021). Encuesta de Cultura Política - ECP – 2021. https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/730

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2023). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida*.

Dubois V. (2009). L'action publique. En A. Cohen, B. Lacroix y P. Riutort (Dirs.), *Nouveau manuel de science politique* (pp. 311-325). La Découverte.

Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, *25*(3), 275-296. https://doi.org/10.2307/422246

Kelsen, H. (1949). *Teoría general del derecho y del Estado*. Imprenta Universitaria.

Kliksberg, B. (Comp.). (1994). *El rediseño del Estado: una perspectiva internacional*. Instituto Nacional de Administración Pública, Fondo de Cultura Económica.

Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. 29 de diciembre, 1998. DO núm. 43.464 (*Col.*).

Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. (s. f.). Global Relations and Cooperation Directorate. https://www.oecd.org/global-relations/partnershipsinoecdbodies/#

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2019). *Informe de Gobernanza Pública de la ocde sobre Colombia (Scan Report)*.

Sánchez G., G. (Coord.). (1987). *Colombia: violencia y democracia. Comisión de estudios sobre la violencia*. Universidad Nacional de Colombia.

Torres Bernardino, L. (2021). El cambio de trayectoria en las políticas públicas: Conflicto, coaliciones, y pragmatismo. GIGAPP Estudios Working Papers, Número Especial *Nuevos paradigmas de políticas públicas: Hacia métodos alternativos en el análisis y tratamiento de problemas complejos*, *8*(222), 547-562. https://shs.hal.science/halshs-03479538v1

Vasco, M. y Blanco, E. (1989). *Organización de la nación en el territorio. Estructura regionalizada de las entidades nacionales*. Estrategias Regionales LTDA.

Sobre los autores

Carolina Cristancho Zarco

Grupo de Investigación Espacio, Tiempo y Territorio

Politóloga y magíster en Ordenamiento Urbano Regional por la Universidad Nacional de Colombia. Su trabajo se centra en el análisis de políticas públicas, la descentralización y la planeación territorial, con especial interés en el desarrollo rural y las capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas en Colombia. Ha participado en procesos de investigación y producción de conocimiento aplicado en entidades públicas y académicas.

Es autora y coautora de trabajos sobre reforma rural y políticas territoriales, entre ellos capítulos en el libro *Reforma Rural Integral: ¿oportunidad que se desvanece?* (2021).

Correo electrónico: ccristanchoz@unal.edu.co

ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9670-5758

Mario Moisés Juvinao Daza

Escuela Superior de Administración Pública

Economista por la Universidad Externado de Colombia, especialista en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos por la Universidad Externado de Colombia en convenio con The School of International and Public Affairs de Columbia University, y

magíster en Intervención Social en la Sociedad del Conocimiento por la Universidad Internacional de La Rioja.

Cuenta con una sólida trayectoria académica y profesional en el campo de la administración pública y las políticas públicas. Ha sido docente titular en la Universidad Externado de Colombia en la Maestría en Gobierno Municipal y en programas de gestión de la Especialización en Economía Urbana y Regional. En la ESAP se ha desempeñado como docente, jefe del Departamento de Posgrados y decano de la Facultad de Posgrados.

En el ámbito institucional, fue secretario técnico del Observatorio Ciudadano para el seguimiento al Plan de Ordenamiento Territorial de la Veeduría Distrital de Bogotá. Asimismo, ha sido consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ha liderado procesos sociales y formativos en organizaciones como la Corporación Escuela Galán, además de asesorar al Centro Educativo de Asesorías Económicas y Laborales (Cenasel).

En calidad de director de la Escuela de Alto Gobierno de la ESAP, lideró procesos de cualificación del alto funcionariado, orientados al fortalecimiento de capacidades estatales, la modernización de la gestión pública y la promoción de gobiernos democráticos, incluyentes y comprometidos con la construcción de paz.

Correo electrónico: mario.juvinao@esap.edu.co

Jenny Elisa López Rodríguez

Escuela Superior de Administración Pública

Administradora pública por la ESAP, magíster en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, doctora en Estudios Políticos y RRII por la Universidad Nacional de Colombia. Presidenta de la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (Inpae). Profesora investigadora de la ESAP y de la Universidad Nacional de Colombia. Profesora invitada a universidades de la Red Inpae. Asesora y consultora en procesos de planeación pública, diseño y evaluación de políticas y programas públicos. Asesora y consultora en las áreas de gobierno y desarrollo regional y municipal para PNUD y entidades

nacionales. Asesora en procesos de fortalecimiento institucional de entidades territoriales y coordinadora de proyectos sociales.

Correo electrónico: jenny.lopez@esap.edu.co
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8524-2097

Naidú Duque Cante

Escuela Superior de Administración Pública

Administradora pública, magíster en Administración Pública por la ESAP y doctora en Modelado en Política y Gestión Pública por la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Profesora asociada de planta de tiempo completo de la ESAP, Sede Central.

Cuenta con experiencia como docente de pregrado y maestría de las asignaturas de Pensamiento Administrativo Público, Organización del Estado, Administración Local, Desarrollo Municipal, Problemas y Enfoques del Desarrollo, Relaciones Intergubernamentales en Colombia y Análisis de los Procesos de Descentralización Territorial y Desarrollo Local. También ha sido asesora e investigadora en temas de descentralización, organización territorial, entidades territoriales de nivel local y de nivel intermedio; y estructura y organización territorial y político-administrativa en Bogotá.

Experta en gestión académica relativa a procesos de renovación de registro calificado, acreditación de alta calidad y coordinación administrativa y académica a nivel curricular. Autora de libros, capítulos de libro y artículos sobre descentralización territorial y organización político-administrativa del Estado en Colombia.

Correo electrónico: naidu.duque@esap.edu.co
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2129-7272

Jesús María Molina Giraldo

Escuela Superior de Administración Pública

Administrador público e historiador. Doctor y magíster en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

Algunas de sus publicaciones incluyen *Desarrollos y tendencias contemporáneas de la administración pública* (2017); *Visiones, transformaciones y tendencias de la administración pública* (2022) (editor

y coautor); *Vademécum de la administración pública* (2018, 2022, 2025) (editor y coautor).

Dentro de las investigaciones que ha adelantado recientemente se encuentran: "La lucha anticorrupción: Una perspectiva comparada para Colombia", realizada en los años 2024-2025; "Modelos de gestión departamental y municipal para el fomento y activación de los territorios en Colombia", realizada en los años 2022-2023.

Correo electrónico: jesumoli@esap.edu.co
ORCID: https://orcid.org/0009-0006-6577-624X

Shameel Thahir Silva

Politólogo, analista y asesor político colombiano por la Universidad Nacional de Colombia. Su perfil combina la gestión técnica de políticas públicas con el activismo y la creación de contenido digital desde una perspectiva de izquierdas y justicia social.

En el ámbito profesional, se desempeña como asesor para el Pacto Histórico. Académicamente, su trabajo se centra en el análisis sistémico de la macrocorrupción y la captura del Estado en Colombia, distanciándose de visiones moralizantes para proponer una transformación estructural de lo público.

Ha sido un prolífico autor en medios alternativos como la Agencia Prensa Rural y es una figura clave en la comunicación política digital, donde analiza coyunturas electorales y dinámicas de poder territorial. Sus áreas de investigación incluyen la reforma agraria, el conflicto armado y la construcción de memoria histórica, con especial énfasis en el impacto de los falsos positivos y las resistencias populares

Correo electrónico: shameelthahir@gmail.com
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7213-2457

Luis Arturo de la Torre

Investigador, consultor y docente con más de 30 años de experiencia en el análisis de políticas públicas, sociología política,

geografía y ordenamiento territorial. Doctor en Geografía y Ordenamiento Territorial por la Universidad Paul Valéry de Montpellier (Francia), cuenta además con formación en ciencias sociales, sociología del desarrollo y ciencias políticas.

A lo largo de su carrera, ha trabajado en la gestión de programas de desarrollo y gobernanza territorial, así como en la formulación y la evaluación de políticas sociales, de empleo y vivienda en el ámbito internacional. Ha sido asesor de organismos como la Unión Europea y ha liderado proyectos para el Departamento Nacional de Planeación en Colombia. Su experticia en cooperación internacional le ha permitido contribuir al fortalecimiento institucional en América Latina y Europa.

Su producción académica y su labor en el sector público han estado orientadas a la gobernanza del desarrollo urbano y regional, la lucha contra la pobreza y la inclusión social.

Correo electrónico: luisar1@yahoo.fr

Índice temático

A

acción del Estado 22, 35, 43, 47, 52, 53, 56, 113

administración pública 15, 30, 31, 36-38, 50, 52-54, 57, 59, 60, 62, 65-67, 79, 81, 99, 203-206, 208, 210-212, 215, 219

América Latina 38, 42-47, 51, 77, 85, 111, 117, 118

B

Barranquilla 24, 120, 122, 129-132, 136, 150, 156

C

calidad de vida 78, 84, 85, 113, 136, 137, 141, 173

cambio político 30, 35, 197-200, 203, 208, 210, 219, 220

captura corporativa del Estado 29, 179-181, 183-186, 189, 190

captura del Estado 16, 25, 28, 29, 179-181, 183, 184, 187-190

categorización municipal 78, 94, 95, 98, 100, 101, 103

ciudadanos 30, 56, 124, 136, 172, 183, 184, 190, 202, 205, 207, 208, 211, 215, 219, 220

Colombia 14, 15, 19, 20, 22-24, 26-29, 35-37, 42, 46, 48, 49, 51, 53, 55, 56, 58, 66, 77-79, 81-85, 89, 92-94, 97-100, 102, 103, 109-112, 118, 119, 121, 125-127, 134, 136, 142, 143, 147, 150, 157, 159, 162-164, 166, 170-172, 179, 180, 184, 186, 188, 189, 191, 197, 201-206, 208, 211, 214, 215

Comisión de la Verdad 49, 200, 203, 205, 206, 207

Constitución Política 16, 20-23, 50, 54, 55, 87, 89, 93, 98, 123

corrupción 25, 31, 45, 46, 50, 81, 162, 180, 182, 186, 188, 189, 205, 207, 210, 211, 214
crisis 26, 28, 35, 38-41, 43-47, 50, 51, 57, 65, 81, 109, 110, 125, 156, 171, 186

D

democracia 14, 21, 23, 24, 27, 29, 36, 37, 42-44, 47, 52, 53, 56, 57, 180, 183, 186, 190, 206, 207, 210, 211
desarrollo económico 21, 27, 28, 78, 79, 86, 87, 95, 101, 111-114, 116-118, 120-123, 125-127, 130, 138, 143, 147, 149, 156, 157, 160-162, 164, 167-170
descentralización
- descentralización administrativa 15, 82, 84
- descentralización operativa 52
- descentralización territorial 16, 27, 77, 79, 80-82, 102, 125

diseño institucional 22, 55, 59, 61-63, 77, 79, 84, 99, 119, 121, 123, 126, 171

E

economías territoriales 16, 28, 109, 111, 126, 157, 160, 163-169, 171, 172
entidades territoriales 27, 55, 78, 80, 84, 89, 90, 93, 98, 101, 202, 203, 212, 213, 215, 219
Estado colombiano 14-16, 20, 26, 30, 31, 35, 36, 49, 50, 52-55, 66, 102, 126, 184, 185, 200, 202-205, 209-211, 219
Estado social de derecho 14-16, 20, 21, 25, 50, 56, 202

G

gobernanza 22, 29, 30, 42, 44, 64, 146, 179, 180-184, 186, 189, 190, 204, 208, 209, 214, 219
gobierno del cambio 16, 25, 30, 197, 198-200, 210, 211, 219, 220
Gobierno nacional 81, 93, 117, 139, 163, 197, 199, 200, 203, 204, 208, 209, 211-213, 215-219, 220
gobiernos locales 80, 118, 119, 123, 125-128, 142, 157, 160, 164, 166

I

institucionalidad 30, 31, 40, 98, 120, 122, 168, 171, 200, 202-204, 208, 210, 219

O

organización del trabajo 27, 36, 37, 38, 42

P

participación 21-23, 28, 29, 43, 47, 50, 54-56, 61, 63, 78, 81, 93, 101, 117, 119, 124, 182-184, 186, 188, 190, 191, 209, 212, 214, 215, 219
políticas públicas 22, 30, 79, 80, 118, 126, 179, 181, 184-186, 188, 190, 198, 200, 203, 204, 208, 213, 216-218
procesos productivos 114, 115, 117, 118, 127, 128, 146, 158, 164-166, 169

R

reforma del Estado 13-17, 19-32, 35-37, 48, 52-54, 63, 66, 197, 199, 200, 213, 219
rendición de cuentas 29, 31, 84, 183, 188, 205

S

salud 14, 51, 66, 84, 87, 93, 95, 96, 119, 120, 124, 125, 129, 197, 199, 202
Santander de Quilichao 138, 139, 141, 142, 158, 171
sector privado 25, 40, 138, 146, 149, 153, 155, 157, 161, 162, 169
sector público 28, 56, 112, 117, 118, 120, 133, 138, 150, 154, 156, 161, 163, 168, 171
servicios públicos 23, 25, 27, 30, 36, 44, 50-52, 81, 84, 86, 87, 93, 95, 96, 101, 119, 120, 124, 125, 172, 202
servicios sociales 14, 16, 25, 27, 30, 31, 77, 101, 102, 120, 172, 202, 205, 207, 211

T

transparencia 29, 31, 32, 84, 179, 181, 183, 184, 188, 190, 191

REFORMA DE ESTADO EN CONTEXTO DE CAMBIO hace parte de la Colección Superior. Para su composición se usaron fuentes de la familia Skolar. Su cuidado estuvo a cargo del Grupo de Publicaciones de la Escuela Superior de Administración Pública, responsable del sello Editorial ESAP, y se imprimió en la Imprenta Nacional de Colombia.

Otros títulos de la ESAP

COLECCIÓN DIDÁCTICA

Métodos cualitativos de investigación para la administración pública | NATHALY BURBANO MUÑOZ Y MIRIAM DERMER WODNICKY (EDS.) (2026)

COLECCIÓN SUPERIOR

Epigenética del presupuesto colombiano: Las reglas subyacentes que moldean el estatuto orgánico presupuestal | ORLANDO VELASCO ULLOA (2026)

Comunidades negras en el Cauca: Reflexiones sobre etnodesarrollo | RONALD ALEJANDRO MACUACÉ OTERO, MARÍA EUGENIA SEVILLANO RODRÍGUEZ Y ELIZABETH TORO CHALÁ (2026)

@esapoficial
www.esap.edu.co

ESTE LIBRO REÚNE REFLEXIONES CRÍTICAS y propuestas estratégicas sobre la urgencia de reformar el Estado colombiano, en un contexto marcado por el conflicto armado y la exclusión socioterritorial. Los autores, expertos en derecho, administración pública, economía y ciencia política, abordan temas como la descentralización asimétrica, la captura corporativa del Estado, las economías territoriales, la transformación de la acción pública y el fortalecimiento del Estado social de derecho. A partir de diversos enfoques, proponen reencauzar la acción estatal hacia la inclusión, la equidad y la paz, en coherencia con el mandato constitucional de 1991 y las demandas de una sociedad plural. El texto también analiza los desafíos institucionales, operativos y normativos que enfrenta la administración pública, y ofrece rutas para repensar su diseño y funcionamiento.

ISBN: 978-958-609-212-8

EDITORIAL ESAP