



Del discurso descentralizador a la práctica centralista: efectos del centralismo en
la institucionalidad local de Andes e Hispania.

Juan David Jaramillo Restrepo

Trabajo de Grado II

Juan Guillermo Vieira Silva

Adolfo León Maya

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Universidad EAFIT

2025



Resumen	5
Abstract	7
Introducción	9
Problema de investigación	11
Objeto y finalidad de la investigación	14
Relevancia sociopolítica y académica	16
Marco Teórico	19
Formación del Estado y origen histórico del centralismo en Colombia	19
Relación con la pregunta de investigación	23
Objetivo General	25
Objetivos Específicos	25
Diseño Metodológico	26
Enfoque de la investigación	26
Tipo de investigación	27
Estrategia metodológica	29
1. Revisión de literatura	30
2. Análisis documental institucional	31
3. Análisis comparativo e interpretación	32
Síntesis metodológica	33
Temporalidad y delimitación	33
Temporalidad	33



Delimitación espacial	34
Delimitación temática.....	35
Fuentes de información.....	36
Fuentes primarias	36
Fuentes secundarias	36
Otras fuentes académicas complementarias	39
Categorías de análisis	39
1. Formación del Estado y centralismo histórico	40
2. Descentralización, recentralización y autonomía territorial	41
3. Desempeño institucional y disparidad estatal	42
Alcance y limitaciones	44
Alcance	44
Limitaciones	45
Alcance no generalizable.....	46
Disponibilidad y calidad de la información	46
Ausencia de trabajo de campo	46
Delimitación temática.....	46
Sesgo temporal.....	47
Resultados.....	48
Introducción a los resultados.....	48
Desempeño institucional y fiscal: Andes e Hispania	50



1. Desempeño institucional: capacidades administrativas y de gestión.....	50
2. Desempeño fiscal: autonomía y dependencia financiera.....	51
3. Relación entre desempeño institucional y calidad democrática.....	52
4. Síntesis interpretativa	53
Calidad de la democracia y capacidad institucional local.....	54
1. La capacidad institucional como fundamento de la democracia sustantiva....	55
2. Centralismo y desigualdad democrática	56
3. Hacia una democracia territorial con capacidad institucional.....	57
4. Disparidad institucional y efectos del centralismo.....	58
5. Consecuencias políticas y territoriales del centralismo.....	60
6. Hacia una interpretación integradora.....	61
Síntesis interpretativa.....	61
Referencias	65



Resumen

El presente trabajo de investigación analiza cómo el centralismo político, administrativo y fiscal ha incidido en el desempeño institucional y en la calidad de la democracia de los municipios de Andes e Hispania, ubicados en la subregión del Suroeste antioqueño. A partir de una revisión de literatura y de la comparación de indicadores institucionales y fiscales, se busca comprender de qué manera las estructuras centralistas del Estado colombiano han profundizado las brechas territoriales en la gestión pública local.

Históricamente, el centralismo en Colombia se consolidó como resultado de un proceso de formación estatal que concentró las decisiones políticas, administrativas y financieras en el nivel nacional, limitando la autonomía territorial. Aunque la Constitución de 1991 estableció un modelo descentralizado, su implementación ha revelado una tensión permanente entre centralización y descentralización, lo que ha generado capacidades institucionales desiguales entre los municipios.

El análisis toma como base teórica los aportes de Mauricio García Villegas, quien plantea la existencia de una disparidad institucional derivada de la debilidad del Estado en las regiones, y complementa esta perspectiva con las reflexiones de Charles Tilly sobre la formación del Estado y las desigualdades territoriales, así como con los debates contemporáneos de Julián López Murcia sobre los procesos de recentralización.



Metodológicamente, se realiza una revisión documental y comparativa apoyada en los datos del Índice de Desempeño Institucional y Fiscal (DNP), los informes de la Misión de Descentralización, y fuentes oficiales como el DANE, el Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías (SGR). El estudio adopta un enfoque analítico-descriptivo que permite identificar cómo la dependencia financiera y la limitada autonomía fiscal afectan la capacidad de gestión, la planeación participativa y la gobernanza democrática local.

Se parte de la hipótesis de que el centralismo ha profundizado las brechas de desempeño institucional entre Andes e Hispania, reproduciendo un patrón de desigualdad que restringe el ejercicio efectivo de la autonomía local. Los hallazgos pretenden contribuir a la comprensión del centralismo como fenómeno estructural del Estado colombiano y ofrecer insumos para el fortalecimiento institucional y la equidad territorial en el marco de la política pública de descentralización.

Palabras clave

Centralismo, descentralización, desempeño institucional, disparidad institucional, autonomía fiscal, calidad de la democracia, Andes, Hispania, Suroeste antioqueño, Estado colombiano, Misión de Descentralización, desigualdad territorial, gobernanza local, recentralización.



Abstract

This research paper analyzes how political, administrative, and fiscal centralism has affected institutional performance and the quality of democracy in the municipalities of Andes and Hispania, located in the southwestern subregion of Antioquia. Based on a review of the literature and a comparison of institutional and fiscal indicators, it seeks to understand how the centralist structures of the Colombian state have deepened territorial gaps in local public management.

Historically, centralism in Colombia was consolidated as a result of a state formation process that concentrated political, administrative, and financial decisions at the national level, limiting territorial autonomy. Although the 1991 Constitution established a decentralized model, its implementation has revealed a permanent tension between centralization and decentralization, which has led to unequal institutional capacities among municipalities.

The analysis is based on the theoretical contributions of Mauricio García Villegas, who argues that institutional disparities arise from the weakness of the state in the regions, and complements this perspective with Charles Tilly's reflections on state formation and territorial inequalities, as well as Julián López Murcia's contemporary debates on recentralization processes.

Methodologically, a documentary and comparative review is carried out based on data from the Institutional and Fiscal Performance Index (DNP), reports from the



Decentralization Mission, and official sources such as DANE, the General Participation System (SGP), and the General Royalties System (SGR). The study adopts an analytical-descriptive approach that allows us to identify how financial dependence and limited fiscal autonomy affect management capacity, participatory planning, and local democratic governance.

It is based on the hypothesis that centralism has deepened the institutional performance gaps between the Andes and Hispania, reproducing a pattern of inequality that restricts the effective exercise of local autonomy. The findings aim to contribute to the understanding of centralism as a structural phenomenon of the Colombian State and to offer inputs for institutional strengthening and territorial equity within the framework of public decentralization policy.

Keywords

Centralism, decentralization, institutional performance, institutional disparity, fiscal autonomy, quality of democracy, Andes, Hispania, southwestern Antioquia, Colombian state, Decentralization Mission, territorial inequality, local governance, recentralization.



Introducción

La organización del Estado colombiano ha estado históricamente determinada por un modelo centralista, consolidado desde la Constitución de 1886, que concentró el poder político, administrativo y fiscal en el Gobierno nacional. Este diseño institucional fortaleció al Estado central, pero debilitó la autonomía de las regiones y los municipios, generando asimetrías en la distribución del poder y los recursos. La centralización del aparato estatal, pensada originalmente como garantía de unidad política, terminó configurando una estructura desigual, donde las capacidades institucionales se concentran en el centro del país y las periferias padecen mayores limitaciones para gestionar su desarrollo.

La Constitución de 1991 introdujo un modelo formalmente descentralizado con el propósito de transferir competencias y recursos a los entes territoriales, promoviendo la autonomía y la democracia local. Sin embargo, más de tres décadas después, el proceso de descentralización ha mostrado resultados incompletos y ambivalentes. Pese a algunos avances en participación política y fortalecimiento administrativo, persisten fenómenos de recentralización, dependencia financiera y desigualdad en la capacidad institucional de los gobiernos locales. La mayoría de los municipios del país siguen subordinados a las decisiones del nivel central, con márgenes limitados para definir sus propias políticas públicas y prioridades territoriales.

Autores como Mauricio García Villegas (2010, 2021) señalan que esta estructura ha producido una “disparidad institucional”, es decir, una distribución desigual de la



capacidad del Estado para hacer cumplir la ley y garantizar derechos en el territorio. De forma complementaria, Guillermo O'Donnell (1993, 2004) explica que en las democracias latinoamericanas la falta de presencia estatal genera “zonas marrones”, espacios donde las instituciones formales existen, pero carecen de efectividad real. En el caso colombiano, estos territorios coinciden con regiones apartadas y municipios intermedios que evidencian una menor calidad democrática y mayores déficits institucionales.

Los municipios de Andes e Hispania, ubicados en el Suroeste antioqueño, representan un ejemplo de esta situación. A pesar de su relevancia en la economía regional, ambos enfrentan dificultades estructurales en materia de desempeño institucional, autonomía fiscal y capacidad administrativa. La dependencia de las transferencias del Sistema General de Participaciones y de los recursos de regalías limita su capacidad de decisión y de planeación autónoma, lo que refleja los efectos contemporáneos del centralismo en la gestión local.

De acuerdo con estudios recientes —como los de Julián López Murcia (2020) y la Misión de Descentralización (Departamento Nacional de Planeación, 2022)—, Colombia atraviesa actualmente un proceso de recentralización que debilita las conquistas descentralizadoras logradas en los noventa. Este fenómeno reafirma la concentración del poder decisorial y presupuestal en el nivel nacional, reproduciendo las brechas territoriales y afectando la calidad de la democracia en el ámbito municipal.



En este contexto, surge la necesidad de analizar cómo el centralismo incide en la capacidad institucional y en la calidad democrática de los municipios del Suroeste antioqueño, específicamente en Andes e Hispania, a fin de comprender las limitaciones que impone este modelo y su impacto en la equidad territorial y la gobernanza local.

Problema de investigación

El centralismo en Colombia constituye una herencia estructural del proceso de formación del Estado, cuyas raíces se remontan al siglo XIX y a los debates políticos entre federalistas y centralistas tras la independencia. La consolidación del modelo centralista, que concentró el poder político y fiscal en la capital, se justificó históricamente en nombre de la unidad nacional y el control territorial. Sin embargo, este proceso produjo una marcada desigualdad en la distribución de capacidades institucionales, generando un Estado que se manifiesta con distinta fuerza y eficacia según el territorio donde actúe.

Durante gran parte del siglo XX, el Estado colombiano se caracterizó por una fuerte dependencia de los municipios hacia el gobierno central, tanto en la asignación de recursos como en la toma de decisiones administrativas. Las reformas descentralizadoras impulsadas en las décadas de 1980 y 1990 —culminadas con la Constitución de 1991— buscaron revertir ese patrón, promoviendo la autonomía territorial, la participación ciudadana y el fortalecimiento de la gestión local. No obstante, como señala García Villegas & Revelo Rebolledo (2009), las desigualdades institucionales persistieron debido a la débil capacidad del Estado para garantizar una



presencia efectiva y equitativa en todos los territorios. La denominada disparidad institucional refleja cómo algunas regiones desarrollaron administraciones sólidas y eficientes, mientras otras permanecieron rezagadas, con menor desempeño en gobernanza, planeación y prestación de servicios.

De acuerdo con la Misión de Descentralización del Departamento Nacional de Planeación – DNP (2022a), el modelo estatal colombiano ha oscilado entre períodos de apertura territorial y fases de recentralización, lo que demuestra la dificultad de consolidar un esquema de gobernanza verdaderamente equilibrado. Estas tensiones se expresan especialmente en el nivel municipal, donde la capacidad institucional depende en gran medida de las transferencias provenientes del nivel central, canalizadas principalmente a través del Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías (SGR). Tal dependencia limita la autonomía fiscal y restringe la posibilidad de que los gobiernos locales ejerzan una gestión pública sostenible e independiente.

El presente estudio parte de reconocer que el centralismo no solo es un fenómeno administrativo o fiscal, sino también político e histórico, con efectos directos sobre la calidad de la democracia. En muchos municipios del país, la democracia local se manifiesta más como una formalidad procedimental que como un ejercicio sustantivo de participación y gobernanza. Siguiendo a O'Donnell (2004), estas condiciones configuran una democracia de baja intensidad, en la que la debilidad institucional impide al Estado garantizar derechos y promover una gestión pública equitativa.



El departamento de Antioquia constituye un escenario propicio para observar estos contrastes. A pesar de su fortaleza económica relativa, el territorio presenta amplias diferencias en sus capacidades administrativas y fiscales. En particular, el Suroeste antioqueño evidencia una realidad dual: combina municipios con economías dinámicas y estructuras institucionales relativamente robustas, como Andes, junto a otros con mayores limitaciones, como Hispania, que enfrentan serias dificultades para ejecutar sus presupuestos, atraer inversión y garantizar una participación ciudadana efectiva.

En estos dos municipios se materializan las debilidades estructurales derivadas del centralismo endémico que ha caracterizado la construcción institucional del país. Mientras Andes ha logrado consolidar una administración más estable y con mayores ingresos propios, su dependencia de las transferencias nacionales continúa condicionando su autonomía fiscal y la sostenibilidad de sus proyectos de desarrollo. Por su parte, Hispania presenta una institucionalidad más frágil, reflejada en la limitada capacidad técnica de su administración, la baja ejecución presupuestal y la escasa diversificación de sus fuentes de ingreso. Estas diferencias, enmarcadas en un mismo contexto regional, son expresión concreta de un modelo de Estado que, pese a los avances normativos en materia de descentralización, mantiene prácticas centralistas que profundizan la desigualdad territorial y debilitan la calidad democrática local.

A partir de esta problemática, la hipótesis que orienta esta investigación sostiene que el centralismo político, administrativo y fiscal ha profundizado las brechas de desempeño institucional entre los municipios de Andes e Hispania. Pese a compartir un



contexto subregional y normativo similar, ambos municipios reflejan distintos niveles de capacidad administrativa, gestión pública y calidad democrática, directamente asociados con su grado de dependencia del gobierno central.

En consecuencia, el problema de investigación se formula de la siguiente manera:

¿De qué manera el centralismo político, administrativo y fiscal ha incidido en el desempeño institucional y en la calidad de la democracia de los municipios de Andes e Hispania, en la subregión del Suroeste antioqueño?

Responder a esta pregunta permitirá comprender cómo las estructuras históricas de centralización influyen en la efectividad del gobierno local y en la consolidación de una democracia territorial más sustantiva. Asimismo, busca aportar elementos teóricos y empíricos que contribuyan al fortalecimiento institucional de los municipios y al diseño de políticas públicas orientadas a la equidad territorial y la verdadera descentralización del Estado colombiano.

Objeto y finalidad de la investigación

El objeto de esta investigación es analizar la incidencia del centralismo político, administrativo y fiscal en el desempeño institucional y en la calidad de la democracia local, a partir del estudio comparativo de los municipios de Andes e Hispania, ubicados en la subregión del Suroeste antioqueño.

El estudio busca comprender cómo las estructuras centralistas del Estado colombiano, heredadas de su proceso histórico de formación, continúan reproduciendo



asimetrías institucionales y fiscales que afectan la gestión pública y la gobernanza democrática en el nivel municipal. Para ello, se parte del supuesto de que el centralismo endémico limita la autonomía fiscal y administrativa de los entes territoriales, reduciendo su capacidad para responder de manera eficiente y participativa a las necesidades de la ciudadanía.

La finalidad principal de la investigación es evaluar los efectos del centralismo sobre la institucionalidad local, con el propósito de aportar elementos teóricos y empíricos que permitan fortalecer la autonomía municipal y promover una descentralización efectiva. A través de la revisión de literatura, el análisis de datos oficiales —como el Índice de Desempeño Institucional y Fiscal (DNP), el Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías (SGR)— y la reflexión crítica de los casos estudiados, se busca demostrar cómo las políticas públicas centralizadas han incidido en la desigual calidad institucional de los municipios.

En este sentido, la investigación pretende visibilizar las limitaciones estructurales que enfrentan los gobiernos locales para consolidar una administración pública sólida y participativa, y ofrecer insumos para la formulación de políticas públicas orientadas al fortalecimiento de las capacidades institucionales en los territorios periféricos. De esta manera, el trabajo contribuye al debate sobre el modelo de Estado y la gobernanza territorial en Colombia, situando el análisis en la tensión permanente entre centralización, descentralización y desarrollo regional equitativo.



Relevancia sociopolítica y académica

La pertinencia de este estudio radica en la necesidad de comprender las causas estructurales de la desigualdad institucional en Colombia, fenómeno que afecta directamente la calidad del gobierno local y el ejercicio de la democracia en los territorios. El centralismo político, administrativo y fiscal continúa siendo uno de los principales obstáculos para el desarrollo equitativo de las regiones, ya que limita la autonomía de los municipios, debilita su capacidad de gestión y reproduce dependencias financieras respecto al Estado central.

Desde una perspectiva sociopolítica, esta investigación permite visibilizar cómo el diseño institucional centralista impacta las condiciones reales de gobernanza y participación en el nivel municipal. En regiones periféricas como el Suroeste antioqueño, las decisiones nacionales sobre la distribución de recursos, las competencias administrativas y los marcos normativos determinan en gran medida las oportunidades de desarrollo local. En consecuencia, analizar los casos de Andes e Hispania contribuye a revelar las asimetrías internas de un mismo departamento y los efectos concretos de la concentración del poder en la capacidad de respuesta estatal.

El estudio cobra relevancia en el contexto actual de debates sobre descentralización y fortalecimiento territorial, especialmente tras la publicación de la Misión de Descentralización (DNP, 2022a), que evidenció las tensiones persistentes entre los avances normativos de la Constitución de 1991 y las prácticas recentralizadoras de la administración pública. Este trabajo, al conectar el análisis teórico con evidencia



empírica municipal, aporta elementos para evaluar el cumplimiento de los principios constitucionales de autonomía y equidad territorial, que son pilares del modelo de Estado Social de Derecho.

En el plano académico, la investigación contribuye al campo de los estudios sobre Estado, gobierno y políticas públicas, al retomar los planteamientos de Mauricio García Villegas sobre la *disparidad institucional* y vincularlos con los aportes de Charles Tilly sobre la formación estatal y la desigualdad territorial, así como con los análisis contemporáneos de Julián López Murcia acerca de la *recentralización en Colombia*. Esta articulación permite comprender el centralismo no solo como un problema administrativo, sino como una categoría histórica y política que explica la debilidad institucional en amplios sectores del país.

Asimismo, el estudio aporta metodológicamente al análisis comparativo subnacional, al emplear el Índice de Desempeño Institucional y Fiscal (DNP) como instrumento para evaluar la capacidad administrativa y financiera de los municipios. Esta perspectiva empírica fortalece el diálogo entre la teoría política y la gestión pública, proporcionando un marco de análisis útil para futuras investigaciones sobre autonomía territorial y desempeño institucional.

En suma, la relevancia sociopolítica y académica de este trabajo radica en su potencial para generar conocimiento aplicable a la formulación de políticas públicas, que promuevan la descentralización efectiva, el fortalecimiento institucional y la democracia



sustantiva en los territorios. Al examinar la relación entre centralismo y desempeño local, el estudio ofrece una mirada crítica y constructiva sobre los desafíos que enfrenta el Estado colombiano para garantizar un desarrollo regional más justo, participativo y sostenible.



Marco Teórico

Formación del Estado y origen histórico del centralismo en Colombia

La comprensión del centralismo colombiano exige una mirada retrospectiva a los procesos históricos de formación del Estado, que han configurado la actual estructura política y administrativa del país. Desde su independencia, Colombia ha enfrentado la tensión entre dos modelos de organización: uno federalista, que pretendía otorgar autonomía a las provincias, y otro centralista, que buscaba concentrar el poder político y fiscal en un solo núcleo decisorio. La victoria del modelo centralista se consolidó con la Constitución de 1886, que estableció un Estado unitario, presidencialista y confesional, orientado a garantizar la unidad nacional y el control territorial en medio de profundas divisiones sociales y regionales.

Este diseño institucional permitió mantener la cohesión del país, pero también produjo asimetrías estructurales en la distribución del poder y de las capacidades del Estado. Tal como plantea Tilly (1992), los Estados modernos se constituyen a partir de procesos de concentración de los recursos de coerción, capital y administración. En el caso colombiano, esa concentración se realizó en torno a la capital —Bogotá—, generando un patrón de desarrollo institucional desigual que se tradujo en una presencia estatal densa en los centros urbanos y una capacidad institucional débil o intermitente en las periferias.



A lo largo del siglo XX, el Estado colombiano mantuvo una estructura altamente centralizada, tanto en lo fiscal como en lo administrativo. Las decisiones de inversión, planificación y desarrollo dependían del gobierno nacional, lo que redujo la autonomía y la capacidad de gestión de los entes territoriales. Esta situación se agudizó por las limitaciones técnicas y financieras de muchos municipios, que carecían de estructuras administrativas robustas y de ingresos propios suficientes para sostener su funcionamiento. En consecuencia, el Estado se hizo más visible en unas regiones que en otras, reproduciendo las desigualdades sociales y territoriales que habían caracterizado su origen.

La Constitución de 1991 representó un hito en la historia institucional del país, al establecer un modelo descentralizado orientado a fortalecer la autonomía territorial, la participación ciudadana y la eficiencia en la gestión pública. Entre sus principales transformaciones se destacan la elección popular de alcaldes y gobernadores, la creación del Sistema General de Participaciones (SGP), y la asignación de competencias directas a los municipios. Sin embargo, como advierten García Villegas & Revelo Rebolledo (2009), la descentralización formal no se tradujo en una presencia estatal equitativa. Persistieron amplias diferencias en la capacidad administrativa y en la efectividad de las instituciones locales, lo que él denomina disparidad institucional: un fenómeno mediante el cual el Estado actúa con diferentes grados de fuerza, eficacia y legitimidad según el territorio.



García Villegas (2017) describe esta disparidad como una forma de *apartheid institucional*, en la que las regiones periféricas reciben un Estado débil, incapaz de garantizar plenamente derechos, justicia y servicios públicos de calidad. Este enfoque resulta clave para entender el caso colombiano, donde la existencia de normas y políticas no siempre se acompaña de capacidades institucionales suficientes para implementarlas. El Estado, por tanto, no está ausente, sino presente de manera desigual (García Villegas y Espinosa Restrepo, 2013).

En paralelo, la Misión de Descentralización del Departamento Nacional de Planeación (2022a) identificó que, a pesar de los avances normativos, persisten cuatro dimensiones de centralización: la política, la administrativa, la fiscal y la territorial. Según sus hallazgos, Colombia presenta un modelo de descentralización incompleto, caracterizado por la coexistencia de distribución formal de competencias y dependencia real del nivel central. Los municipios siguen sujetos a un esquema financiero condicionado, donde la mayoría de los recursos provienen del SGP y del Sistema General de Regalías (SGR), limitando la autonomía fiscal y la capacidad de gestión de los gobiernos locales.

Este fenómeno de recentralización práctica, como lo define López-Murcia (2022), se ha manifestado mediante la expansión de controles normativos, la creación de fondos específicos y el endurecimiento de los criterios técnicos para la inversión pública local. De esta manera, el Estado central mantiene su predominio en la toma de decisiones



estratégicas, lo que obstaculiza el desarrollo de capacidades institucionales sostenibles en el nivel municipal.

Así, el centralismo contemporáneo en Colombia no se explica solo por su herencia constitucional del siglo XIX, sino también por la reproducción institucional de prácticas políticas y fiscales que han limitado el ejercicio pleno de la descentralización. Aun cuando las reformas de las últimas décadas han promovido un discurso de autonomía y desarrollo regional, las políticas públicas nacionales continúan diseñándose bajo una lógica vertical que restringe la capacidad de decisión y acción de los territorios.

Esta trayectoria histórica tiene implicaciones directas para la calidad de la democracia. Siguiendo a O'Donnell (2004), la democracia no puede entenderse únicamente como la existencia de elecciones libres, sino como la capacidad del Estado para garantizar derechos y ofrecer bienes públicos con equidad. En el contexto colombiano, la debilidad institucional local —resultado del centralismo— impide que la democracia sea sustantiva, pues limita la participación efectiva y la incidencia de la ciudadanía en los asuntos públicos.

En este marco, los municipios de Andes e Hispania, en el Suroeste antioqueño, constituyen ejemplos representativos de cómo el centralismo histórico se manifiesta en la actualidad a través de diferencias de desempeño institucional y autonomía fiscal. Aunque ambos municipios comparten una base normativa común y un entorno regional similar, su capacidad de gestión, planeación y ejecución de políticas públicas difiere



sustancialmente. Estas diferencias reflejan las consecuencias de un modelo estatal que, pese a los esfuerzos descentralizadores, sigue reproduciendo desigualdades en la institucionalidad local.

En síntesis, la formación del Estado colombiano y su posterior desarrollo histórico han configurado un modelo centralista endémico, que condiciona la autonomía de los gobiernos locales y limita su capacidad de desarrollo institucional. Esta trayectoria explica por qué el desempeño institucional municipal constituye una variable fundamental para analizar los efectos del centralismo en la gobernanza democrática. De ahí que la presente investigación proponga examinar, desde una perspectiva comparativa, cómo el centralismo político, administrativo y fiscal ha incidido en el desempeño institucional y en la calidad de la democracia en los municipios de Andes e Hispania, aportando evidencia empírica y teórica al debate sobre la descentralización y la equidad territorial en Colombia.

Relación con la pregunta de investigación

La revisión teórica e histórica sobre la formación del Estado y el origen del centralismo en Colombia permite fundamentar la pregunta central de esta investigación:

¿De qué manera el centralismo político, administrativo y fiscal ha incidido en el desempeño institucional y en la calidad de la democracia de los municipios de Andes e Hispania, en la subregión del Suroeste antioqueño?



A partir de la literatura revisada, se evidencia que el centralismo no solo constituye una característica organizativa del Estado, sino una condición estructural que determina el modo en que las instituciones locales se desarrollan y operan. La concentración histórica del poder político, financiero y administrativo en el nivel central ha generado un Estado con capacidades diferenciadas en los territorios: mientras algunos municipios alcanzan mayores niveles de gestión y autonomía, otros permanecen en condiciones de debilidad institucional y dependencia fiscal.



Objetivos de la Investigación

Objetivo General

Analizar cómo el centralismo político, administrativo y fiscal ha incidido en el desempeño institucional y en la calidad de la democracia de los municipios de Andes e Hispania, en la subregión del Suroeste antioqueño, mediante una revisión de literatura y el análisis comparativo de indicadores oficiales de gestión, con el fin de comprender las brechas institucionales y fiscales derivadas del modelo centralista del Estado colombiano y sus efectos sobre la autonomía y la gobernanza local.

Objetivos Específicos

Analizar el proceso histórico de formación del Estado colombiano y la consolidación del centralismo político, administrativo y fiscal, identificando cómo este modelo ha configurado las relaciones entre el gobierno central y los entes territoriales, y sus efectos en la distribución de capacidades institucionales en el territorio.

Evaluar comparativamente el desempeño institucional y la autonomía fiscal de los municipios de Andes e Hispania, mediante el uso de indicadores oficiales como el Índice de Desempeño Institucional y Fiscal (DNP), el Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías (SGR), para evidenciar las brechas institucionales y de gestión derivadas del centralismo.

Reflexionar sobre las implicaciones del centralismo en la calidad de la democracia local y proponer orientaciones de política pública que contribuyan al fortalecimiento de la



autonomía y la capacidad institucional de los municipios en el marco de la descentralización colombiana.

Diseño Metodológico

Enfoque de la investigación

La presente investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo, de carácter analítico y comparativo, que busca comprender y explicar las formas en que el centralismo político, administrativo y fiscal ha incidido en el desempeño institucional y en la calidad de la democracia local en los municipios de Andes e Hispania, en el suroeste antioqueño.

Desde este enfoque, el propósito no es establecer relaciones de causalidad estadística, sino interpretar procesos históricos, políticos e institucionales que han configurado la desigual distribución del poder y las capacidades estatales en el territorio colombiano. El análisis cualitativo permite abordar el centralismo como un fenómeno estructural y contextual, que se expresa de manera diferenciada en los distintos niveles del Estado.

Metodológicamente, la investigación se sustenta en una revisión documental y teórica exhaustiva, en la que se analizan fuentes académicas, institucionales y normativas. En particular, se incluyen los aportes teóricos de Mauricio García Villegas sobre la disparidad institucional, los planteamientos de Charles Tilly sobre la formación del Estado, la noción de calidad democrática de Guillermo O'Donnell, y los estudios de



Julián López Murcia sobre recentralización en Colombia. Estas perspectivas teóricas permiten construir un marco conceptual sólido para interpretar las dinámicas de centralización y sus efectos en la autonomía y la gestión local.

De manera complementaria, el trabajo incorpora el análisis comparativo de los municipios de Andes e Hispania, tomando como referencia documentos oficiales del Departamento Nacional de Planeación (DNP), incluyendo el *Índice de Desempeño Institucional y Fiscal*, y los datos del Sistema General de Participaciones (SGP) y del Sistema General de Regalías (SGR). Aunque los datos cuantitativos sirven como punto de apoyo, su función no es medir, sino contextualizar e interpretar las diferencias de desempeño institucional desde una lectura cualitativa del fenómeno del centralismo.

Este enfoque cualitativo posibilita articular los planos histórico, político e institucional, comprendiendo cómo el diseño centralista del Estado ha limitado la autonomía y las capacidades locales, y cómo estas limitaciones repercuten en la calidad de la democracia y la gobernanza territorial. En consecuencia, la investigación se inscribe dentro de un paradigma interpretativo, que busca comprender las realidades institucionales desde su complejidad, más que reducirlas a relaciones cuantificables.

Tipo de investigación

El presente estudio se enmarca en un tipo de investigación cualitativa, de carácter descriptivo–analítico y comparativo. Su propósito es comprender, desde una perspectiva interpretativa, las relaciones existentes entre el centralismo político, administrativo y



fiscal y el desempeño institucional en los municipios de Andes e Hispania, en el suroeste antioqueño.

La naturaleza descriptiva del estudio permite caracterizar el fenómeno del centralismo y su desarrollo histórico en Colombia, examinando cómo se ha expresado en la estructura del Estado, en las relaciones entre el nivel central y los entes territoriales, y en la configuración de las capacidades institucionales locales.

A su vez, el componente analítico y comparativo posibilita contrastar la experiencia institucional de los municipios de Andes e Hispania, identificando similitudes y diferencias en materia de gestión pública, autonomía fiscal y desempeño institucional. Este contraste se fundamenta en el uso de información secundaria proveniente de fuentes oficiales — como el Índice de Desempeño Institucional y Fiscal (DNP), el Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías (SGR)— y se interpreta a la luz del marco teórico construido.

El estudio, además, se orienta como una revisión de literatura estructurada, que busca sistematizar y analizar los principales enfoques teóricos y empíricos sobre el centralismo en Colombia. Para ello, se seleccionan textos académicos y documentos institucionales con base en criterios de relevancia, actualidad y aporte conceptual, lo que permite construir una comprensión integral del fenómeno y su incidencia en las dinámicas locales.



Este tipo de investigación resulta adecuado para abordar el problema planteado, dado que el centralismo es un fenómeno histórico y estructural que no puede reducirse a un conjunto de datos estadísticos, sino que requiere ser interpretado a partir de su contexto político, institucional y territorial. En este sentido, la investigación busca explicar las implicaciones del centralismo en la calidad de la democracia y en la gobernanza local, a través del análisis interpretativo y comparativo de casos.

En suma, el estudio se configura como una investigación cualitativa descriptivo–analítica, sustentada en la revisión teórica y documental, que utiliza el método comparativo como estrategia para comprender cómo el modelo centralista del Estado colombiano ha incidido de manera diferenciada en el desempeño institucional y democrático de los municipios de Andes e Hispania.

Estrategia metodológica

La estrategia metodológica de este trabajo se basa en una revisión teórica y documental comparativa, orientada a comprender la incidencia del centralismo político, administrativo y fiscal en el desempeño institucional de los municipios de Andes e Hispania, ubicados en la subregión del Suroeste antioqueño. Dicha estrategia se estructura en tres etapas complementarias: la revisión de literatura, el análisis documental institucional, y la interpretación comparativa de los casos seleccionados.



1. Revisión de literatura

En esta primera fase, se realizó una revisión sistemática de literatura académica nacional e internacional sobre la formación del Estado, el centralismo, la descentralización y la calidad de la democracia.

Esta revisión tuvo como propósito construir el marco teórico de referencia y establecer las categorías analíticas del estudio. Se priorizaron autores clave como Mauricio García Villegas, Charles Tilly, Guillermo O'Donnell y Julián López Murcia, así como documentos de política pública elaborados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), particularmente el *Informe de la Misión de Descentralización (2022–2024)*.

Los criterios de selección de las fuentes fueron:

Pertinencia temática: obras que aborden el centralismo y la descentralización en Colombia.

Rigor académico: publicaciones con respaldo institucional o editorial reconocido.

Actualidad: prioridad a textos posteriores a la Constitución de 1991 y estudios recientes sobre recentralización.

Relevancia conceptual: aportes que permitan entender la relación entre centralismo, autonomía territorial, y desempeño institucional.



El resultado de esta fase fue la identificación de cuatro categorías analíticas principales:

1. Formación del Estado y origen histórico del centralismo.
2. Centralismo y recentralización en Colombia.
3. Desempeño institucional y disparidad estatal.
4. Calidad de la democracia y autonomía territorial.

2. Análisis documental institucional

En la segunda etapa se llevó a cabo un análisis documental de fuentes institucionales oficiales, con el fin de contrastar la literatura revisada con la evidencia empírica disponible.

Se consultaron bases de datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), incluyendo el Índice de Desempeño Institucional y Fiscal, los informes del Sistema General de Participaciones (SGP) y del Sistema General de Regalías (SGR), además de los planes de desarrollo municipal de Andes e Hispania (vigencias 2020–2023).

El propósito fue identificar diferencias en capacidad administrativa, autonomía fiscal y desempeño institucional entre ambos municipios, interpretadas no como cifras aisladas, sino como manifestaciones del efecto estructural del centralismo. En este sentido, los datos se utilizan con un enfoque cualitativo–interpretativo, donde las



estadísticas actúan como evidencia contextual para explicar los resultados institucionales desde una lectura política e histórica.

3. Análisis comparativo e interpretación

La tercera fase consistió en un análisis comparativo de los casos municipales, enmarcado en la subregión del Suroeste antioqueño, la cual representa un escenario intermedio entre periferia y centro departamental. El análisis busca identificar cómo, bajo un mismo marco legal y de descentralización formal, se reproducen diferencias estructurales en desempeño y autonomía, derivadas del peso histórico del centralismo.

La comparación entre Andes e Hispania se estructura en tres dimensiones analíticas:

Institucional: capacidad administrativa, planeación, y gestión pública.

Fiscal: ingresos propios, dependencia de transferencias y uso de regalías.

Democrática: participación, gobernanza local y eficacia del Estado en el territorio.

Los hallazgos se interpretan a la luz de los aportes teóricos de García Villegas sobre disparidad institucional y de O'Donnell sobre calidad democrática, buscando establecer relaciones entre estructura estatal y desempeño local.



Síntesis metodológica

En conjunto, esta estrategia metodológica permite integrar el análisis teórico con la evidencia empírica, articulando los planos histórico, institucional y territorial. El carácter cualitativo de la investigación no busca generalizar resultados, sino profundizar en la comprensión del centralismo como fenómeno estructural y de sus manifestaciones concretas en municipios con realidades socioeconómicas y administrativas similares.

De este modo, el estudio contribuye a enriquecer la discusión sobre la efectividad de la descentralización en Colombia y la necesidad de fortalecer la autonomía local para reducir las brechas institucionales y democráticas entre los territorios.

Temporalidad y delimitación

Temporalidad

La investigación abarca un periodo comprendido entre 1991 y 2024, delimitado por dos hitos fundamentales en la historia institucional de Colombia. El punto de partida es la Constitución Política de 1991, que introdujo el modelo de Estado Social de Derecho y proclamó la descentralización administrativa, política y fiscal como principio estructural del Estado. Este momento marca un antes y un después en la distribución de competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, y constituye el marco jurídico desde el cual se analiza la persistencia del centralismo en el país.



El periodo de observación se extiende hasta el año 2024, lo que permite incorporar las transformaciones contemporáneas del modelo de descentralización, en particular aquellas analizadas por la Misión de Descentralización (DNP, 2022–2024). Este marco temporal posibilita examinar más de tres décadas de implementación del proceso descentralizador, observando tanto sus avances como sus limitaciones en términos de autonomía territorial, gestión institucional y equidad regional.

La elección de este rango temporal permite identificar cómo, a pesar de los avances normativos y políticos desde 1991, se ha mantenido una estructura centralista en la práctica, reflejada en las brechas institucionales, fiscales y democráticas entre municipios. Así, la temporalidad del estudio responde al propósito de evaluar la vigencia contemporánea del centralismo en la Colombia posterior a la descentralización formal.

Delimitación espacial

El estudio se centra en los municipios de Andes e Hispania, pertenecientes a la subregión del Suroeste antioqueño, departamento de Antioquia. Esta delimitación espacial obedece a tres razones principales:

Representatividad regional: el Suroeste antioqueño constituye una subregión con características intermedias entre los territorios de alta capacidad institucional (como el Área Metropolitana del Valle de Aburrá) y aquellos con mayor rezago institucional. Su análisis permite observar cómo se manifiesta el centralismo en regiones que no son periféricas extremas, pero tampoco centros de poder decisional.



Comparabilidad contextual: los municipios de Andes e Hispania comparten condiciones geográficas, económicas y culturales similares, así como un marco jurídico y normativo común. Sin embargo, presentan diferencias notables en desempeño institucional, autonomía fiscal y capacidad de gestión, lo cual los convierte en casos adecuados para una comparación cualitativa interpretativa.

Disponibilidad de información y relevancia empírica: ambos municipios cuentan con datos recientes en las bases del Departamento Nacional de Planeación (DNP), incluyendo el Índice de Desempeño Institucional y Fiscal, y con información presupuestal proveniente del SGP y el SGR, lo que posibilita el análisis comparativo propuesto.

Delimitación temática

La investigación se circunscribe al estudio del centralismo político, administrativo y fiscal, entendido como una estructura de concentración del poder y los recursos en el nivel nacional que incide en la autonomía, desempeño y capacidad institucional de los entes territoriales.

El análisis se orienta a comprender los efectos del centralismo en la gestión pública municipal y su relación con la calidad de la democracia, sin abordar otras dimensiones de la desigualdad regional (como la económica o la social), que, aunque relevantes, exceden el alcance del presente estudio.



De igual forma, el trabajo no busca evaluar programas o gobiernos locales específicos, sino analizar tendencias estructurales que atraviesan los distintos periodos de gobierno desde 1991 hasta 2024, a fin de identificar cómo el diseño institucional del Estado colombiano ha condicionado el desarrollo desigual de las capacidades locales.

Fuentes de información

Fuentes primarias

- Bases de datos e informes del Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Estadísticas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).
- Información financiera y presupuestal del SGP y el SGR.
- Documentos institucionales de los municipios de Andes e Hispania (planes de desarrollo, informes de gestión y desempeño).

Fuentes secundarias

Las fuentes secundarias de esta investigación corresponden a la literatura académica y científica que ha abordado el fenómeno del centralismo, la descentralización y el desempeño institucional en Colombia y América Latina. Estas fuentes constituyen la base conceptual del estudio y permiten interpretar los datos institucionales a partir de marcos teóricos consolidados.

La selección de las fuentes secundarias se realizó bajo criterios de pertinencia temática, actualidad, rigor académico y relevancia analítica, privilegiando autores



reconocidos en los campos de la ciencia política, la sociología del Estado y las políticas públicas.

Entre las fuentes más relevantes se destacan:

1. **Mauricio García Villegas:**

El derecho al Estado: Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia (García Villegas & Espinosa, 2011).

Normas de papel: La cultura del incumplimiento de reglas en Colombia. (García Villegas, 2009).

Los aportes de este autor son centrales para el análisis, pues su concepto de disparidad institucional permite explicar cómo el Estado colombiano actúa con diferentes grados de eficacia y legitimidad en los territorios, fenómeno directamente vinculado al centralismo histórico.

2. **Charles Tilly:**

Coercion, Capital, and European States (AD 990–1992) (Tilly, 1992). Su teoría sobre la **formación del Estado** y la concentración del poder proporciona una base histórica para comprender cómo el proceso de centralización estatal se consolidó como mecanismo de control político y fiscal.



3. **Guillermo O'Donnell:**

Why the Rule of Law Matters (O'Donnell, 2004).

Democracia, agencia y Estado: Teoría con intención comparativa (O'Donnell, 2010).

O'Donnell aporta la noción de calidad de la democracia, entendida como la capacidad estatal de garantizar derechos y proveer bienes públicos con equidad, aspecto clave para interpretar las consecuencias del centralismo en la gobernanza local.

4. **Julián López Murcia:**

Recentralisation in Colombia: Dynamics, Challenges and Policy Implications (López Murcia, 2020).

Este autor analiza el proceso de recentralización posterior a las reformas descentralizadoras de 1991, mostrando cómo el Estado colombiano mantiene mecanismos de control financiero y político sobre los territorios.

5. **Departamento Nacional de Planeación (DNP):**

Informe final de la Misión de Descentralización (2022–2024).

Este documento técnico se considera una fuente secundaria de carácter institucional, ya que recoge reflexiones y diagnósticos elaborados por expertos sobre la estructura del Estado y las limitaciones del modelo descentralizado colombiano.



Otras fuentes académicas complementarias

Fernando Mayorga (2006): análisis sobre la autonomía local y los límites de la descentralización en América Latina.

Carlos Mario Perea Restrepo (2015): estudios sobre gobernanza y poder político en regiones intermedias de Colombia.

Estas obras amplían la perspectiva regional y permiten contrastar los procesos de centralización y desigualdad institucional desde distintos enfoques territoriales.

Categorías de análisis

Las categorías de análisis constituyen los ejes conceptuales que orientan la interpretación teórica y empírica del estudio. En esta investigación, las categorías fueron construidas a partir de la revisión de literatura y de la problematización del fenómeno del centralismo en Colombia, permitiendo vincular los planos histórico, institucional y democrático.

Estas categorías se articulan entre sí para ofrecer una comprensión integral de cómo el modelo centralista del Estado colombiano ha influido en la autonomía, el desempeño institucional y la calidad democrática en los municipios de Andes e Hispania.

A continuación, se presentan las cuatro categorías principales y sus dimensiones analíticas:



1. Formación del Estado y centralismo histórico

Esta categoría busca comprender los procesos de formación y consolidación del Estado colombiano, desde el siglo XIX hasta la actualidad, identificando cómo se configuró la estructura centralista que caracteriza al país.

Se analizan los momentos constitucionales clave (especialmente 1886 y 1991) y las tensiones históricas entre proyectos federalistas y centralistas, en diálogo con los planteamientos de Charles Tilly (1992) sobre la concentración del poder y los recursos como condición para la construcción estatal.

Dimensiones de análisis:

- Origen histórico del centralismo político y administrativo.
- Consolidación del modelo estatal unitario.
- Tensiones entre federalismo, descentralización y control central.
- Efectos estructurales del centralismo en la configuración territorial del Estado.

Esta categoría permite situar el problema en una perspectiva histórico–institucional, explicando las raíces del centralismo como fenómeno persistente en Colombia.



2. Descentralización, recentralización y autonomía territorial

Esta categoría examina los procesos de descentralización política, administrativa y fiscal impulsados desde la Constitución de 1991, así como las dinámicas de recentralización que han limitado su efectividad.

Se apoya en los aportes de López Murcia (2022) y en los informes de la Misión de Descentralización (DNP, 2022–2024), que evidencian cómo el país mantiene una estructura de dependencia financiera y normativa respecto al nivel central.

Dimensiones de análisis:

- Descentralización formal vs. recentralización práctica.
- Capacidad real de autonomía fiscal y de gestión en los municipios.
- Distribución de competencias y recursos entre Nación y territorios.
- Impactos del diseño institucional en la eficacia de la gobernanza local.

Esta categoría articula el análisis jurídico–político con el institucional, permitiendo observar cómo las políticas descentralizadoras han coexistido con mecanismos de control centralista.



3. Desempeño institucional y disparidad estatal

Inspirada en los planteamientos de García Villegas & Espinosa Restrepo (2013), esta categoría permite comprender la noción de disparidad institucional, es decir, la presencia desigual del Estado en el territorio.

Desde esta perspectiva, se analiza cómo el centralismo se refleja en la capacidad de gestión pública, la eficiencia administrativa, la planeación y la ejecución presupuestal de los municipios de Andes e Hispania.

Dimensiones de análisis:

- Capacidad administrativa e institucional de los municipios.
- Dependencia de transferencias del SGP y regalías del SGR.
- Planeación, ejecución y rendición de cuentas.
- Brechas institucionales como expresión del centralismo estructural.

El análisis comparativo entre Andes e Hispania permitirá observar cómo un mismo marco legal y regional puede producir diferentes niveles de desempeño institucional, debido a la persistencia del centralismo.



4. Calidad de la democracia y gobernanza local

A partir de los planteamientos de O'Donnell (2004 y 2010), esta categoría examina cómo las diferencias en el desempeño institucional y la autonomía territorial repercuten en la calidad de la democracia y la gobernanza local.

La democracia se entiende no solo como un régimen electoral, sino como la capacidad efectiva del Estado para garantizar derechos, ofrecer bienes públicos y promover participación ciudadana.

Dimensiones de análisis:

- Eficacia del Estado en la garantía de derechos y servicios locales.
- Participación ciudadana y control social en la gestión municipal.
- Relación entre autonomía institucional y calidad democrática.
- Desigualdad en la experiencia democrática entre territorios.

Esta categoría conecta los planos institucional y político, mostrando cómo la debilidad institucional derivada del centralismo limita el desarrollo de una democracia sustantiva en el ámbito local.

Las cuatro categorías de análisis —formación estatal y centralismo histórico, descentralización y autonomía, desempeño institucional, y calidad democrática— se encuentran interrelacionadas.



En conjunto, permiten construir una ruta interpretativa que parte del origen histórico del centralismo y culmina en sus efectos actuales sobre la institucionalidad y la democracia local, especialmente en los municipios de Andes e Hispania.

Estas categorías orientan la lectura de las fuentes primarias y secundarias, la sistematización de la información y la interpretación comparativa de los casos, garantizando coherencia teórica y metodológica a lo largo del proceso investigativo.

Alcance y limitaciones

Alcance

El presente estudio tiene como alcance descriptivo, analítico e interpretativo, dentro del marco de un enfoque cualitativo.

Su objetivo no es medir relaciones causales, sino comprender e interpretar cómo el centralismo político, administrativo y fiscal ha incidido en el desempeño institucional y en la calidad de la democracia de los municipios de Andes e Hispania, en el Suroeste antioqueño.

El trabajo abarca un análisis histórico y contemporáneo del centralismo en Colombia, desde la Constitución de 1991 hasta el año 2024, con énfasis en la manera en que las políticas públicas y los marcos normativos nacionales han influido en la autonomía y las capacidades locales.



El estudio pretende generar una reflexión académica y política sobre el diseño institucional colombiano, mostrando cómo las estructuras centralistas históricas han configurado desigualdades en la gestión pública local.

A partir de la revisión documental y comparativa, se busca aportar evidencia teórica y empírica al debate sobre la efectividad de la descentralización y las condiciones para una gobernanza territorial más equitativa.

En el plano territorial, el alcance del estudio se circunscribe a los municipios de Andes e Hispania, seleccionados como casos representativos del Suroeste antioqueño, debido a sus características geográficas, sociales y económicas comparables, pero con diferencias relevantes en desempeño institucional y autonomía fiscal.

En el plano teórico, el alcance se concentra en los conceptos de centralismo, descentralización, desempeño institucional, disparidad estatal y calidad de la democracia, tomando como referencia autores como Mauricio García Villegas, Charles Tilly, Guillermo O'Donnell y Julián López Murcia, además de informes institucionales del DNP.

Limitaciones

Como todo estudio cualitativo de carácter interpretativo, esta investigación presenta algunas limitaciones que es necesario reconocer:



Alcance no generalizable.

Al tratarse de un análisis comparativo de dos municipios, los resultados no son extrapolables al conjunto del territorio colombiano. Sin embargo, los hallazgos ofrecen pistas analíticas para comprender tendencias estructurales presentes en otras regiones con condiciones institucionales similares.

Disponibilidad y calidad de la información.

El análisis depende en buena parte de fuentes documentales e institucionales. La información oficial disponible en las bases del DNP, SGP y SGR puede presentar diferencias en periodicidad o actualización, lo cual impone limitaciones al análisis longitudinal de algunos indicadores.

Ausencia de trabajo de campo

Por la naturaleza del estudio (revisión documental), no se incluye recolección directa de información mediante entrevistas, encuestas o observación participante. Esto restringe el acceso a percepciones cualitativas locales, aunque se compensa con una revisión exhaustiva de documentos y estudios de caso previos.

Delimitación temática

La investigación se centra exclusivamente en los efectos del centralismo sobre el desempeño institucional y la calidad democrática, sin abordar de forma detallada otras dimensiones del desarrollo regional como la infraestructura, la economía o el bienestar social, las cuales se mencionan solo como contexto.



Sesgo temporal

Aunque el periodo analizado (1991–2024) permite observar la evolución de la descentralización, algunos procesos políticos recientes (como reformas al SGP o al régimen de regalías) aún están en desarrollo, lo que limita una evaluación completa de sus impactos.



Resultados

Introducción a los resultados

Los resultados de esta investigación surgen del análisis cualitativo e interpretativo de las fuentes documentales, institucionales y académicas revisadas, en articulación con las categorías de análisis definidas en el marco teórico y metodológico. Su propósito no es presentar cifras aisladas ni correlaciones estadísticas, sino interpretar cómo las estructuras centralistas del Estado colombiano se manifiestan en el desempeño institucional de los municipios de Andes e Hispania, y cómo estas desigualdades repercuten en la calidad de la democracia local.

La presentación de los resultados se organiza de manera analítica y comparativa, permitiendo observar las relaciones entre el marco histórico del centralismo, la autonomía y capacidad fiscal municipal, y las condiciones de gestión institucional en los territorios estudiados.

El énfasis se sitúa en evidenciar las asimetrías derivadas del modelo centralista, no solo en la distribución de recursos, sino también en la consolidación de capacidades estatales locales, aspecto clave para comprender la persistencia de brechas en el desarrollo institucional colombiano.

La interpretación de los hallazgos parte de tres niveles complementarios:

1. Nivel estructural e histórico: analiza la persistencia del centralismo en la organización estatal, pese a las reformas descentralizadoras desde 1991.



2. Nivel institucional: examina los indicadores de desempeño, planeación y autonomía de Andes e Hispania, a partir de la información del DNP, SGP y SGR, para identificar contrastes en la gestión pública local.
3. Nivel democrático y territorial: reflexiona sobre las implicaciones de estas diferencias institucionales en la calidad de la democracia y la eficacia del Estado en los municipios.

A lo largo de esta sección, los resultados se presentan en diálogo constante con el marco teórico, destacando la manera en que las nociones de disparidad institucional (García Villegas), calidad democrática (O'Donnell) y recentralización práctica (López Murcia) se evidencian en los datos empíricos y documentos analizados.

La comparación entre Andes e Hispania busca mostrar que, aun bajo un mismo marco legal y regional, las capacidades institucionales pueden diferir sustancialmente como resultado del centralismo estructural, expresado en la dependencia fiscal, la fragilidad administrativa o la desigual eficacia en la provisión de bienes públicos.

En consecuencia, esta sección ofrece una lectura crítica y contextualizada de los resultados, más que una exposición cuantitativa, enfatizando cómo las decisiones del nivel central y las asimetrías históricas en la presencia estatal continúan condicionando el desarrollo institucional de los territorios locales en Colombia.



Desempeño institucional y fiscal: Andes e Hispania

El análisis comparativo entre los municipios de Andes e Hispania, ubicados en la subregión del Suroeste antioqueño, permite evidenciar cómo el modelo centralista del Estado colombiano se traduce en brechas institucionales y fiscales a nivel local. A partir de la revisión de fuentes oficiales —principalmente los informes del Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2022b) sobre el Índice de Desempeño Institucional y Fiscal (2020–2023), los registros del Sistema General de Participaciones (SGP) y del Sistema General de Regalías (SGR)—, se observan diferencias significativas entre ambos municipios en términos de autonomía, capacidad administrativa y dependencia financiera del nivel central.

1. Desempeño institucional: capacidades administrativas y de gestión

El municipio de Andes presenta un mayor nivel de desempeño institucional frente a Hispania, según los indicadores del DNP. Esta diferencia se explica, en parte, por la capacidad técnica y administrativa acumulada de Andes como cabecera subregional, lo que le ha permitido sostener estructuras estables de planeación, contratación y control fiscal.

En contraste, Hispania refleja mayores limitaciones en la gestión pública, asociadas a una menor disponibilidad de personal técnico, debilidad en los procesos de planeación y alta dependencia de asesorías externas contratadas con recursos del SGP.



Estas brechas se alinean con la noción de “disparidad institucional” formulada por García Villegas & Espinosa Restrepo (2013), según la cual el Estado colombiano no está ausente en los territorios, sino presente de manera desigual. En Andes, la presencia estatal se expresa con mayor densidad institucional, mientras que en Hispania predomina una institucionalidad frágil, limitada en su capacidad para garantizar derechos y ejecutar políticas públicas con eficiencia.

Desde una lectura histórica, este patrón reproduce las dinámicas del centralismo estructural: los municipios con mayores recursos humanos y financieros logran fortalecer su aparato administrativo, mientras que aquellos con menor capacidad se mantienen en un círculo de dependencia de la Nación, lo que perpetúa la desigualdad territorial.

2. Desempeño fiscal: autonomía y dependencia financiera

En el componente fiscal, las diferencias entre Andes e Hispania se hacen aún más evidentes.

Según los datos del Índice de Desempeño Fiscal (DNP, 2022b), Andes registra un mayor porcentaje de ingresos propios en relación con sus ingresos totales, mientras que Hispania depende en gran medida de las transferencias del SGP y del SGR. Esta dependencia refleja la persistencia del centralismo fiscal, en el cual las decisiones sobre asignación y distribución de recursos están concentradas en el nivel nacional, limitando la capacidad de los municipios para ejercer autonomía tributaria y presupuestal.



El Sistema General de Participaciones (SGP), creado para garantizar la financiación de competencias descentralizadas en educación, salud y propósito general, se ha convertido en la principal fuente de ingresos para municipios de menor tamaño, lo que genera una relación de subordinación financiera frente al gobierno central. Por su parte, el Sistema General de Regalías (SGR), aunque busca equilibrar la inversión territorial, ha sido criticado por sus criterios técnicos restrictivos y su alta regulación desde el nivel central, lo cual, como advierte López Murcia (2022), constituye un proceso de “recentralización práctica” que limita la autonomía real de los territorios.

En Andes, la mayor generación de ingresos propios —derivados de la actividad comercial, el sector cafetero y la gestión de proyectos con cofinanciación departamental— ha permitido cierta flexibilidad presupuestal y una mejor calificación en desempeño fiscal. Hispania, por el contrario, exhibe una alta dependencia de las transferencias y una menor capacidad de inversión autónoma, lo que restringe su margen de acción política y administrativa.

3. Relación entre desempeño institucional y calidad democrática

Las diferencias en desempeño institucional y fiscal tienen implicaciones directas en la calidad de la democracia local, entendida, siguiendo a O’Donnell (2004), como la capacidad del Estado para garantizar derechos, ofrecer bienes públicos y promover participación ciudadana de manera equitativa. Un municipio con una estructura administrativa más sólida, como Andes, cuenta con mejores condiciones para implementar mecanismos de participación y control social; en cambio, en municipios con



institucionalidad más débil, como Hispania, la ciudadanía experimenta una democracia formal, limitada a procesos electorales, pero sin una presencia efectiva del Estado que respalde los derechos y la acción colectiva.

Así, el centralismo no solo reproduce desigualdades administrativas y fiscales, sino que también genera asimetrías en la experiencia democrática. Donde el Estado tiene mayor capacidad, la democracia tiende a ser más sustantiva; donde el Estado es débil, la democracia se reduce a su dimensión procedimental. Esta situación confirma la hipótesis central del estudio: el centralismo histórico ha profundizado las brechas institucionales y democráticas entre los municipios colombianos, incluso dentro de una misma subregión como el Suroeste antioqueño.

4. Síntesis interpretativa

La comparación entre Andes e Hispania permite identificar tres conclusiones preliminares:

1. **Persistencia del centralismo fiscal:** ambos municipios dependen en alto grado del SGP y el SGR, aunque Andes presenta una mayor diversificación de ingresos.
2. **Desigualdad institucional interna:** las capacidades administrativas locales están condicionadas por la disponibilidad de recursos humanos y técnicos, lo que refleja la “disparidad estatal” descrita por García Villegas.



3. **Impacto en la democracia local:** la autonomía y eficacia institucional inciden directamente en la posibilidad de construir una democracia de mayor calidad en el ámbito municipal.

En conjunto, los hallazgos reafirman que el centralismo colombiano, lejos de haber sido superado por la descentralización de 1991, se reproduce bajo nuevas formas normativas y fiscales, generando territorios con diferentes grados de Estado y de democracia.

Los casos de Andes e Hispania ilustran esta paradoja: un mismo marco legal descentralizado opera en la práctica bajo condiciones profundamente desiguales de institucionalidad, configurando un mapa territorial fragmentado en capacidades, recursos y ciudadanía.

Calidad de la democracia y capacidad institucional local

El análisis de la calidad de la democracia en los municipios de Andes e Hispania permite observar cómo las diferencias en capacidad institucional y autonomía fiscal derivadas del centralismo estructural inciden directamente en la experiencia democrática local.

La calidad democrática, entendida en los términos de O'Donnell (2004), no se reduce al ejercicio formal del voto o a la existencia de instituciones representativas, sino que depende de la efectividad del Estado para garantizar derechos, ofrecer bienes públicos y promover condiciones equitativas de ciudadanía.



En este sentido, la fortaleza institucional de un municipio se convierte en un factor determinante para el funcionamiento sustantivo de la democracia, donde existen instituciones locales robustas, capaces de planear, ejecutar y rendir cuentas de manera eficiente, los ciudadanos encuentran espacios de participación y control social más efectivos, y el Estado logra consolidar legitimidad.

Por el contrario, en contextos de institucionalidad débil, donde la gestión depende casi exclusivamente de las transferencias nacionales o de decisiones centralizadas, la democracia se vuelve formal, desigual y limitada, reducida a procesos electorales periódicos sin una real incidencia de la ciudadanía en la gestión pública.

1. La capacidad institucional como fundamento de la democracia sustantiva

La noción de capacidad institucional local implica no solo la existencia de estructuras administrativas, sino la habilidad de los gobiernos municipales para formular políticas, gestionar recursos, garantizar derechos y fomentar participación. De acuerdo con García Villegas & Espinoza Restrepo (2011), la debilidad institucional que caracteriza a gran parte de los municipios colombianos no obedece a una ausencia del Estado, sino a su presencia diferenciada o desigual.

Este fenómeno, que él denomina “apartheid institucional”, genera territorios con distintas densidades estatales: algunos con acceso efectivo a la justicia, la educación o la infraestructura, y otros en los que estos derechos se ejercen de manera limitada o precaria.



Aplicado al caso del Suroeste antioqueño, Andes representa un municipio con una mayor densidad estatal, donde el Estado local cuenta con capacidades técnicas y financieras suficientes para ejecutar proyectos, responder a las demandas ciudadanas y mantener cierto grado de autonomía frente a las decisiones nacionales. Por el contrario, Hispania muestra una institucionalidad más dependiente y fragmentada, lo que restringe la posibilidad de construir una democracia sustantiva en la que la ciudadanía participe activamente más allá del voto.

La diferencia no solo radica en los recursos económicos, sino también en las capacidades administrativas y técnicas que permiten traducir la descentralización formal en autonomía efectiva.

De acuerdo con la Misión de Descentralización del DNP (2022a), esta desigualdad institucional es una de las principales causas de la baja calidad de la democracia en regiones intermedias y periféricas del país. Cuando la institucionalidad local es débil, la descentralización se convierte en una delegación sin poder real, perpetuando la dependencia y la fragmentación territorial.

2. Centralismo y desigualdad democrática

El centralismo político y fiscal afecta la calidad democrática porque concentra la toma de decisiones en el nivel nacional y deja a los municipios con márgenes de acción reducidos.



Como advierte López Murcia (2022), Colombia experimenta un proceso de recentralización práctica, en el que los gobiernos locales dependen cada vez más de recursos condicionados, regulaciones técnicas y controles administrativos del centro. Esta estructura limita la autonomía municipal y, con ella, la posibilidad de fortalecer instituciones locales participativas y legítimas.

En Andes, la relativa fortaleza institucional ha permitido avances en participación ciudadana, ejecución presupuestal y planeación estratégica, lo que repercute positivamente en la confianza pública y en la percepción de efectividad gubernamental. En contraste, en Hispania, la falta de capacidad administrativa y la alta dependencia del SGP reducen los espacios de interacción efectiva entre ciudadanía y Estado, debilitando el tejido democrático y generando una forma de democracia delegada o pasiva, donde el ciudadano no incide en las decisiones locales.

Así, la democracia en los municipios no se expresa únicamente en la frecuencia de elecciones o en la existencia de concejos municipales, sino en la efectividad de las instituciones para garantizar derechos y promover la equidad. La disparidad institucional observada entre Andes e Hispania constituye, por tanto, una manifestación concreta del centralismo histórico, que produce territorios con diferentes grados de ciudadanía.

3. Hacia una democracia territorial con capacidad institucional

El fortalecimiento de la capacidad institucional local es una condición necesaria para avanzar hacia una democracia territorial más equitativa y sustantiva.



Ello implica superar la lógica centralista que subordina a los municipios a decisiones nacionales, y promover una verdadera descentralización con poder de decisión, acompañada de mecanismos de fortalecimiento técnico, financiero y humano en los gobiernos locales.

Una democracia de calidad requiere, en consecuencia, instituciones locales competentes, autónomas y transparentes, capaces de articular la gestión pública con las necesidades y aspiraciones de la comunidad. En el caso del Suroeste antioqueño, fortalecer municipios como Hispania no solo supone aumentar sus recursos financieros, sino también desarrollar capacidades institucionales sostenibles, que permitan reducir la brecha con municipios de mayor desempeño como Andes.

De este modo, la calidad de la democracia no depende únicamente de los mecanismos de participación, sino del grado en que el Estado —a través de sus instituciones locales— puede garantizar la igualdad de derechos y oportunidades en todo el territorio.

Un Estado descentralizado en la norma, pero centralista en la práctica seguirá produciendo democracias asimétricas, donde el lugar de residencia determina la intensidad y efectividad de la ciudadanía.

4. Disparidad institucional y efectos del centralismo

La disparidad institucional entre Andes e Hispania se expresa en varios niveles interrelacionados:



- **Nivel administrativo:** Andes cuenta con una estructura burocrática más robusta y estable, con personal técnico especializado y continuidad en los procesos de planeación y gestión pública. Hispania, en cambio, depende de contratistas temporales y de la asistencia técnica del departamento o de la Nación, lo que debilita la sostenibilidad de su gestión institucional.
- **Nivel fiscal:** Andes genera una proporción mayor de ingresos propios, mientras Hispania depende principalmente de las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP). Esta diferencia refleja una dependencia estructural del centro, donde los municipios más pequeños carecen de autonomía para priorizar o ejecutar políticas locales sin condicionamientos externos.
- **Nivel político y democrático:** en Andes, la mayor capacidad institucional se traduce en un entorno de participación y control social más activo, mientras que, en Hispania, la debilidad del Estado local limita los canales de deliberación ciudadana, generando una democracia más formal y restringida.

Estas diferencias no son accidentales, sino resultado directo de un modelo estatal que distribuye de manera desigual las capacidades institucionales. El centralismo, al imponer reglas uniformes a municipios con realidades muy diversas, termina profundizando las brechas que pretendía corregir. En términos de García Villegas, el Estado colombiano produce “ciudadanías desiguales”, donde los derechos y oportunidades dependen del lugar en el que se nace o se habita.



5. Consecuencias políticas y territoriales del centralismo

El efecto más profundo del centralismo sobre la disparidad institucional es su impacto en la cohesión territorial y la legitimidad del Estado. Cuando las instituciones locales carecen de capacidad para gestionar recursos o garantizar derechos, la ciudadanía percibe al Estado como distante o ineficaz, lo que debilita la confianza pública y alimenta formas de desafección política. En muchos casos, esta debilidad institucional abre espacio para formas paralelas de poder, como la captura política local, la intermediación clientelista o la presencia de actores ilegales, que reemplazan al Estado en la provisión de bienes o servicios.

La disparidad institucional también tiene implicaciones directas para el desarrollo regional.

Los municipios con mayor capacidad institucional pueden atraer inversión, gestionar proyectos de infraestructura y planificar su territorio de manera más eficiente. En contraste, los municipios con institucionalidad débil —como Hispania— permanecen atrapados en una dependencia estructural, donde los ciclos de desarrollo dependen de las decisiones y transferencias del nivel central.

El caso del Suroeste antioqueño evidencia esta desigualdad: aunque la región cuenta con un potencial económico significativo —particularmente en el sector agrícola y cafetero—, las diferencias institucionales entre municipios impiden una articulación regional efectiva. Sin capacidades institucionales homogéneas, la descentralización pierde sentido práctico y la democracia territorial se fragmenta.



6. Hacia una interpretación integradora

Desde una perspectiva teórica, la disparidad institucional en Colombia confirma la tesis de García Villegas sobre la inequidad en la distribución del poder institucional y la de O'Donnell sobre la existencia de “Estados marrones” —aquellos en los que las instituciones formales coexisten con prácticas informales o ilegales—. En este contexto, el centralismo no solo afecta la gestión administrativa, sino también la moralidad pública, la confianza institucional y la calidad de la vida democrática en los municipios.

Por tanto, la disparidad institucional debe entenderse no como una falla administrativa, sino como una consecuencia política estructural de un Estado que históricamente ha ejercido su poder de manera desigual sobre el territorio. El desafío, entonces, consiste en avanzar hacia un modelo de descentralización efectiva, que combine transferencias equitativas con fortalecimiento real de las capacidades locales, permitiendo que municipios como Hispania logren niveles de desempeño institucional y fiscal comparables con los de Andes.

Síntesis interpretativa

El análisis comparativo de los municipios de Andes e Hispania dentro del contexto del Suroeste antioqueño permite observar que el centralismo estructural del Estado colombiano ha consolidado un modelo de desarrollo institucional profundamente desigual.



Pese a las reformas descentralizadoras impulsadas por la Constitución de 1991, las brechas entre municipios persisten y, en algunos casos, se han ampliado, mostrando que la descentralización en Colombia ha sido formalmente amplia, pero sustantivamente limitada.

A lo largo de esta investigación se ha evidenciado que el centralismo no se expresa únicamente en la concentración de poder político o en la administración de los recursos fiscales, sino en la configuración misma de la institucionalidad territorial. Las normas, los procedimientos y la distribución de competencias del Estado reproducen una lógica que favorece a los municipios con mayores capacidades históricas y económicas, mientras deja en situación de vulnerabilidad a aquellos con menor desarrollo institucional.

Este fenómeno ha sido conceptualizado por García Villegas & Villegas restrepo (2013) como una forma de “presencia diferenciada del Estado”, donde las instituciones no están ausentes, pero sí actúan con distinta densidad y eficacia según el territorio.

El caso de Andes refleja una institucionalidad local relativamente consolidada, con estructuras administrativas estables, autonomía fiscal parcial y capacidad técnica para gestionar recursos.

En contraste, Hispania evidencia una institucionalidad frágil, dependiente de transferencias nacionales y con debilidades estructurales en planeación, participación y ejecución presupuestal.



Ambos municipios, aunque cercanos geográficamente y pertenecientes a la misma subregión, muestran realidades institucionales contrastantes que confirman la hipótesis de partida: el centralismo ha profundizado las brechas institucionales y democráticas en las regiones colombianas.

Desde un punto de vista teórico, estos hallazgos pueden leerse a la luz de tres enfoques complementarios:

- En primer lugar, Tilly (1992) aporta la perspectiva histórica sobre la formación del Estado, señalando que los procesos de consolidación estatal tienden a generar jerarquías territoriales y desigualdades en la distribución del poder.
- En segundo lugar, O'Donnell (2004) advierte que las democracias latinoamericanas suelen coexistir con “zonas marrones” del Estado, donde la legalidad y la ciudadanía efectiva son débiles o parciales.
- Finalmente, García Villegas (2017) muestra cómo esas zonas de debilidad institucional no son anomalías, sino componentes estructurales de un Estado que ejerce su autoridad de manera desigual sobre el territorio.

El índice de desempeño institucional y fiscal analizado para ambos municipios refuerza esta interpretación.

Aunque Andes presenta mejores indicadores que Hispania, ambos dependen significativamente del Sistema General de Participaciones (SGP) y del Sistema General



de Regalías (SGR), lo que demuestra la persistencia de la dependencia fiscal como mecanismo de control central. En consecuencia, la descentralización en Colombia ha funcionado como una descentralización tutelada, donde el nivel central mantiene el poder decisorio sobre los recursos y la orientación del gasto público local.

Esta situación tiene repercusiones profundas en la calidad de la democracia. En los territorios donde la institucionalidad es fuerte, la ciudadanía puede participar, deliberar y exigir rendición de cuentas; donde es débil, la democracia se vuelve formal, limitada a lo electoral y carente de contenido sustantivo.

Por ello, las desigualdades institucionales derivadas del centralismo no solo son un problema administrativo o fiscal, sino un problema político y democrático, que perpetúa la exclusión territorial y debilita la cohesión del Estado.

En síntesis, los hallazgos de este trabajo confirman que el centralismo colombiano sigue operando como un mecanismo de producción de desigualdad institucional. Las diferencias entre Andes e Hispania son expresión concreta de un Estado que, aunque descentralizado en el discurso, sigue siendo profundamente centralista en la práctica.

El desafío, por tanto, consiste en avanzar hacia una descentralización real y equitativa, que no solo transfiera funciones, sino también fortalezca capacidades locales y promueva una democracia territorial más sustantiva e inclusiva.



Referencias

Departamento Nacional de Planeación. (2022a). *Misión de Descentralización: Informe Final*.

<https://misiondescentralizacion.dnp.gov.co/SiteAssets/Paginas/MMXXIV/Informe%20final%20Misio%CC%81n%20de%20Descentralizacio%CC%81n.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2022b). *Índice de Desempeño Fiscal de los Municipios Colombianos* <https://www.dnp.gov.co>

García Villegas, M. & Revelo Rebolledo, J.E. (2009). *Mayorías sin democracia: Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/publication/mayorias-sin-democracia-desequilibrio-de-poderes-y-estado-de-derecho-en-colombia-2002-2009/>

García Villegas, M. (2009). *Normas de papel: la cultura del incumplimiento de reglas*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia).

García Villegas, M., & Espinosa Restrepo, J.R (2011). *El derecho al estado los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2014/02/El-derecho-al-Estado-Los-efectos-legales-del-apartheid-institucional-en-Colombia.pdf>

García Villegas, M & Espinosa Restrepo, J.R. (2013). *La debilidad institucional de los municipios en Colombia*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/la-debilidad-institucional-de-los-municipios-en-colombia/>

García Villegas, M. (2017). *El orden de la libertad: Estado, derecho y desigualdad en Colombia*. Fondo de Cultura Económica.

López-Murcia, J. (2022). *Recentralisation in Colombia: The contradictions of decentralisation and the persistence of central control*. Palgrave Macmillan



O'Donnell, G. (2004). The Quality of Democracy: Why the Rule of Law Matters. *Journal of Democracy* 15(4), 32-46. <https://dx.doi.org/10.1353/jod.2004.0076>.

O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia, y estado. Teoría con intención comparativa*. <https://revistas.usal.es/cuatro/index.php/1130-2887/article/view/8717/8882>

Tilly, C. (1992). *Coercion, capital, and European states, AD 990–1992*. Cambridge, MA: Blackwell Publishers.