



Los territorios para el desarrollo y el bienestar

 **YouTube** <https://www.youtube.com/watch?v=icVbVz1VUtg>

Jorge Iván González, director del DNP, inicia este seminario afirmando que la sectorialización se puede y se debe romper adoptando el punto de vista del territorio. Saluda a los invitados y recalca la vigencia de viejas conversaciones con varios invitados sobre temas de eficiencia del gasto y, en particular, con Fernando Rojas, acerca de temas fiscales. Sobre un aspecto de gran actualidad recuerda que el DNP introdujimos en el Plan de Desarrollo un artículo que propone que el presupuesto sea por programas, la única manera de romper la sectorialización y la visión de corto plazo.

El profesor González agradece a Luis Mauricio Cuervo, PhD en urbanismo de la Universidad de París, sus estudios sobre urbanismo y aglomeraciones; y comenta que las ciudades han adquirido una ventaja como la que propone el principio de Mateo (el evangelista): “a quien tiene más se le dará más, y a quien no tiene se le quitará lo poco que tiene”. Esto se debe a que las aglomeraciones hacen posible el desarrollo de las economías a escala. Por ello, en las grandes ciudades se crean actividades endógenas complejas, que a veces se deben corregir y otras veces se deben aprovechar.

El director relata que hace un par de días se comprometió en el Congreso a que el Departamento Nacional de Planeación en conjunto con el ministerio de Hacienda a proponer una alternativa de reforma del estatuto presupuestal, para impulsar el tema del presupuesto por programas, que en su opinión es la única alternativa para superar las trabas de la sectorialización. Además, se refirió a una reunión con la Misión de Sistema de Ciudades, en la que se trató el importante tema de las aglomeraciones, e insistió en que el DNP sigue sin incorporar la geografía a los estudios económicos.

Mencionó que en la discusión sobre el presupuesto de inversiones por departamentos se han revelado cifras dramáticas: a Vichada

se destinan 413 mil millones, a Vaupés 225 mil millones, a Chocó 1,6 billones y Antioquia 8,4 billones. Estas cifras reflejan el maltrato que se da a la Amazonia, al Vichada y al Guainía, y son apenas una muestra de las inequidades que se cometen con las regiones: “este reparto del presupuesto es vergonzoso”.

Antioquia y las regiones tienen dinámicas distintas y se debe modificar la manera actual de transferir los recursos. Las grandes ciudades deben ser responsables de lo que pasa en la Amazonia, Vichada y Guainía, pues consumen su agua y su aire. Se debe lograr una convergencia mediante grandes proyectos. Y los recursos no se pueden distribuir a personas sino a esos proyectos. Se pregunta cómo potenciar estas dinámicas desde la geografía y dice que llegar a hacerlo sería una revolución.

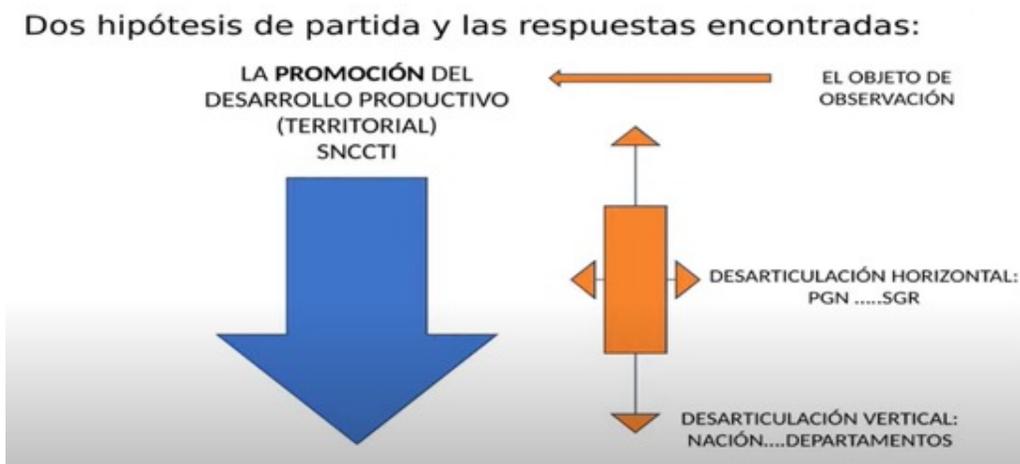
Darío Indalecio Restrepo, director de la Misión de Descentralización, plantea que se llevan 30 años criticando a la descentralización, una descentralización muy centralizada. Se ponen demasiadas trabas desde el centro y no se reflexiona sobre las diferencias. Otro problema es que los gastos son sectoriales con una tendencia a unificar criterios de productividad, sin reconocer los territorios; así se profundizan las brechas de inequidad entre ellos. Tres municipios concentran la mayor parte del PIB, son una máquina de producción y reproducción. ¿Cómo desmontar esto?

Plantea que se debe reconocer la diversidad y la confluencia de tres geografías: económica, poblacional y ambiental. Si solo se toman la población y el capital fiscal como referentes de eficiencia no se podrán superar estas brechas. Pero si se toma la geografía aparecen otras cosas. Los departamentos no se pueden considerar de un mismo modo. Y no se trata de igualar a la fuerza, se debe reconocer la vocación de los diversos territorios. Pero no solo reconocer su vocación sino también fortalecer sus potencialidades; además de encontrar otra manera de organizar la planeación y de territorializar el gasto, con el propósito de que las inversiones sean pertinentes.

Para Luis Mauricio Cuervo el propósito de su trabajo es examinar la relación entre desarrollo económico y regionalización con el fin de aportar al debate actual. Se necesita una forma distinta de mirar los problemas. Una realidad desconocida requiere nuevos nombres para conocerla, dice el expositor.

Es necesario proponer un camino para afrontar el desafío de las grandes transformaciones, reflejado en las grandes desigualdades económicas territoriales; y determinar si la descentralización contribuye a afrontarlas logrando que las iniciativas de desarrollo local contribuyan a ese propósito. Es muy conveniente conocer la experiencia internacional a este respecto. Chile y Brasil han mostrado una reducción sistemática de sus desigualdades regionales; y es de mucha ayuda saber de qué manera esos países han logrado articular las políticas que buscan reducir sus brechas territoriales. A diferencia de esos dos países, en Colombia tenemos dos grandes tipos de desarticulación: una desarticulación horizontal entre sectores y una desarticulación vertical entre niveles y programas territoriales (la Cepal, el DNP y la OCDE apoyan estas dos hipótesis).

Cuadro 1. Dos hipótesis



Fuente: DNP (2023).

No obstante, en las políticas colombianas se debe rescatar la declaración sincera y sistemática de que el desarrollo productivo debe articular los desarrollos departamentales, y la necesidad de construir un sistema nacional de competitividad de ciencia y de tecnologías de la información.

Sin embargo, el país no ha podido articular, en un sentido horizontal, el Sistema Nacional de Regalías y el Presupuesto General de la Nación. Y, en el sentido vertical, subsiste un gran desajuste y, por tanto, una falta de articulación entre las jerarquías territoriales: nación, departamentos, municipios.

Los problemas que provoca esa desarticulación han sido examinados e ilustrados por algunos trabajos que se mencionan en el cuadro 2. Entre ellos se destaca el documento CONPES 3866 de 2016, que recoge la política nacional de desarrollo productivo y que contiene una extensa bibliografía sobre el tema.

Cuadro 2. Documentos y organizaciones: DNP, OCDE, Cepal

1. CONPES 3866, 2016. **POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO PRODUCTIVO**. Bogotá, agosto de 2016, 124 p.
2. OECD/UN/UNIDO (2019), **Production Transformation Policy Review of Colombia: Unleashing Productivity**, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264312289-en>
3. Gómez, A.P. 2021, "Estudio del sistema de apoyo a las empresas en Colombia en su dimensión nacional", *Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/191)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.
4. Gómez, A.P. 2023. "Fondos regionales de desarrollo productivo: análisis del Sistema General de Regalías (SGR) de Colombia", *Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/24)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

Fuente: DNP (2023).

Por su parte, el cuadro 3 resume las primeras señales de salida y tareas pendientes en torno a las políticas sobre desarrollo productivo territorial en los casos más representativos de la región.

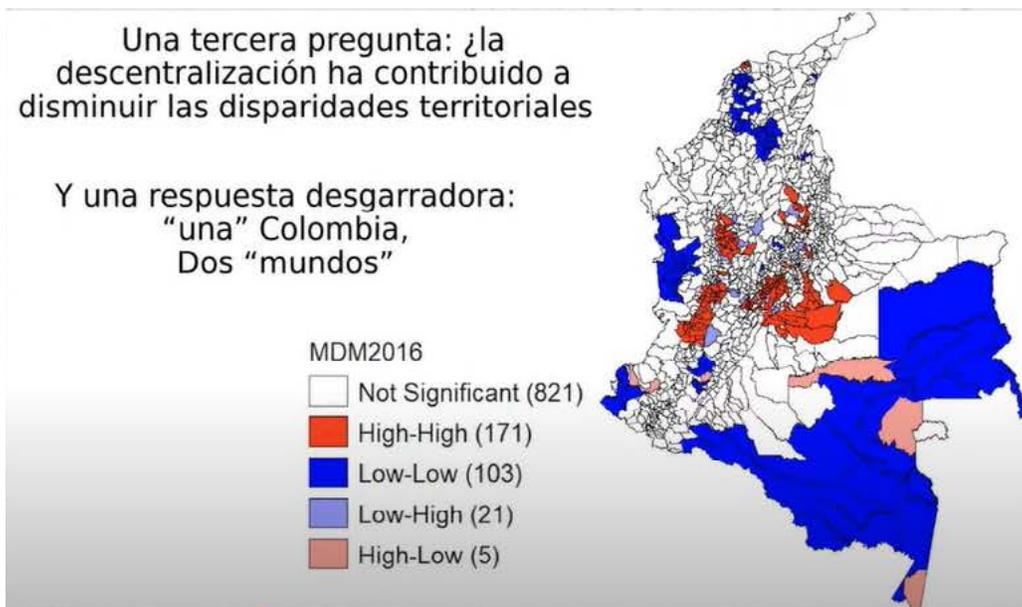
Cuadro 3. Primeras señales de salida y tareas pendientes

<p>En materia de articulación VERTICAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • El programa OVOP (One Village, One Product) (DNP-JICA) es una experiencia que debería evaluarse y utilizar para explorar salidas • De la misma manera, los mecanismos de operación del SENA (desconcentración funcional) y de la Agencia de Desarrollo Rural (distribución regional del presupuesto y enfoque integral) • El OT chileno, la desconcentración regional y la operación del Fondo de Desarrollo Regional abren pistas interesantes
<p>En el plano de la articulación HORIZONTAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • La experiencia colombiana del Comité Especial de Coordinación de OT merece examinarse y evaluarse
<p>En la conjugación</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Política Nacional de Desarrollo Regional (PNRD) tiene el esquema de articulación más completo y ambicioso, pero su gestión ha sido débil

Fuente: DNP (2023).

El mapa 1, que utiliza los indicadores fiscales del DNP, representa el buen o mal desempeño fiscal. Sus resultados son estremecedores: el rojo muestra un buen desempeño y el azul un mal desempeño. Aunque el mapa refleja el desempeño, no profundiza el análisis fiscal.

Mapa 1. Valoración de la descentralización



Fuente: DNP (2023).

Como ya se mencionó, el análisis de la descentralización en Colombia obliga a examinar las experiencias de Chile y Brasil, que arrojan luces sobre el tema y han mostrado buenos resultados en la región. Chile ha logrado una reducción sistemática de las disparidades territoriales en las últimas décadas. Y Brasil asumió el reto de ampliar sus fronteras económicas hacia las regiones con el mismo propósito: reducir las disparidades territoriales.

En un sentido comparativo, el cuadro 4 resume las señales y las tareas pendientes para el avance de la descentralización en la región. Las disparidades territoriales en Colombia venían disminuyendo hasta el año 2001. Desde ese año han aumentado sistemáticamente, a diferencia de lo que se ha logrado en Chile y Brasil desde 1970. Para el trabajo que resume el expositor se hicieron algunas entrevistas que buscaban recoger evidencias sobre la necesidad de entender que el desarrollo territorial no se mueve en una línea continua como sostiene la tradición teórica.

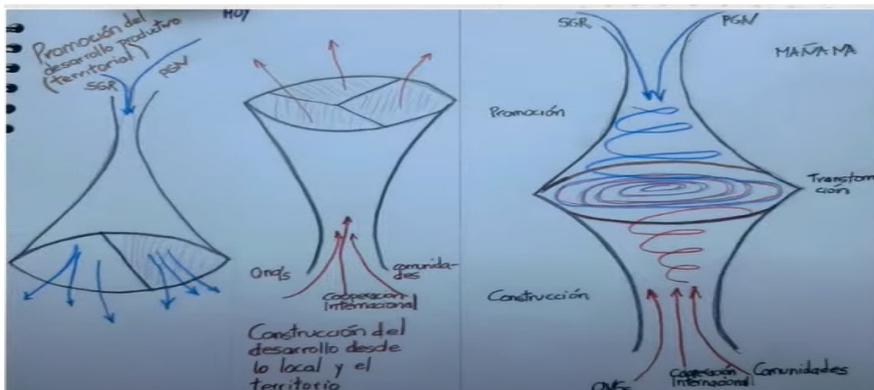
Cuadro 4. Señales y tareas pendientes

- Los casos de contraste (Brasil y Chile) revisados, ponen en evidencia que la descentralización es uno de entre un conjunto de factores que incide sobre las disparidades territoriales:
- El caso de Brasil pone en evidencia la importancia que ha tenido la progresiva extensión geográfica de la frontera económica y la diversificación de la estructura productiva
- En el caso de Chile la integración infraestructural del territorio y la calidad de los servicios sociales han jugado un importante papel
- Para Colombia, queda en evidencia la necesidad de articular la descentralización con políticas de desarrollo de la **infraestructura** con sentido de equidad territorial, y con la necesaria **diversificación** del aparato productivo

Fuente: DNP (2023).

En los territorios se sostiene que se necesita más cooperación que acompañamiento del Estado central, y que se requiere un trato digno y flexibilidad. Con fines pedagógicos, Cuervo dibujó dos conos que representan la promoción y la construcción, los cuales se deben unir para lograr la transformación (cuadro 5).

Cuadro 5. Vasos comunicantes de la transformación



Fuente: DNP (2023).

Considerando la necesidad de reconocimiento de los estamentos sociales de los territorios y de un trato respetuoso y cooperativo hacia sus comunidades, la construcción del desarrollo desde el territorio debe atender las cinco condiciones que se exponen en el cuadro 6.

Cuadro 6. Cinco condiciones para construir desarrollo desde el territorio



Fuente: DNP (2023).

Cuervo cierra su exposición preguntando: ¿Qué hacer? Como parte de la respuesta sostiene que se requieren acciones significativas tanto en lo que atañe a los marcos legales como a la planeación económica, pero escuchando siempre a los actores territoriales y teniendo en cuenta sus experiencias.

En la segunda parte de la respuesta dice que hay una abundante lista de cosas pendientes y de acciones que se pueden llevar a cabo, en esta apuesta por los territorios, más allá de las barreras burocráticas, ideológicas o tecnocráticas.

El cuadro 7 resume las propuestas del expositor relacionadas con la organización de los actores y las tareas que se deben emprender.

Y cierra

Cuadro 7. ¿Qué hacer?

Conformar un grupo de trabajo plural que:

1. Convoque actores públicos que hacen parte del SNCCIT
2. Convoque a los actores largamente comprometidos en la construcción del desarrollo desde el territorio: Programas de Desarrollo y Paz, ADEL (Red ADEL)
3. Se proponga como objetivo de corto plazo la elaboración de una agenda y, en el largo plazo, del diseño de una estrategia (una política) para el desarrollo económico multiescalar (DELME) que:
4. Identifique y visualice las alternativas que permitan el ensamblaje del doble cono de la transformación territorial: ¿un subsistema al interior del SNCCTI? ¿un espacio de coordinación semejante al Comité Especial de Coordinación del Ordenamiento Territorial? ¿Una ventanilla única de operación del DELME? ¿Un mecanismo de asignación presupuestal regional (caso ADR)? ¿Una estrategia de desconcentración funcional a través de oficinas regionales (tipo SENA)?

Y, además, que:

- Identifique las acciones para **fortalecer el papel del municipio** como base o fundamento, punto de partida para la promoción del DELME: ¿conocemos lo que hace? ¿las estrategias que emplea?: intermediación laboral, reactivación económica (compras públicas e inversiones), cadenas locales de suministro para la provisión de bienes y servicios asociados con la educación y la salud, creación de cadenas locales de suministro alimentario.
- Identifique **los nudos**, los obstáculos al desarrollo local que se pueden desatar **desde la nación**: superposición de instrumentos de planificación, simplificación de mecanismos de entrega de información y rendición de cuentas a las instituciones nacionales
- Identifique las acciones de **cooperación horizontal**: cooperación técnica cruzada entre iniciativas de desarrollo económico local y territorial, plataforma de registro y sistematización de experiencias territoriales, programa de investigación de iniciativas y experiencias promovido desde el MinCyT y las Universidades, un foro periódico permanente para el encuentro de iniciativas, experiencias y sus agentes promotores, promoción de un programa o de una Escuela de capacitación en DELME.

Fuente: DNP (2023).

Fernando Rojas, especialista en tributación territorial de la Universidad de Harvard, invita a asumir una actitud mental de optimismo hacia las propuestas de política actuales y a concebir el cambio como un gran desafío. El exceso de legislación y de diseño en Colombia ha producido una maraña nada funcional, dice Rojas. En cambio, la experiencia de Nueva Zelanda muestra que las cosas se pueden hacer con bastante sencillez. El cuadro 8 presenta una secuencia que va de la oferta de asistencia técnica, examina las insuficiencias de las herramientas disponibles, describe la relación entre expectativas y comportamiento de los actores locales y termina con los indicadores que sirven para elaborar un diagnóstico sintético de la descentralización.

Cuadro 8. Diagnóstico sintético



Fuente: DNP (2023).

El expositor argumenta que desde 2002 se dice que los municipios deben hacer lo que hace y dice la nación, y solo se espera que pongan sus cuotas respectivas. En cambio, de lo que se trata es de buscar y construir cercanía con los ciudadanos en toda la gama de políticas. Por ello, para diseñar las medidas de descentralización se deben revisar las necesidades de las regiones y elaborar los planes a partir de ella, lo que él denomina planeación desde la concurrencia.

La brecha de capacidades se ha estudiado durante muchos años construyendo y analizando indicadores de desempeño que tienen poco o nada que ver con lo que hacen los municipios. Las herramientas no son adecuadas y son insuficientes. Además, no se han institucionalizado los mecanismos para analizar adecuadamente los logros de la centralización y contrastarlos con los logros de la descentralización. Fernando Rojas afirma que el Ministerio de Hacienda recorta el gasto, pero no racionaliza el gasto.

Los problemas que intenta resolver la política de descentralización no son ajenos al sector público. La concurrencia se entiende como el gasto del sector público en el territorio: un principio de la Constitución de 1991 que no se ha desarrollado a plenitud hasta hoy.

El gobierno nacional debe hacer compromisos con las regiones y, además, rendirles cuentas sobre el cumplimiento de esos compromisos. En Colombia nunca se ha hecho una revisión de la forma en que cambió el presupuesto con la administración. El cuadro 9 sugiere una ruta para el desarrollo de procesos en el debate sobre la descentralización.

Cuadro 9. Requerimientos del prototipo



Fuente: DNP (2023).

Con respecto a lo que se puede hacer de manera inmediata o próxima, tenemos un escenario para que los alcaldes se sienten a conversar con el gobierno nacional. Basta un pequeño giro con tan solo un poco, un poco nada más, de los recursos.

Ángela Penagos, presidente de FINAGRO, comienza comentando un avance significativo: que el presupuesto no sea sectorial sino por programas ya marca una pauta importante de cambio. Concibe el problema rural como un asunto que no debe reducirse al ámbito del Ministerio de Agricultura; por ejemplo, el problema de la electrificación rural no es un problema que deba afrontar el Ministerio de Agricultura sino el Ministerio de Minas y Energía. Hace tres comentarios críticos basados en su experiencia de trabajo en el DNP: 1) eliminaría la subdirección sectorial y solo dejaría la territorial; 2) es necesario que la planeación y el país se vean desde la perspectiva de las disparidades territoriales; y 3) la estructura del presupuesto debería corresponder a las necesidades y problemas que se perciben desde los territorios.

Comenta que en este seminario ha estado ausente el tema de la ruralidad en la discusión, y que le preocupa que las problemáticas solo se enfoquen desde el punto de vista de las ciudades. Pregunta cuáles son las dinámicas de las aglomeraciones. Colombia es un país de pueblos y de áreas rurales, de regiones; es un territorio muy heterogéneo. Además, las dinámicas de las ciudades son los de sistemas urbano-rurales; como el agua, el sistema agroalimentario y la estructura agraria. Bogotá tiene ya una zona de reserva campesina del Sumapaz, esa es la ruralidad de Bogotá que se solía pasar por alto.

También se deben estudiar y afrontar los temas relacionados con el conflicto, así como sus particularidades territoriales. Y se deben construir o perfeccionar las herramientas institucionales para tomar decisiones y resolver los problemas. Por ejemplo, la estructura presupuestal demasiado rígida. No es razonable que un pequeño proyecto en Puerto Inírida tenga que ser aprobado en Bogotá. La ruralidad es un flujo, no es un stock. Cabe repensar qué capacidades locales se tienen para resolver los conflictos socio-territoriales.

> Referencias

DNP (2023). Los territorios para el desarrollo y el bienestar. <https://www.youtube.com/watch?v=icVbVz1VUtg>

“Este documento representa la opinión de sus autores y no compromete la posición institucional del Departamento Nacional de Planeación”.