

Reflexiones sobre Ordenamiento y Desarrollo Territorial en Colombia



Unión Europea



cooperación
alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementado por

giz
Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación



RIMISP
Centro Latinoamericano
para el Desarrollo Rural

Luis Alberto Rodríguez
Director General

Daniel Gómez Gaviria
Subdirector General Sectorial

Amparo García Montaña
Subdirectora General Territorial

Diana Patricia Ríos García
Secretaria General

DIRECCIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL (DDDR)

Roberto Núñez Vega
Director (e) 2020, presente

Diego Hau Caicedo
Director 2019-2020

Esteban Páez Correa
Subdirector Ordenamiento y Desarrollo Territorial

María Fernanda Cortés Garzón
Coordinadora Grupo de Estudios Territoriales

EQUIPO TÉCNICO DDDR

Ordenamiento territorial

María del Pilar Aguilar Montoya
María Cristina Martínez Muñoz
Fabián Suárez Burbano

Subregiones funcionales

Karina Acevedo González
Luz Karine Ardila Vargas
José Ramón Romero Pineda

Asociatividad territorial

Catalina Duarte Sánchez
Natalia Burgos Cuevas

Con la cooperación de:

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
(GIZ) GmbH
Programa ProPaz/ForPaz
Carrera 24 núm. 39A-41 Parkway
Bogotá D.C., Colombia

Anja Heuft
Coordinadora General del Programa ProPaz

Jhon A. Castañeda Zambrano
Coordinador Proyecto ForPaz

Esmeralda Rodríguez Fernández
Asesora Técnica

Esta publicación ha sido apoyada por el Programa de Apoyo a la Construcción de Paz en Colombia ProPaz, en el marco del componente ForPaz, cofinanciado por la Unión Europea e implementado por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH y sus contrapartes colombianas, por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania. Las ideas presentadas en este texto son responsabilidad exclusiva de los(as) autores(as) y no comprometen la línea institucional de la UE ni de la GIZ.

Este documento fue construido en el marco del contrato "Elaboración de insumos y recomendaciones en materia de descentralización, asociatividad territorial y desarrollo regional apoyados por el programa ForPaz", implementado por RIMISP.

Autores:

Corporación de Derecho Privado Rimisp- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Ángela María Penagos
Alfredo Bateman
Yadira Díaz
María Elisa Rugel
Santiago Satizábal
Sebastián Arbeláez
Juan Sebastián Silva

REFLEXIONES SOBRE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL EN COLOMBIA

ISBN 978-958-59802-5-9

Corrección de estilo Luisa Fernanda Tellez

Diseño Alejandra Medina

Impreso por Nuevas Ediciones S.A.S.

©

Las opiniones expresadas a lo largo de este trabajo pertenecen a sus autores y no reflejan necesariamente las opiniones del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

1 LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO TERRITORIAL EN COLOMBIA	13	3.4 Referencias	70
1.1 Bases conceptuales del pacto por la descentralización	15	3.5 Anexos	72
1.2 Misión de Descentralización	27		
1.3 Referencias	28		
2 EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO ELEMENTO ESTRUCTURADOR DEL DESARROLLO	29	4 LA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL COMO MECANISMO ESTRATÉGICO DE CONCURRENCIA DE ESFUERZOS Y RECURSOS	75
2.1 El ordenamiento territorial como estructurador del desarrollo sostenible	30	4.1 La asociatividad territorial y la gestión del desarrollo más allá de los límites político-administrativos	76
2.2 Balance del ordenamiento territorial en Colombia: es necesaria una política general del ordenamiento territorial	33	4.1.1 Las relaciones funcionales como insumo para la asociatividad territorial	80
2.3 Propuesta del alcance de la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT)	37	4.2 Las figuras institucionales previstas para la asociatividad territorial en Colombia	83
2.4 Recomendaciones a la luz de los propósitos de la Misión de Descentralización	43	4.2.1 Los esquemas asociativos territoriales existentes	85
2.5 Referencias	46	4.2.2 Estado de la asociatividad territorial existente	87
3 LAS INTERDEPENDENCIAS ESPACIALES COMO HERRAMIENTA DE DISEÑO Y FOCALIZACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA	47	4.3 Recomendaciones para el fortalecimiento de la asociatividad	91
3.1 Interacciones e interdependencias espaciales	49	4.3.1 Buscar esquemas de aportes fuertes que garanticen la estabilidad en el funcionamiento institucional de las iniciativas de asociatividad territorial	91
3.2 Aplicaciones de política pública	54	4.4 Referencias	96
3.2.1 Estableciendo una escala supramunicipal con relaciones funcionales: la subregionalización funcional de Colombia.	54	5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	97
3.2.2 Planeando desde una escala supramunicipal	59	5.1 Contexto en el que se desarrollará la misión de descentralización	100
3.2.3 Evaluación ex ante de intervenciones de política pública para la focalización territorial	62	5.1.1 Particularidades del proceso de descentralización colombiano	101
3.3 Conclusiones	68	5.2 Aportes a la Misión de Descentralización	103
		5.2.1 Competencias y capacidades	103
		5.2.2 Arreglo Institucional	104
		5.2.3 Gestión presupuestal y asociatividad	105
		5.3 Referencias	108

GLOSARIO

Asociatividad Territorial: la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (1454 de 2011) definió a la asociatividad como un principio del ordenamiento territorial que “propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes”.

Desarrollo territorial: proceso de transformación productiva, social e institucional de un territorio que permite reducir las desigualdades existentes en su interior y entre territorios, que promueve dinámicas virtuosas en las que el crecimiento económico está acompañado de reducciones en los niveles de pobreza y desigualdad. Sus determinantes son las relaciones entre actores, instituciones y estructuras sociales en busca de una mayor cohesión territorial. Hacen parte del desarrollo territorial todas las acciones, instrumentos y políticas orientadas a la transformación de un territorio.

Esquemas Asociativos Territoriales: unión voluntaria y libre de dos o más entidades territoriales para realizar acciones conjuntas, con el fin de alcanzar objetivos comunes que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible. Lo anterior se materializa en un acuerdo de voluntades y se formaliza a través de un arreglo institucional.

Funcionalidades territoriales: representan el conjunto de interdependencias sociales, ambientales, económicas y culturales entre territorios y no necesariamente están circunscritas a los límites político-administrativos. La identificación y aprovechamiento de estas interdependencias pueden ser un punto de partida para idear políticas de desarrollo territorial que favorezcan la integración territorial y permitan un mayor aprovechamiento de las potencialidades territoriales.

Gobernanza territorial: se puede decir que por un lado consiste en la forma en cómo se organiza el territorio y el Estado en ese territorio y, por otro, en la manera en cómo se reparten responsabilidades y se toman las decisiones en esos territorios. Por lo tanto, se puede decir que es el arreglo institucional y las reglas entre actores para avanzar en el desarrollo territorial.

Hechos regionales: relaciones funcionales e interdependencias de carácter supradepartamental.

Hechos subregionales: relaciones funcionales e interdependencias de carácter supramunicipal, dentro de las cuales se encuentran los “hechos metropolitanos” que describen los elementos de las relaciones funcionales metropolitanas.

Ordenamiento territorial: es el proceso de planificación y gestión de las entidades territoriales que tienen como propósito lograr una adecuada organización político-administrativa del “Estado” en el territorio. La Ley 1454 de 2011 establece que la finalidad del OT “es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentando el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos”.

Plan de ordenamiento territorial: instrumento básico definido en la Ley 388 de 1997, para que los municipios y distritos del país planifiquen el ordenamiento del territorio. Define a corto, mediano y largo plazo la apuesta territorial estratégica del municipio, y la regulación de los usos del suelo a través del ordenamiento físico, y permitiendo una mejor toma de decisiones sobre las acciones por desarrollar en el territorio, a fin de asegurar que haya certeza y seguridad sobre las decisiones que se llevan a cabo.

Plan de Ordenamiento Departamental: La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (1454 de 2011) lo define como el instrumento de planificación estratégica para el ordenamiento del territorio departamental, que comprende un conjunto de herramientas articuladas y armonizadas, tales como modelos, directrices, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de impacto territorial supramunicipal, con una perspectiva de largo plazo. En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio.

Sistema de Ordenamiento Territorial: conjunto de normas, políticas, instrumentos, procedimientos, actores públicos y privados, entidades e instancias con competencia o incidencia en el ordenamiento territorial

+. Es decir, su objetivo será garantizar la concurrencia, la coordinación, la subsidiaridad, la transversalidad, la multisectorialidad y la planeación multinivel.

Territorios funcionales: espacios que contienen una alta frecuencia de interacciones económicas y sociales entre sus habitantes, sus organizaciones y sus empresas. Formalmente un territorio funcional es un conjunto geográficamente continuo de unidades territoriales dentro del cual un porcentaje importante de los habitantes se desplazan regularmente para trabajar (Berdegué, Jara, et al; 2011).

Territorio: es un espacio concreto, aire, tierra, suelo, agua, medio natural que asegura la supervivencia de

diversas formas de vida que, a su vez, es apropiado, habitado y/o delimitado históricamente. Es decir, un espacio constituido a través de las interrelaciones de los factores ambientales, de los organismos vivos e inertes, de los actores sociales con intereses comunes o no, y las dinámicas económicas e institucionales que lo van construyendo en el marco de un proceso histórico. El territorio, por lo tanto, es una construcción colectiva, social, histórica y cultural; se materializa, en parte, en la medida que existen grupos sociales que lo construyen, dotándolo no solo de realizaciones materiales sino de significados y contenidos simbólicos (Comité Interinstitucional de la Comisión de Ordenamiento Territorial (2019).

SIGLAS

AM	Áreas metropolitanas	DNP	Departamento Nacional Planeación
AMVA	Área Metropolitana del Valle de Aburrá	EAT	Esquemas asociativos territoriales
ART	Agencia de Renovación del Territorio	ENTerritorio	Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial (antes Fonade)
ASAE	Aeródromos para los servicios aéreos esenciales	ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
Asopatía	Asociación Supramunicipal de Municipios del Alto Patía	ET	entidades territoriales
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales	FES	Fundación para la Educación y el Desarrollo Social
CEI-COT	Comité Especial Interinstitucional de la Comisión de Ordenamiento Territorial	FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social	FONADE	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (hoy ENTerritorio)
COT	Consejo Superior para la Administración del Ordenamiento Territorial	FUT	Formulario Único Territorial
CROT	Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial	GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional)
CSAOSR	Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural	GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung (Sociedad de Responsabilidad Limitada)
CSAOT	Consejo Superior de Administración para el Ordenamiento del Territorio	IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística	Invías	Instituto Nacional de Vías
DDDR-DNP	Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional del Departamento Nacional de Planeación	IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
DDDR-Rimisp-GIZ	Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural y Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional	LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
DEL	Desarrollo económico local	MCO	mínimos cuadrados ordinarios
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	MGN	Marco Geoestadístico Nacional
DIMAR	Dirección General Marítima	MOTR	Modelos de Ordenamiento Territorial Regional
		NAU	Nueva Agenda Urbana
		ND	nodos dinamizadores
		OCAD	Órgano Colegiado de Administración y Decisión
		OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible	RAPE-Región Central	Región Administrativa y de Planeación Especial de la Región Central
OT	Ordenamiento Territorial	Red RINDE	Asociación Red de iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial
OTT	Observatorio de Ordenamiento Territorial	Rimisp	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
PAP	provincias administrativas y de planificación	RiSE	Research in Spatial Economics Investigación en Economía Espacial
PDT	Programa de Declaración Telemática	RPG	Regiones de Planificación y Gestión
PEMOT	Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial	ARAR	Spatial autoregressive models with spatial autoregressive disturbances of arbitrary (finite) order.
PERS	Planes de Energización Rural Sostenible	SEI	Servicios Especializados de Información.
PGN	Procuraduría General de la Nación	SGP	Sistema Generalizado de Participaciones
PGOT	Política General de Ordenamiento Territorial	SGR	Sistema General de Regalías
PIB	Producto Interno Bruto	SINA	Sistema Nacional Ambiental
PIDAR	Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural	SOT	Sistema de Ordenamiento Territorial
PND	Plan Nacional de Desarrollo	TL	Territorial Level Nivel Territorial
PNVIR	Plan Nacional de Vías para la Integración Regional	TL3	Territorial Level 3 Nivel Territorial 3
POD	Planes de Ordenamiento Departamental	UE	Unión Europea
POT	Planes de Ordenamiento Territorial	UPAS	Unidades Productivas Agropecuarias
RAP Pacífico	Región Administrativa y de Planeación del Pacífico	UPME	Unidad de Planeación Minero-Energética
RAPE	Regiones Administrativas de Planeación Especial	UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
RAP	Regiones Administrativas de Planeación		

PRESENTACIÓN

Colombia se caracterizó por un buen dinamismo de la actividad económica con relación a otras economías de la región, durante las dos primeras décadas del 2000. Este dinamismo estuvo acompañado de una mejora notable de las condiciones sociales, especialmente de una reducción significativa de los niveles de pobreza, la cual descendió casi 22 puntos porcentuales, al pasar de 49% en 2002 a 27% en 2018, según la definición de pobreza monetaria. No obstante, la crisis sanitaria y económica originada por la pandemia del COVID 19 ha puesto en riesgo los logros en términos socioeconómicos, al tiempo que genera presión adicional en exacerbar brechas existentes.

Desde una perspectiva territorial, la pandemia tiene impactos heterogéneos en los diferentes departamentos y municipios del país con incidencia directa en la calidad de vida, tejido empresarial y finanzas territoriales. En este escenario, la rápida recuperación del país requiere de un enfoque que supere las divisiones político-administrativas, promueva mejores inversiones, propenda por la generación de recursos propios, facilite trabajar de manera colaborativa entre entidades territoriales y busque una articulación entre los instrumentos de planeación del territorio para aprovechar sus potencialidades y alcanzar mayor eficiencia en el gasto.

Este enfoque territorial fue consignado en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, a partir de estrategias que buscan el fortalecimiento de la gobernanza multinivel de carácter horizontal y el desarrollo del ordenamiento territorial; temas que adquieren mayor relevancia como respuestas a los desafíos territoriales impuestos por la pandemia. En particular, la consolidación de la gobernanza multinivel, especialmente de carácter horizontal, permitirá la concurrencia de actores y recursos para maximizar los resultados de las intervenciones y la promoción de proyectos de impacto regional. Igualmente, la articulación de los instrumen-

tos de planeación y desarrollo con los instrumentos de ordenamiento territorial permitirá convergencia de las diferentes apuestas bajo un análisis que complemente la visión territorial con su estructura físico espacial.

En este marco, las funcionalidades territoriales; es decir, las interrelaciones socioeconómicas, culturales y ambientales entre los diferentes municipios juegan un papel notable como fundamento conceptual, al reconocer relaciones que van más allá de los límites político-administrativos y cuyo aprovechamiento permite una mejor focalización de la inversión pública, mayor impacto de las intervenciones y ganancias por economías de escala e integración subregional.

Este libro aborda los desarrollos, avances y desafíos del país para la consolidación de mecanismos que contribuyen al desarrollo regional, en particular, aquellos relacionados con la asociatividad y el ordenamiento territorial, así como las funcionalidades territoriales. Los diferentes capítulos se construyeron con insumos de consultorías con RIMISP, Fedesarrollo y otros consultores, gracias a cooperación delegada de la Unión Europea a la GIZ en Colombia, en el marco del proyecto de Fortalecimiento y consolidación de capacidades locales y regionales para la planificación, el ordenamiento territorial y la construcción de paz – ForPaz.

El Departamento Nacional de Planeación, como principal usuario de los resultados de estas consultorías, agradece la contribución del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania y pone a disposición del público dichos insumos para su apropiación, análisis y reflexión en momentos en los que se avanza hacia la revisión y desarrollo del modelo descentralizador del país y enfrenta desafíos impuestos por la pandemia. Entonces, se espera que estos insumos nutran los ejercicios de planeación de las entidades territoriales y las discusiones en torno a cómo garantizar una provisión más eficiente de bienes y servicios.

Amparo García Montaña

Subdirectora General Territorial
Departamento Nacional de Planeación

PRÓLOGO

La cooperación delegada de la Unión Europea Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) a través del proyecto de Fortalecimiento y consolidación de capacidades locales y regionales para la planificación, el ordenamiento territorial y la construcción de paz –ForPaz- surgió en 2016 de la premisa de aportar a la consolidación de una visión de desarrollo territorial y de construcción de paz, acorde con las características de las regiones, su diversidad y sus potencialidades y donde la ciudadanía juegue un rol central en la construcción del desarrollo.

Cabe anotar que, en las últimas dos décadas se ha producido una doble transformación en el modo de entender la descentralización. En primer lugar, de una visión técnica de la descentralización se ha pasado a un entendimiento más político de la descentralización como «habilitación de la gente mediante la habilitación de sus gobiernos locales».

En segundo lugar, las preocupaciones con respecto a la asignación exclusiva de funciones enteras a través de los diferentes niveles de gobierno han dado paso a una búsqueda de acuerdos de gobernanza a varios niveles, ya que distintos niveles pueden compartir la responsabilidad de un bien o servicio público, lo que requiere nuevas y más intensas formas de colaboración intergubernamental.

Por tal motivo, todos estos cambios han conformado una nueva interpretación de los actores locales como agentes de desarrollo, si se tiene en cuenta que es el enfoque de desarrollo endógeno la vía para la resolución de conflictos y construcción de paz, el que tanto la Unión Europea como sus Estados miembros vienen trabajando en Colombia desde hace más de 20 años.

De igual manera, para ForPaz esto implicó trabajar en dos niveles y garantizar que se comunicaran entre sí. Por una parte, impulsar las iniciativas que diversos actores comunitarios, sociales, públicos y privados vienen implementado en los territorios o en el nivel local para garantizar su desarrollo a través de ejercicios que propenden por el bienestar y los derechos de las comunidades. De otra parte, apoyar a nivel nacional y a las entidades de gobierno encargadas de la formulación de políticas nacionales generando insumos que permitieran que las mismas estuvieran más acordes con la realidad de los territorios y sus necesidades.

Entonces, este libro sintetiza los resultados del apoyo del proyecto ForPaz a través de diferentes mecanismos como asistencias técnicas y consultorías al DNP desde

el 2017, y busca que las reflexiones aquí consignadas sirvan como insumo para la próxima Misión de Descentralización prevista en el Plan Nacional de Desarrollo, además de ofrecer recomendaciones que permitan establecer conexiones entre los dos niveles mencionados anteriormente.

Por ende, se abordarán cuatro grandes temas, que no pretendemos resumir sino mejor invitarlos a profundizar en ellos y generar curiosidad para explorarlos con más detenimiento. En primer lugar, un marco general sobre la descentralización en Colombia; seguido de algunas reflexiones e insumos para una política general de ordenamiento territorial; luego la mención de instrumentos y herramientas para mejorar la focalización y el diseño de políticas públicas territoriales para Colombia y, finalmente, el aporte que tienen los esquemas asociativos en el desarrollo territorial.

Si bien es cierto que, ya se han presentado antes discusiones sobre las herramientas y posibilidades reales para promover un esquema de descentralización en Colombia, el actual Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 ha incluido una apuesta específica para promoverla. Por ejemplo, en el primer capítulo justamente los autores nos plantean un panorama general sobre las líneas estratégicas y herramientas que este instrumento propone para promover un desarrollo territorial que reconozca las heterogeneidades territoriales. Sin duda, es un valioso marco para tener en mente los planteamientos centrales a la hora de abordar el tema de descentralización.

En cuanto al segundo capítulo, el texto propone una concepción del ordenamiento territorial como estructurador del desarrollo. Aunque se plantea una visión general con respecto a instrumentos de política, desde el acompañamiento del proyecto ForPaz a los territorios, cada vez más reafirmamos esta idea y consideramos que un ejercicio consciente de revisión y ajuste del ordenamiento de parte de los municipios a través de ejercicios participativos; unido a unos arreglos institucionales que contengan acuerdos claros entre sectores para el tema, contribuirá al cierre de brechas y a minimizar la desigualdad territorial. Sin duda un reto importante para el arreglo normativo y la política de ordenamiento en general.

Por otro lado, un aspecto novedoso que invitamos a analizar con detenimiento, por los aportes en términos de construcción de políticas diferenciadas para los territorios, se resume en el tercer capítulo del libro.

Aquí, los autores nos muestran un resumen de tres herramientas útiles para focalizar políticas: la subregionalización funcional (herramienta que se tomó como marco para las políticas con enfoque territorial planteadas por el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022), la evaluación ex ante que busca medir el potencial efecto de intervenciones puntuales de política pública y la definición del nivel territorial 3, recomendado por la OCDE para sus estados miembro con fines de diseño y evaluación de política pública, y rescatando la rigurosidad por presentar un tema tan técnico en un lenguaje más sencillo y entendible.

Finalmente, en el cuarto capítulo que trata sobre el rol que tienen los esquemas asociativos en el desarrollo territorial, plantea que la constitución de dichas figuras en el país invita a pensar más allá de los límites de los municipios para preocuparse por conocer cuáles son las capacidades y conexiones que potencian la noción de región. Entonces, aquí surgen palabras tan usadas comúnmente cuando se habla de articulación territo-

rial como: interlocución, coordinación, trabajo entre actores, entre otras.

Por lo tanto, como representantes de la cooperación internacional hacemos la invitación de leer críticamente las páginas que siguen, pues desde nuestro rol consideramos preponderante crear puentes de trabajo para el fortalecimiento de la sociedad civil y la institucionalidad local y nacional. Teniendo en cuenta el apoyo que ForPaz ha brindado en el nivel local, territorial y nacional, el cual parte de la premisa que no se pueden considerar propuestas de manera aislada y que un proceso de planificación del territorio en perspectiva de construcción de paz necesita un ejercicio de diálogo y de negociación para fijar objetivos comunes, esperamos que este texto sea un punto de partida para crear estos puentes y constituya un ejercicio de reflexión, a partir del cual, sea posible promover el diálogo en la construcción de políticas públicas compartidas desde la nación y el territorio.

Patricia Llombart Cussac

Embajadora de la Unión Europea en Colombia

1

LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO TERRITORIAL EN COLOMBIA

Ángela María Penagos

María Elisa Rugel

Sebastián Arbeláez

En primera medida, es conveniente presentar las bases conceptuales del Pacto por la descentralización del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022; los retos y apuestas del país en descentralización con énfasis en ordenamiento y asociatividad territorial, temas que serán abordados a lo largo del libro; y la motivación para repensar el modelo descentralizador colombiano en el marco de la *Misión de Descentralización*.

Es por eso que en este capítulo se recalcarán los elementos que permiten dar cuenta de los recientes paradigmas de desarrollo regional hasta llegar a las propuestas incluidas en el último Plan Nacional de Desarrollo: 2018-2022, en el capítulo Pacto por la des-

centralización, y las apuestas y retos identificados en dicho pacto.

Sin embargo, es necesario abordar preliminarmente la discusión sobre los propósitos de una Misión que aborde las problemáticas territoriales y que pongan en contexto los nuevos desafíos en la planeación del territorio, asociados al reconocimiento de las funcionalidades o interdependencias de los municipios, pero que va más allá de la división político administrativa. Sin duda, son elementos que pueden favorecer una descentralización más coherente con la realidad de los territorios y las aspiraciones de los ciudadanos que habitan en ellos.

1.1

BASES CONCEPTUALES DEL PACTO POR LA DESCENTRALIZACIÓN

Uno de los mayores retos del país en materia de desarrollo regional es la disparidad en el nivel de desarrollo socioeconómico de los territorios. Es decir, en el país coexisten municipios con menos del 10% de los hogares en condiciones de pobreza multidimensional y otros con más del 90% de hogares en dicha condición, según los resultados del censo del DANE en 2018.

Así mismo, el desarrollo económico y productivo ha estado concentrado principalmente en el sistema de ciudades, pero no se ha aprovechado el potencial de desarrollo de todas las regiones del país. Por ejemplo, la participación en el PIB de las subregiones predominantemente urbanas fue de 64% en 2017, mientras que subregiones intermedias y rurales cercanas a ciudad aportaron el 18% y 11% del valor agregado nacional, respectivamente (PND 2018-2022)¹.

El desbalance territorial en términos de desarrollo pone en la agenda problemáticas asociadas a la heterogeneidad territorial, a las capacidades institucionales y la necesidad de plantear mecanismos alternativos que promuevan procesos colaborativos entre entidades territoriales para gestionar recursos, proyectos y procesos de integración territorial, que permitan aprovechar las ventajas de las economías de escalas. Por supuesto, esto implica potenciar la conectividad, los vínculos urbano-rurales y la integración regional y subregional, como factores de transformación a nivel territorial.

Definitivamente, uno de los elementos que es importante precisar en este contexto es que se plantea un cambio en el paradigma tradicional para abordar las problemáticas de la desigualdad territorial. La OCDE (2010) propone que el énfasis en el diseño de las políticas públicas debe estar mucho más centrado en el aprovechamiento de las potencialidades territoriales, a través de políticas sensibles a las realidades territoriales. De esta forma, el marco de la política deja de fundamentarse en la compensación a las regiones rezagadas a través de inversiones y transferencias exógenas, y pasa hacia un enfoque más proactivo que busca aprovechar el potencial regional subutilizado, con inversiones que estimulen el desarrollo y la competitividad.

Del mismo modo, con esta concepción de desarrollo se plantean proyectos integrales con un alcance de política más amplio, en el cual converjan los diferentes sectores en el territorio y concurren diversos actores. Esta concurrencia de actores toma relevancia cuando se considera que los territorios no son unidades aisladas, sino que entre ellos se generan dinámicas de interdependencias, llamadas también relaciones de funcionalidad, que sobrepasan los límites político-administrativos y que es necesario aprovechar para lograr mayor impacto de la política pública.

En este sentido, la elección de la unidad territorial es fundamental para la efectividad de las intervenciones. En Colombia, los departamentos esconden una alta heterogeneidad interna; es decir, los municipios al interior de los departamentos enfrentan desafíos diferentes y, por lo tanto, necesitan respuestas de políticas distintas. De manera que, la escala de focalización no puede circunscribirse a esta unidad político-administrativa. Por el contrario, los municipios son normalmente pequeños, y más relevante aún, es probable que las decisiones tomadas con respecto a la planificación, distribución y asignación de recursos sean más efectivas si se consideran las interdependencias que ocurren entre ellos.

Es conveniente precisar que Colombia viene desde hace varios años realizando un trabajo notorio de reconocimiento de la heterogeneidad territorial y la necesidad de contar con unidades territoriales alternativas que facilitarán la efectividad de las intervenciones a diferentes escalas de gobierno. Un primer abordaje fue a través de la *Misión del Sistema de Ciudades* (Departamento Nacional de Planeación, Dirección de desarrollo territorial sostenible, Comité especial interinstitucional y Comisión de ordenamiento territorial, 2014), la cual reconoce las interdependencias a nivel urbano en el país y llevó a la formulación del Documento CONPES 3819 de 2014.

Dicha política reconoce las relaciones funcionales a nivel económico que existen entre las ciudades, las cuales se miden a través de la conmutación laboral entre ellas². Por tal motivo, esta Misión surge frente al desafío del país de aprovechar completamente los be-

1 La metodología para la definición de las subregiones se aborda en el Capítulo 3.

2 En particular, cuando más del 10% de la fuerza laboral de un municipio se desplaza por motivos de trabajo a otro, se dice que hay

neficios que puede traer la urbanización para impulsar el desarrollo general del país. En este ejercicio, el Sistema de Ciudades en Colombia quedó conformado por 151 municipios, distribuidos en: i) 18 aglomeraciones urbanas (113 municipios); y ii) 38 ciudades uninodales, que desempeñan un papel estratégico por su tamaño, rol como capital de departamento o función subregional en el territorio.

Igualmente, la *Misión del Sistema de Ciudades* reconoce el rol de estas en el desarrollo territorial del país y propone establecer un marco de largo plazo que permita orientar las intervenciones de las entidades de gobierno en los diversos niveles, de forma que se tengan en cuenta las condiciones específicas de los territorios. En este sentido, tal vez uno de los aportes más destacados de esta Misión es reconocer que el desarrollo del país depende del desempeño de las ciudades y que por tanto no es una responsabilidad exclusiva de las entidades territoriales.

Hecha esta salvedad, entonces se propone una política nacional que fije objetivos en materia de productividad, equidad y sostenibilidad del desarrollo urbano en función del desarrollo general del país. Es así como estas recomendaciones se centran en conectar mejor las ciudades impulsando una mayor especialización y complementariedad, sobre la base de instrumentos de políticas diferenciados que incorporen la visión regional y los distintos roles que pueden tener las ciudades en el contexto nacional.

Un segundo abordaje en cuanto a unidad de intervención territorial y en plantear políticas diferenciadas, teniendo en cuenta las heterogeneidades del territorio fue considerado en las propuestas que recoge la *Misión para la Transformación del Campo* (Departamento Nacional de Planeación, 2015). Estas parten del reconocimiento de que Colombia tiene territorios e incluso pequeñas y medianas ciudades cuyas actividades y relacionamiento giran en torno a una ruralidad bastante heterogénea y que, a diferencia de los entornos urbanos, buena parte de estos territorios presentan rezagos considerables en materia de desarrollo socioeconómico.

Uno de los primeros aportes de la Misión fue proponer una mirada de la unidad territorial más allá de la dicotomía urbano – rural, reconociendo por un lado los vínculos urbano – rurales como factor dinamizador de las economías locales, y por otro, que lo rural es un gradiente que recoge incluso municipios cuyas cabe-

ceras se pueden identificar como rurales, a partir de la definición de cuatro categorías de clasificación de los municipios en función de su nivel de ruralidad.

Además, esta Misión propone un conjunto de políticas de mediano y largo plazo para lograr integrar lo rural al desarrollo del país, buscando un progreso territorial más balanceado y con un compromiso intersectorial, en relación con el desarrollo rural.

Conforme a la misma línea de lo que proponen las misiones anteriores, más recientemente se avanzó en una propuesta de subregionalización funcional del país, la cual se aborda con cierto nivel de detalle en el capítulo 4 de este libro. Las relaciones funcionales que los municipios colombianos registran entre sí y que se operacionalizan a través de unidades de intervención que buscan aprovechar estas relaciones, pueden utilizarse como una escala de mediación que permite una mayor efectividad de las políticas a nivel territorial y priorizar su injerencia con diseños diferenciados espacialmente. En este escenario, se consideran las relaciones entre los municipios en las dimensiones económica, social y ambiental.

Así mismo, la configuración del territorio es un factor determinante del desarrollo territorial, ya que debe obedecer a un modelo de ordenamiento territorial estructurado y coherente con las visiones y condiciones el territorio.

Sin embargo, en Colombia el proceso de ordenamiento territorial cuenta con varios instrumentos en los diferentes niveles territoriales, para lo cual el marco normativo ha asignado a las entidades territoriales un conjunto de competencias. En este contexto, las funcionalidades podrían favorecer procesos institucionales y de planeación territorial para el aprovechamiento de los diferentes flujos, interdependencias y vínculos que existen en los territorios para una mejor gestión de los instrumentos de política, y que no necesariamente están circunscritos a los límites políticos administrativos de las escalas tradicionales de planeación.

Ahora bien, el modelo descentralizador en revisión debe pensarse para que permita aprovechar las dinámicas espaciales que ya existen en el territorio y potenciar las ventajas de la planeación a escala subregional y regional. Es decir, en esta revisión de la descentralización se deben buscar mecanismos para mejorar la capacidad y la coordinación de los diferentes actores en los distintos niveles de gobiernos para mejorar la eficiencia, equidad y sostenibilidad del gasto

una relación funcional entre ellos y se forma una aglomeración urbana.

público. Por ende, la coordinación horizontal entre los diversos actores subnacionales toma vital importancia porque las potencialidades y desafíos tienen una expresión territorial (OCDE, 2011).

Cabe destacar que el país ha realizado esfuerzos normativos para generar condiciones que permitan aprovechar funcionalidades y lograr mejores escalas de intervención, y por esta vía, mejorar los procesos de planeación territorial. Por ejemplo, uno de estos es la asociatividad territorial, que fue contemplada en la Ley 1454 de 2011, como un instrumento base para el desarrollo territorial en el país. Por ello creó una serie de mecanismos para que las entidades territoriales vieran en la asociatividad una herramienta que permitiera mayor eficiencia en el cumplimiento de sus competencias (Red RINDE, 2014). De igual manera, el país reconoció en la mencionada Ley, competencias de ordenamiento a los departamentos o el Pacto por la descentralización en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Por lo tanto, el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 tiene una apuesta enorme por el fortalecimiento de la descentralización y desarrollo territorial, y para cumplir con este objetivo cuenta con dos instrumentos orientadores que permiten fortalecer este proceso: el “Pacto por la descentralización conectar territorios, gobiernos y poblaciones”, y el segundo instrumento, es ley 1962 de 2019, la cual estipula que el país debe desarrollar una *Misión de Descentralización*.

El Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones, tiene por objetivos: a) mejorar la eficiencia y la productividad en la gestión de las capacidades de las entidades públicas; b) fortalecer los instrumentos para la asignación estratégica y responsable del gasto público, orientando cada peso a resultados concretos y; c) formación de servidores públicos comprometidos, cualificados y productivos (Departamento Nacional de Planeación, 2019a).

Dichos objetivos surgen de la visión del desarrollo territorial y la promoción de la buena gestión de las entidades territoriales, a partir de la adopción del paradigma de desarrollo regional de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), donde se promueve la competitividad regional desde el aprovechamiento de las potencialidades territoriales, en busca de la equidad de oportunidades y el desarrollo sostenible (Departamento Nacional de Planeación, 2019b).

En el marco de dicho paradigma, el Pacto por la descentralización incorpora dentro de sus bases la

construcción de políticas de largo plazo, sensibles a las características de los territorios, en donde se reconoce la ventaja de las economías de aglomeración presentes en ellos, se potencie la conectividad y los vínculos rurales urbanos y el papel protagónico que juegan las ciudades intermedias, como dinamizadoras del desarrollo territorial y rural (Departamento Nacional de Planeación, 2019c). En este sentido, la apuesta es por el diseño de políticas territoriales que reconozcan la vocación, potencialidad y conexión de territorios, y que permita la integración de subregiones aprovechando su funcionalidad desde nodos de desarrollo; entendidos estos como los municipios con capacidad para potenciar e impulsar un sistema territorial que genere mayor inclusión social y productiva (Departamento Nacional de Planeación, 2019d).

En otras palabras, esta visión de desarrollo territorial para una gestión pública efectiva debe apuntar a la reducción de brechas regionales en la medida que se categoricen subregiones, se reconozcan y aprovechen sus vínculos existentes y, los nodos de desarrollo tanto urbanos como de zonas intermedias y rurales, se promueva el crecimiento desde el fomento de los mercados, y se potencien políticas sociales articuladas con las relaciones funcionales de los territorios.

Desde esta perspectiva, el Pacto por la descentralización ha diseñado cinco líneas que apuntan a la generación de un desarrollo territorial desde la funcionalidad de los territorios, estas son:

1. Políticas e inversiones para el desarrollo y ordenamiento territorial.
2. Estímulo a la productividad y la equidad a través de la conectividad y los vínculos entre la ciudad y el campo.
3. Desarrollo urbano y sistema de ciudades para la sostenibilidad, la productividad y la calidad de vida.
4. Gobiernos territoriales capaces y efectivos: fortalecimiento institucional y modernización para la descentralización efectiva y responsable.
5. Herramientas para fortalecer la planeación y el desarrollo territorial.

A continuación, se abordará cada una de las líneas con énfasis en la línea 1, la cual contempla los temas que se desarrollarán en los capítulos siguientes del libro.

Línea 1: Políticas e inversiones para el desarrollo y ordenamiento territorial

Esta línea apunta al fortalecimiento de los objetivos de coordinación, complementariedad, concurrencia y subsidiariedad, en los diferentes niveles subnacionales y en las iniciativas de asociatividad territorial e integración regional, expuestos en el modelo de descentralización, y potenciando la generación de recursos, la promoción de inversiones de escala regional, el desarrollo de sinergias y alianzas competitivas, entre otros aspectos que permitan lograr un desarrollo sostenible.

Sin embargo, la realidad en los territorios es otra, en la actualidad persiste una baja coordinación en la planeación e inversión para el desarrollo territorial; una deficiente armonización entre la planeación para el desarrollo y la planeación para el ordenamiento territorial, una escasa consolidación de niveles regionales de planeación y gestión y bajos incentivos a la asociatividad territorial. De modo que, dichos elementos traen como consecuencia la duplicidad e ineficiencia en los procesos de planeación del territorio.

En materia de asociatividad, a pesar de los desarrollos normativos, especialmente con la Ley Orgánica de Desarrollo Territorial, aún existen vacíos en lo con-

cerniente a la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, la regulación de regiones y provincias como entidades territoriales y la conformación de las entidades territoriales indígenas; además, la ley no establece en su régimen, lo referente a los estatutos especiales de cada región, ni asigna recursos para la creación de alianzas entre entidades territoriales (Maldonado, 2011). En cuanto a la planeación a esta escala, los instrumentos no se encuentran adaptados a esta forma de gobernanza y los esquemas asociativos enfrentan dificultades para acceder a recursos.

En cuanto a ordenamiento territorial existen dos retos significativos: en primer lugar, no existe una política pública que integre todos los instrumentos de ordenamiento. En segundo lugar, los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) en el nivel municipal no están actualizados, hay carencia de información en cuanto a estudios básicos de riesgo de desastres y poco avance en la implementación de instrumentos de gestión y financiación del suelo.

Teniendo en cuenta los retos anteriores, la línea identifica una serie de objetivos y estrategias orientadoras, expuestas en la Tabla 1:

Tabla 1. Políticas e inversiones para el desarrollo y ordenamiento territorial y objetivos y estrategias en Asociatividad y Ordenamiento territorial

Objetivos	Estrategias	Entidades responsable
Definir un arreglo eficiente que garantice la coordinación y la articulación de la planeación e inversiones para el desarrollo regional.	<ul style="list-style-type: none"> Focalización y articulación del Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías. 	<ul style="list-style-type: none"> DNP en coordinación con el gobierno nacional.
	<ul style="list-style-type: none"> Generación de incentivos a los proyectos de impacto regional 	<ul style="list-style-type: none"> DNP y Ministerio de Hacienda en la definición de instrumentos de financiación. DNP y Fonade en el acompañamiento técnico a los territorios.
	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de la figura de los contratos plan, denominados “Pactos Territoriales” (Desarrollados en dos escalas: nivel regional/departamental y nivel subregional). 	<ul style="list-style-type: none"> DNP

Objetivos	Estrategias	Entidades responsable
Armonizar la planeación para el desarrollo y la planeación para el ordenamiento territorial.	<ul style="list-style-type: none"> Adoptar una Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT) y la reglamentación de los instrumentos de ordenamiento de nivel intermedio 	<ul style="list-style-type: none"> Consejo Superior para la Administración del Ordenamiento Territorial (COT).
	<ul style="list-style-type: none"> Implementar una estrategia integral y diferenciada para la actualización de los planes de ordenamiento territorial, cartografía y catastro municipal 	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Consejo Superior para la Administración del Ordenamiento Territorial (COT). Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).
Consolidar el nivel regional de planeación y gestión incentivando la asociatividad territorial.	<ul style="list-style-type: none"> Reglamentar los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) y crear un sistema de registro y seguimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio del Interior
	<ul style="list-style-type: none"> Facilitar el acceso de los esquemas asociativos, que tienen objetivos de planificación y desarrollo de proyectos de impacto regional a fuentes de financiación (SGR, SGP, PGN). 	<ul style="list-style-type: none"> DNP Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Fuente: Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022; Retos, estrategias y metas. Todo lo que no le han contado del plan (Departamento Nacional de Planeación, 2019b)

Línea 2: Estímulo a la productividad y la equidad a través de la conectividad y los vínculos entre la ciudad y el campo

Se reconoce la importancia de los vínculos, interacciones y relaciones bidireccionales existentes en los territorios urbanos y rurales, entre ellas los mercados laborales, servicios públicos, vínculos ambientales y políticos, administrativos y aspectos que conforman una región funcional (Departamento Nacional de Planeación, 2019d). Bajo este marco de comprensión, esta línea considera que con el fin de estimular la productividad se requiere reconocer que existe una serie de diferencias entre la ciudad y el campo que facilitan o dificultan las economías rurales.

Tales diferencias están marcadas por aspectos como:

- a. Concentración de las actividades agrícolas en las subregiones intermedias y rurales cercanas a las ciudades.
- b. Alto conflicto del uso del suelo en subregiones intermedias y rurales (frontera agrícola) cercanas a ciudades.
- c. Acceso a empleo formal concentrado en subregiones urbanas e intermedias, originando un incentivo fuerte en la movilización de capital humano hacia subregiones.
- d. Oferta de bienes públicos rurales para la producción limitada, en especial en subregiones intermedias y rurales remotas.
- e. Deficiencia en la infraestructura vial, lo que dificulta la conectividad.
- f. Mayores restricciones legales y áreas protegidas concentradas en subregiones rurales remotas, aunque es allí donde se presenta mayor deforestación y áreas de cultivos ilícitos.
- g. Altos niveles de pobreza multidimensional en subregiones rurales remotas y rurales cercanas a ciudades intermedias.
- h. Menor puntaje en acceso a educación y conexión a internet banda ancha en las subregiones rurales remotas y rurales cercanas a ciudades (Departamento Nacional de Planeación, 2019d).

Dado lo anterior, se plantean tres objetivos con sus estrategias. Estas apuntan a mejorar los procesos de conectividad vial; impulsar la potencialidad productiva a través de la especialización y acceso a bienes y ser-

vicios públicos y promover procesos de coordinación para la productividad regional. En la Tabla 2 se detallan los objetivos y estrategias propuestas:

Tabla 2. Estímulo a la productividad y la equidad a través de la conectividad y los vínculos entre la ciudad y el campo. Objetivos y Estrategias

Objetivos	Estrategias	Entidades responsables
Conectar territorios para estimular la productividad regional (estructura espacial).	<ul style="list-style-type: none"> Implementar el plan nacional de vías para la integración regional (PNVIR) y la creación de corredores estratégicos de competitividad. 	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Transporte Instituto Nacional de vías (INVÍAS) DNP
	<ul style="list-style-type: none"> Aplicación del nuevo modelo de gestión de vías regionales. 	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Transporte INVÍAS
	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de alianzas logísticas regionales a través de la implementación de los lineamientos establecidos en la Política Nacional de Logística. 	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Transporte DNP
	<ul style="list-style-type: none"> Sostenimiento de la infraestructura de aeródromos para los Servicios Aéreos Esenciales (ASAE) a través del programa de mantenimiento y rehabilitación de aeródromos regionales y del apoyo técnico de la Aeronáutica Civil. 	<ul style="list-style-type: none"> Aeronáutica Civil
	<ul style="list-style-type: none"> Formular la política de cabotaje y construcción de muelles para territorios costeros, insulares y de predominancia fluvial. 	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Transporte Dirección General Marítima (Dimar)
	<ul style="list-style-type: none"> Conservar la conectividad ecosistémica, en especial con las áreas del Sistema nacional de Áreas Protegidas, ecosistemas estratégicos y áreas complementarias de conservación. 	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Ambiente
	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la estrategia de obras por impuestos en los nodos dinamizadores de subregiones funcionales. 	<ul style="list-style-type: none"> Agencia de Renovación del Territorio
	<ul style="list-style-type: none"> Identificación y utilización de mecanismos e instrumentos para la priorización de apuestas regionales de competitividad, mediante la identificación de iniciativas productivas de importancia en los Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR). 	<ul style="list-style-type: none"> Agencia de Desarrollo Rural
	<ul style="list-style-type: none"> Consolidación de los planes de Energización Rural Sostenible (PERS) 	<ul style="list-style-type: none"> Unidad de Planeación Minero- Energética (UPME)
<ul style="list-style-type: none"> Promoción de la infraestructura y dotación en salud en las subregiones rurales, articulada a la organización de las redes de prestadores y a los modelos territoriales de atención en Salud (Línea A del Pacto por la Equidad). 	<ul style="list-style-type: none"> Procuraduría General de la Nación DNP Ministerio de Salud y Protección Social 	

Objetivos	Estrategias	Entidades responsables
Impulsar la potencialidad económica y la inclusión social regional a través de la especialización productiva y el acceso.	<ul style="list-style-type: none"> Ampliar la atención integral a la primera infancia en las subregiones rurales, mediante la adaptación y construcción de infraestructuras que respondan a las dinámicas territoriales y a la implementación de servicios de calidad. 	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Educación
	<ul style="list-style-type: none"> Formulación de agencias de desarrollo regional y subregional en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Productivo. 	<ul style="list-style-type: none"> DNP
	<ul style="list-style-type: none"> Conectar el Sistema de Ciudades a partir de su desarrollo productivo. 	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Comercio Industria y Turismo. DNP
	<ul style="list-style-type: none"> Diseñar, formular e implementar la política de Desarrollo Económico Local (DEL) e impulsar las agendas de escala subregional. 	<ul style="list-style-type: none"> DNP Comité Nacional de Regionalización
Promover la coordinación para la productividad regional (estructura de coordinación)	<ul style="list-style-type: none"> Implementar el plan nacional de vías para la integración regional (PNVIR) y la creación de corredores estratégicos de competitividad. 	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Transporte INVÍAS DNP
	<ul style="list-style-type: none"> Aplicación del nuevo modelo de gestión de vías regionales 	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Transporte INVÍAS
	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de alianzas logísticas regionales a través de la implementación de los lineamientos establecidos en la Política Nacional de Logística 	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Transporte DNP

Fuente: Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022; Retos, estrategias y metas. Todo lo que no le han contado del plan (Departamento Nacional de Planeación, 2019b)

Línea 3: Desarrollo urbano y sistema de ciudades para la sostenibilidad, la productividad y la calidad de vida

Esta línea de intervención se encuentra relacionada con el cumplimiento de las agendas internacionales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Nueva Agenda Urbana (NAU), lo que se busca es la promoción de la igualdad en el uso y disfrute de ciudades y asentamientos humanos de forma justa, segura, sana, accesible, asequibles, resilientes y sostenibles, promoviendo la prosperidad y calidad de vida para todos (Naciones Unidas, 2017, P.5 citado en DNP, 2019b, P.1119) y las recomendaciones del CONPES 3819 de 2014, en materia de la política nacional para la consolidación del sistema de ciudades en Colombia.

Por lo tanto, con el fin de cumplir dichos compromisos esta línea busca potenciar la equidad y la productivi-

dad del sistema de ciudades, mediante la promoción de modelos de ciudad equilibrados y enfocados en el uso eficiente del suelo, la provisión de bienes y servicios urbanos y regionales, y la generación de mayores sinergias supramunicipales para el crecimiento económico y la inclusión social, además de impulsar temas transversales como lo son: la sostenibilidad ambiental, la seguridad ciudadana y el cambio demográfico de la población urbana (Departamento Nacional de Planeación, 2019b).

Dicha perspectiva de desarrollo urbano responde a las dinámicas de crecimiento poblacional, en el cual se dan presiones al interior y entre las ciudades, caracterizadas por: acceso inequitativo a bienes y servicios urbanos como sistemas de movilidad, vivienda, equipamientos, servicios públicos domiciliarios y espacio público; expansión urbana desordenada, acompañada de subutilización, deterioro o abandono de partes de

la ciudad construida y escasez de fuentes de recursos para la financiación del desarrollo urbano (Departamento Nacional de Planeación, 2019b).

De acuerdo con lo anterior, para llevar a cabo la generación de un sistema de ciudades se proponen dos objetivos enfocados en: a) aprovechamiento de las

ciudades por medio de una mejora en los procesos de planificación y optimización de instrumentos de financiamiento; y b) dinamización del desarrollo territorial y la productividad. En la Tabla 3 se exponen con más detalle los objetivos con sus estrategias.

Tabla 3. *Desarrollo urbano y sistema de ciudades para la sostenibilidad, la productividad y la calidad de vida. Objetivos y Estrategias*

Objetivos	Estrategias	Entidades responsables
Lograr el desarrollo urbano equilibrado mediante el aprovechamiento de la ciudad construida, la planificación de la expansión y la suburbanización con criterios de sostenibilidad y la optimización de los instrumentos de financiamiento.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aprovechamiento de la ciudad construida y planificación de la expansión y suburbanización. ▪ Gestión y planificación de la ciudad construida. ▪ Patrimonio cultural inmueble. ▪ Sistemas de soporte (transporte). ▪ Fortalecimiento institucional para el mantenimiento de equipamientos y espacio público. ▪ Crecimiento urbano en suelo rural. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ▪ DNP ▪ Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco ▪ Ministerio de Cultura ▪ Ministerio de Transporte ▪ Findeter ▪ Ministerio de Educación Nacional ▪ Ministerio de Salud y Protección Social ▪ Procuraduría General de la Nación ▪ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Financiamiento eficiente para el desarrollo urbano. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ▪ Ministerio de Hacienda y Crédito Público ▪ DNP ▪ Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)

Objetivos	Estrategias	Entidades responsables
Consolidar el Sistema de Ciudades como dinamizador del desarrollo territorial y la productividad.	<ul style="list-style-type: none"> Ciudades productivas con infraestructura para la competitividad. 	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio DNP Ministerio de Transporte Ministerio de Tecnologías de la información y las comunicaciones Ministerio de Trabajo Ministerio de Educación
	<ul style="list-style-type: none"> Conectar el Sistema de Ciudades a partir de su desarrollo productivo. 	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Comercio Industria y Turismo DNP Ministerio de Trabajo Ministerio de Educación

Fuente: Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022; Retos, estrategias y metas. Todo lo que no le han contado del plan (Departamento Nacional de Planeación, 2019b)

Línea 4: Gobiernos territoriales capaces y efectivos: fortalecimiento institucional y modernización para la descentralización efectiva y responsable

Se entiende que el proceso de descentralización requiere del reconocimiento y aprovechamiento de las potencialidades de las subregiones y los vínculos urbano-rurales, así como también requiere del fortalecimiento de las entidades territoriales, dado que en ellas recae el proceso de implementación de las políticas públicas.

Es decir, el pacto por la descentralización reconoce que la poca capacidad institucional de las entidades territoriales en materia de gestión fiscal y administrativa ha generado en el país una serie de dificultades, entre ellas:

- La baja capacidad en la gestión de recursos a pesar del aumento de los ingresos territoriales.

- La baja eficiencia en el gasto público territorial profundizando las brechas en los territorios.

- La baja capacidad de gestión de talento humano y mecanismos de asistencia técnica territorial desarticulada (Departamento Nacional de Planeación, 2019b).

Entonces, se requiere fortalecer las capacidades de los actores locales acorde con las realidades territoriales, de tal manera que se promueva mayor autonomía, productividad y eficiencia en el recaudo de ingresos locales y en los procesos de ejecución de la inversión y asignación orientada a resultados. Para ello se plantean tres objetivos enfocados en: a) el fomento de las capacidades de gestión fiscal para promover el fortalecimiento de los ingresos; b) la promoción de la eficiencia en el gasto público territorial; c) el mejoramiento y articulación de los mecanismos de asistencia técnica para fortalecer la gestión y la capacitación del talento humano (ver Tabla 4) (Departamento Nacional de Planeación, 2019b).

Tabla 4. *Gobiernos territoriales capaces y efectivos. Objetivos y Estrategias*

Objetivos	Estrategias	Entidades responsables
Fomentar las capacidades de gestión fiscal para promover el fortalecimiento de los ingresos.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementar estrategias para fortalecer las capacidades territoriales en gestión fiscal. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ DNP ▪ Ministerio de Hacienda
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Avanzar en la formación y actualización de la información catastral del país. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ IGAC ▪ Superintendencia de Notariado y Registro ▪ Agencia Nacional de Tierras
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Masificar instrumentos de capturas de valor. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministerio de Hacienda ▪ DNP
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover incentivos a la conservación ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministerio de Ambiente ▪ Ministerio de Hacienda
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover la creación de nuevos instrumentos de financiación para entidades territoriales. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministerio de Hacienda ▪ DNP
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Avanzar en la estrategia para la simplificación y racionalización de la gestión y administración tributaria. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministerio de Hacienda
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proponer criterios para potenciar el efecto compensatorio de los sistemas de transferencias, con enfoques más progresivos que generen incentivos para la consecución de resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministerio de Hacienda
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollo de estrategias de “pago por desempeño” en la contratación pública. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministerio de Hacienda ▪ DNP

Objetivos	Estrategias	Entidades responsables
Promover la eficiencia en el gasto público territorial.	<ul style="list-style-type: none"> Diseñar y promover modelos organizacionales eficientes. 	<ul style="list-style-type: none"> Departamento Administrativo de la Función Pública
	<ul style="list-style-type: none"> Continuar la implementación de proyectos tipo y la estandarización de instrumentos. 	<ul style="list-style-type: none"> DNP
	<ul style="list-style-type: none"> Identificar de manera articulada entre las entidades competentes, una propuesta de ajuste a la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> DNP Ministerio de Hacienda Ministerio de Educación Ministerio de Salud Ministerio de Ambiente
	<ul style="list-style-type: none"> Modelos de análisis de información integrando herramientas de Big Data. 	<ul style="list-style-type: none"> DNP
	<ul style="list-style-type: none"> Nueva metodología de medición de desempeño fiscal territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> DNP Ministerio de Hacienda
	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar acuerdos, marco de precios y otros instrumentos de agregación de demanda, diferenciados para el nivel territorial a través de Colombia Compra Eficiente. 	<ul style="list-style-type: none"> Agenda Nacional de Contratación Pública
	<ul style="list-style-type: none"> Avanzar con la implementación del Catálogo de Cuentas Presupuestales en las entidades territoriales. 	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Mejorar y articular los mecanismos de asistencia técnica para fortalecer la gestión y la capacitación del talento humano.	<ul style="list-style-type: none"> Programa opción Colombia 2.0. 	<ul style="list-style-type: none"> DNP Ministerio de Trabajo Función pública Escuela Superior de Administración Pública ESAP
	<ul style="list-style-type: none"> Reglamentación de competencias de los Gobiernos territoriales en materia de empleo y otras relacionadas. 	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Trabajo
	<ul style="list-style-type: none"> Reforma a la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), para convertirla en el centro de gestión académico para la asistencia técnica territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> Función pública DNP
	<ul style="list-style-type: none"> Reestructuración del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE). 	<ul style="list-style-type: none"> DNP

Fuente: Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022; Retos, estrategias y metas. Todo lo que no le han contado del plan (Departamento Nacional de Planeación, 2019b)

Línea 5: Instrumentos e información para la toma de decisiones que promuevan el desarrollo regional

La mejora de los instrumentos de información hace parte de las recomendaciones de la OCDE para Colombia, ya que permite a futuro la toma efectiva de decisiones para el desarrollo regional. En este sentido, se plantea la importancia de generar buenas prácticas estadísticas y una frecuencia mínima de censos de población, agrícola o económico para actualizar la base de información estadística (Departamento Nacional de Planeación, 2019b).

En efecto, se reconoce que aún persisten falencias en materia de instrumentos y análisis de información territorial, de ahí la baja calidad de información para la toma de decisiones, y el seguimiento incompleto a las políticas de desarrollo territorial local y regional; la ausencia de datos espaciales para el ordenamiento territorial, la administración de tierras y el soporte para actividades productivas; y la carencia de herramientas tecnológicas para hacer seguimiento a los instrumentos de gestión pública territorial (ver Tabla 5) (Departamento Nacional de Planeación, 2019b).

Tabla 5. Instrumentos e información para la toma de decisiones que promuevan el desarrollo regional. Objetivos y Estrategias

Objetivos	Estrategias	Entidades responsables
Fomentar soluciones tecnológicas inteligentes que permitan a las entidades territoriales obtener datos robustos para la toma de decisiones e incrementar la transparencia.	▪ Consolidar instrumentos que recogen y presentan información estadística con desagregación territorial (TerriData (Departamento Nacional de Planeación, 2019e)).	▪ DNP
	▪ Dar lineamientos, siguiendo los estándares del DANE, para generar interoperabilidad entre los distintos sistemas de información territorial.	▪ DNP
	▪ Red de observatorios regionales de investigación para la colaboración abierta de la ciudadanía en la co-creación, monitoreo, seguimiento y evaluación de políticas públicas.	▪ DNP
Promover la implementación de la infraestructura de datos espaciales.	▪ Implementar el repositorio central de datos maestros de catastro y registro, como base fundamental de la infraestructura de datos espaciales.	▪ Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) ▪ Superintendencia de Notariado y Registro
	▪ Fortalecimiento de la Infraestructura colombiana de datos espaciales.	▪ Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)
	▪ Conceptualizar, diseñar e implementar el Observatorio de Ordenamiento Territorial.	▪ DNP
Incentivar la generación de soluciones tecnológicas que permitan resolver retos de las administraciones locales y que promueva el desarrollo regional.	▪ Modelo de Gestión Territorial (Modelo de Gestión Territorial mediante el desarrollo de un software de gestión de gobierno con un enfoque de mercado regulado).	▪ DNP
	▪ Estrategia Mi plan, tu plan, nuestro país (plataforma virtual que permitirá formular en línea los programas de gobierno y PDT).	▪ DNP

Fuente: Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022; Retos, estrategias y metas. Todo lo que no le han contado del plan (Departamento Nacional de Planeación, 2019b)

1.2 MISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN

Para lograr el cumplimiento de los objetivos y estrategias del pacto por la descentralización, el gobierno de Colombia a través de la Ley 1962 de 2019, define la conformación de la *Misión de Descentralización*, según la cual “el Gobierno Nacional, por medio del Departamento Nacional de Planeación, y la participación de los departamentos conformará una *Misión de Descentralización* en los seis (6) meses siguientes a la aprobación de la presente ley. De igual manera, contará con un plazo máximo de 18 meses para presentar al Congreso de la República iniciativas constitucionales y legislativas para ordenar y definir la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales señaladas en el artículo 286 de la Constitución Política” (artículo 10). Dicha Misión estará a cargo del DNP quien tendrá la responsabilidad de:

- a. Revisar el modelo de descentralización del país con el fin de adaptarlo a las nuevas realidades regionales, potencializar los instrumentos que se han introducido en años recientes y corregir algunos incentivos que, bajo las condiciones y apuestas actuales del país, ya no son pertinentes.
- b. Trazar las apuestas en torno a las capacidades de las entidades territoriales y definir los ajustes y acciones que deban llevarse a cabo para lograr mayor eficiencia en la provisión de servicios públicos locales. Esto a partir del análisis de las capacidades, competencias, recursos y gobernanza entre los niveles de gobierno.

- c. Presentar al Congreso de la República iniciativas constitucionales y legislativas para ordenar y definir la distribución de competencias entre la nación y las entidades.

Entonces, estructurar las acciones dispuestas por la normativa, el Departamento Nacional de Planeación (2019f) ha definido ejes temáticos y ejes transversales. Los ejes temáticos ejecutarán actividades relacionadas con: competencias y capacidades de los gobiernos territoriales; fuentes y usos de recursos para el desarrollo territorial; y arquitectura institucional y transformación de la administración pública. Y los ejes transversales, tendrán a su cargo los procesos de descentralización en territorios indígenas y participación ciudadana, transparencia y buen gobierno.

En definitiva, el éxito de esta Misión solo es posible desde la garantía de la participación de todas las regiones; la articulación con otras iniciativas del gobierno nacional que están en curso, tales como: la Comisión de Estudios del Sistema Tributario Territorial, la Comisión para la revisión del Sistema General de Participaciones y la reforma al Sistema General de Regalías; y por último la recolección de aprendizajes, investigaciones y estudios de misiones anteriores, que han aportado desde el diálogo con los actores territoriales distintas soluciones y respuestas a los problemas ya identificados de la descentralización territorial.

1.3 REFERENCIAS

- Departamento Nacional de Planeación. (2014). Dirección de desarrollo territorial sostenible: Comité especial interinstitucional y Comisión de ordenamiento territorial: Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). El Campo Colombiano: Un Camino Hacia El Bienestar y La Paz. Misión para la Transformación del Campo. Bogotá
- Departamento Nacional de Planeación. (2019a). Política General de Ordenamiento Territorial -PGOT- Marco conceptual y metodología documento de trabajo Secretaría Técnica, Comité Especial Interinstitucional de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019b). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia pacto por la equidad. Bogotá
- Departamento Nacional de Planeación. (2019c). Foro Internacional y Encuentro Nacional de Esquemas Asociativos Territoriales. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019d). Retos, estrategias y metas. Todo lo que no le han contado del plan. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (21 de octubre de 2019e). TerriData. Obtenido de <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/acercade>
- Departamento Nacional de Planeación. (2019f). Misión de descentralización. Documento de trabajo. Bogotá.
- Ley 1962 . (28 de junio de 2019). Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. Bogotá.
- OCDE. (2010). Regional Development Policies in OECD Countries. París: OECD Library.
- OCDE. (2011). OECD Regional Typology. París: OECD Publishing.
- Red RINDE. (2014). Fortalecimiento de la Descentralización. El gran reto de Colombia 2010-2014. Bogotá: Red RINDE.

2

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO ELEMENTO ESTRUCTURADOR DEL DESARROLLO

Se toma como punto de partida la Propuesta Final. Documento técnico y normativo para la elaboración de la Política General de Ordenamiento Territorial. Bogotá D.C., elaborado por el equipo técnico de Fedesarrollo en el marco de la consultoría financiada por el proyecto ForPaz de la GIZ/UE, y cuyas ideas son de autoría del equipo técnico que se lista en el documento. También se toman insumos de la política general de ordenamiento territorial -PGOT- Marco conceptual y metodología documento de trabajo, elaborado por la Secretaría Técnica y el Comité Especial Interinstitucional de la Comisión de Ordenamiento Territorial CEI-COT³.

Ángela María Penagos

³ La Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) es un organismo de carácter técnico-asesor que tiene como función evaluar, revisar y sugerir al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio. La Secretaría Técnica de la COT conformó en 2011 un comité especial interinstitucional CEI-COT integrado por las entidades del orden nacional competentes en la materia, con el fin de prestar el apoyo logístico, técnico y especializado que requiere la comisión para el desarrollo de sus funciones.

2.1

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO ESTRUCTURADOR DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Este capítulo tiene como propósito plantear una reflexión en torno al rol del territorio y el proceso de ordenamiento como elementos estructuradores del desarrollo. Esto con miras a generar condiciones para avanzar en la reducción de desigualdades territoriales, generar dinamismo económico y favorecer el proceso de descentralización.

La reflexión se sustentará en una síntesis de los diversos insumos que se han desarrollado alrededor del ordenamiento territorial, particularmente del trabajo de Fedesarrollo (2018) y el de la Secretaría Técnica & el Comité Especial Interinstitucional de la Comisión de Ordenamiento Territorial (2019), entre otros.

Así mismo, es conveniente mencionar que los insumos principales utilizados en este capítulo provienen de un largo ejercicio que realizó desde el 2011 hasta el 2017 el CEI-COT. En estos años se avanzó en la contextualización y conceptualización del proceso de ordenamiento territorial, cuyo resultado se plasmó en las Bases para la PGOT, en donde se abordan temas clave como *por qué* se requiere una política y *cuáles* son las características que debe tener, los propósitos y los contenidos mínimos e involucrando a todos los sectores del Gobierno nacional.

En 2014, dicho proceso se materializó en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, en el cual se establecieron metas concretas en materia de ordenamiento territorial. Particularmente, en la aplicación de los lineamientos de las Bases de la PGOT en las políticas sectoriales, en la formulación de lineamientos estratégicos de ordenamiento territorial desde los sectores y en el desarrollo de ejercicios de prospectiva de ordenamiento territorial a nivel regional.

Ahora bien, abordando la reflexión sobre el ordenamiento territorial como estructurador del desarrollo, es preciso mencionar que la configuración del territorio, cualquiera que esta sea, es un factor clave en el proceso de desarrollo territorial; entendido este último como el proceso de transformación productiva, social e institucional, que permite reducir las desigualdades al interior de este y entre territorios promoviendo dinámicas virtuosas en las que el crecimiento económico

está acompañado de reducciones en los niveles de pobreza y desigualdad (Rimisp, 2017).

Si dicha configuración no obedece a un modelo de ordenamiento territorial estructurado y coherente con las visiones y condiciones sociales, económicas, históricas y culturales que tiene el territorio, esto puede conllevar a profundizar desigualdades, menoscabar los recursos naturales, desaprovechar el potencial que tengan las regiones y limitar los resultados de la descentralización.

Al respecto, conviene mencionar que la Ley 388 de 1997 y la Ley 1454 de 2011 reconocen la relación entre territorio y desarrollo. El concepto de “desarrollo territorial” resalta al territorio como un espacio activo de cambio, dadas sus condiciones dinámicas y multiescalares. Es decir, a la vez que es el espacio donde ocurre y se gestionan las transformaciones, también es el lugar que moldea las condiciones de vida de sus habitantes, y cuyas capacidades endógenas son el detonante del crecimiento económico y generador de un desarrollo sostenible (Departamento Nacional de Planeación, 2013).

En otras palabras, el territorio es el espacio socialmente construido en el que sus habitantes se identifican y realizan la mayor parte de su vida social, económica y política. Además, corresponde a un espacio geográfico, en algunos casos delimitado política y administrativamente, donde confluye un conjunto de relaciones sociales, una historia común, una identidad y diversidad cultural y étnica, con instituciones y estructuras ecológicas y productivas similares (Schejman & Berdegú, 2004).

Por consiguiente, el ordenamiento territorial⁴ es el proceso de planificación y gestión de las entidades territoriales que tienen como propósito lograr una adecuada organización político - administrativa del “Estado” en el territorio. Para ello, los arreglos institucionales deben disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción, y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias

4 Definición de la Ley 388 de 1997, Art. 5 y definición de la Ley de Ordenamiento Territorial 1454 de 2011.

de desarrollo socioeconómico, en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

Por lo tanto, el modelo de ordenamiento territorial debe desarrollar los instrumentos y los arreglos institucionales que favorezcan una mejor gestión de los procesos de transformación propios del desarrollo territorial. Es decir, la transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio con mercados dinámicos, suponiendo cambios en los patrones de empleo y producción rural y regional, así como una provisión eficiente de infraestructuras y condiciones productivas que faciliten y potencien estos procesos.

Entonces, la transformación social debe apuntar a cerrar brechas sociales entre las zonas urbanas y rurales, así como entre municipios y regiones, a partir de una oferta social que reconozca las particularidades de los territorios y avanzar en una provisión funcional y complementaria de bienes y servicios.

En consecuencia, el desarrollo institucional, por su parte, debe estimular la concertación entre los actores locales entre sí y entre los agentes externos relevantes (Schejtman & Berdegué, 2004) para promover una mayor gobernanza territorial.

La gobernanza territorial se comprende como la capacidad de los actores de un territorio de resolver sus asuntos y de contribuir al desarrollo de este mediante la articulación y participación de diversos actores territoriales, la coordinación entre estos y sus instrumentos de desarrollo (Berdegué, et al, 2015). Esto es sin duda un elemento crítico para el proceso de descentralización, el cual debe apuntar a una mayor autonomía, capacidad y un arreglo institucional moderno.

En efecto, el propósito expuesto coincide con lo que la Ley 1454 de 2011 indica en su artículo 2, donde establece que la finalidad del OT es “promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentando el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel terri-

torial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos”.

Adicionalmente, el modelo de ordenamiento territorial debe reconocer la *funcionalidad territorial* como una estrategia costo – efectiva para reducir las desigualdades territoriales. Es así, como este concepto es el resultado de concretar modelos de ordenamiento territorial que aprovechen e impulsen los vínculos entre áreas rurales, periurbanas y urbanas, y que se fundamenten en escalas de planeación supramunicipales, para capturar mejor estos relacionamientos y aprovecharlos para lograr un mayor alcance en términos de impacto⁵.

La *funcionalidad territorial*⁶ podría favorecer procesos institucionales y de planeación territorial que para el aprovechamiento de los diferentes flujos, interdependencias y vínculos que existen en los territorios para una mejor gestión de los instrumentos de política y que no necesariamente están circunscritos a los límites políticos administrativos de las escalas tradicionales de planeación.

Lo anterior, supone abordar elementos de la estructura ecológica regional; de la estructura funcional y de servicios, la cual está conformada por los sistemas generales de servicios públicos, de la estructura de movilidad y de equipamientos; y de la estructura socioeconómica y espacial, que da cuenta de las interacciones humanas sobre el territorio.

De manera que, el proceso de ordenamiento territorial cuenta con múltiples instrumentos que se relacionan con cada uno de los niveles territoriales y que conforma un conjunto de escalas de ordenamiento, para lo cual el marco normativo les ha asignado a las entidades territoriales un conjunto de competencias. El primer instrumento es el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), el cual define a corto, mediano y largo plazo la apuesta territorial estratégica del municipio y la regulación de los usos del suelo a través del ordenamiento físico permitiendo una mejor toma de decisiones sobre las acciones a desarrollar en el territorio y asegurando que haya certeza y seguridad sobre las decisiones que se lleven a cabo.

5 Es importante diferenciar el concepto de funcionalidad territorial del de relaciones funcionales, al cual hace referencia la Ley 388 de 1997. Mientras que el primero es el resultado de aprovechar los vínculos urbano rurales en escalas supramunicipales, las relaciones funcionales son dinámicas espontáneas que ocurren en el territorio, pero que no necesariamente están guiadas o incentivadas por decisiones de política pública que fortalezcan las interconexiones territoriales.

6 La funcionalidad territorial se expresa en los flujos y las dinámicas que están presentes en un territorio y que se expresa por ejemplo en la conmutación laboral, por educación y salud, los vínculos urbano – rurales por la provisión y demanda de servicios, incluso los bienes y servicios ambientales.

Entonces, ordenar físicamente el suelo es una acción que confiere a los territorios la capacidad de decidir el rumbo que toman en función de la localización física de las actividades, el aprovechamiento de las funcionalidades y el nivel de integración regional.

Luego, se cuenta con otros instrumentos que tienen un propósito más de coordinación entre los niveles supramunicipales e incluso supradepartamentales, según la escala. Es así como los Planes de Ordenamiento Metropolitano (PEMOT) y los Planes de Ordenamiento Departamental (POD) se orientan a los asuntos de carácter metropolitano entre municipios y

departamentos y supramunicipal, entre subregiones y regiones, respectivamente.

A una escala mayor, los Modelos de Ordenamiento Territorial Regional (MOTR) se ocupan de las relaciones territoriales entre departamentos, regiones y el territorio colombiano⁷.

Por lo tanto, uno de los grandes objetivos de la PGOT es lograr la consolidación de un sistema que desarrolle los instrumentos que falta por desarrollar, y los articule bajo una visión y marco estratégico de ordenamiento territorial nacional multinivel.

7 Incluso, actualmente se estudia la definición y posible alcance de los Planes Estratégicos Regionales – PER para las Regiones Administrativas de Planificación, los cuales incorporarían las decisiones de los modelos de ordenamiento territorial regional. Estos instrumentos tendrán la ventaja de vincular las decisiones de planeamiento para el ordenamiento y el desarrollo de manera integral y de articular las apuestas de ordenamiento de la nación con las de los departamentos, promoviendo proyectos de impacto regional.

2.2

BALANCE DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA: ES NECESARIA UNA POLÍTICA GENERAL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

A pesar de la enorme producción normativa y técnica con la que cuenta Colombia, el país se enfrenta a un escenario en donde las formas de ocupación y uso del suelo profundizan las desigualdades, los conflictos de uso y las tensiones territoriales. Esto quiere decir que el ordenamiento territorial a través de sus diversos instrumentos no ha contribuido, de manera suficiente, a proporcionar las condiciones para el desarrollo de modelos de ordenamiento que provean una estructura territorial, en función del desarrollo incluyente y sostenible en todas las escalas de planeación.

Esta situación es reconocida en las Bases de la PGOT (2014) y reiterada en el documento del Marco Conceptual del Ordenamiento Territorial de la COT (2019). En el texto se afirma que:

Las dinámicas de ocupación y uso del territorio han dado lugar a tensiones que se manifiestan en conflictos socioambientales; fenómenos de subutilización, sobreutilización, y en general, uso inadecuado del suelo respecto de su vocación o potencial; equipamientos e infraestructuras de impacto regional o nacional desarticuladas de su entorno territorial; divergencia entre las visiones de ordenamiento y desarrollo territorial de los territorios étnicos con los instrumentos de ordenamiento, sectores y entidades territoriales.

En efecto, uno de los problemas que identifica el diagnóstico que contiene el documento técnico y normativo para la elaboración de la PGOT (Fedesarrollo, 2018) es la tendencia marcada que existe en formular políticas y planes de desarrollo desarticulados de los instrumentos de planeación del ordenamiento territorial.

Eso se menciona también en los manuales del POT Modernos (Rimisp, 2017) que hacen parte del Kit Territorial del DNP, en donde se reconoce que la manera en que están dispuestos los territorios no necesariamente responde al modelo óptimo desde la perspectiva social, institucional, ambiental y económica, toda vez que en la mayoría de los casos no ha existido un proceso coherente de planificación que integre los instrumentos de planeación. A esto se le suman las tensiones derivadas por las diversas normas de superior jerarquía que por razones de interés público pueden desencade-

nar procesos de difícil gestión, dada la superposición que ocurre por falta de coordinación sectorial a nivel nacional.

Al respecto, es preciso reconocer que la heterogeneidad propia de Colombia configura un desafío difícil de abordar desde la perspectiva del desarrollo y ordenamiento territorial. Sin duda, el país sigue teniendo enormes desbalances territoriales, baja capacidad para gestionar los conflictos a nivel territorial y debilidad para generar acciones institucionales efectivas que den certeza a los distintos sectores sobre las decisiones de localización e inversión.

Si bien no se puede afirmar una causalidad y mucho menos un efecto lineal entre los diversos problemas que se pueden identificar, hoy en día se reconoce que uno de los grandes problemas que enfrenta el ordenamiento territorial es la **limitada coordinación institucional** entre todos los actores involucrados.

En otras palabras, las instancias de coordinación son débiles en función del desafío institucional que tienen, las orientaciones y acuerdos de la COT no tienen carácter vinculante, los sectores relevantes para el ordenamiento territorial no están representados en la COT como, por ejemplo: el agropecuario, el de transporte, entre otros. Además, existen otras instancias que tienen funciones relacionadas o similares, que pueden colisionar con las de la COT, como son las del Consejo Superior para la Administración del Ordenamiento del Suelo Rural, el Sistema Nacional Ambiental y la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos (Fedesarrollo, 2018).

En definitiva, las políticas sectoriales no contienen mecanismos que faciliten el reconocimiento de la heterogeneidad territorial y poblacional de Colombia. Así mismo, existen conflictos de competencias entre niveles de gobierno (Fedesarrollo, 2018) y entre los sectores, a través de sus diversos instrumentos de política generando superposiciones que tienen una expresión territorial.

Otro hecho relevante está en que las apuestas sectoriales no consideran en su proceso de formulación y de implementación, mecanismos de coordinación que les permitan identificar oportunamente cuando otros

sectores han tomado o están por tomar acciones en los mismos territorios, lo que genera costos adicionales que retrasan los resultados de política.

Adicionalmente, es importante precisar que no se cuenta con un sistema integrado de ordenamiento territorial que vincule las diferentes escalas de gobierno y que permita evidenciar una *estrategia comprehensiva que consolide las intervenciones de carácter sectorial con las decisiones en materia de ordenamiento*.

Ahora bien, las entidades territoriales, particularmente los municipios, han avanzado en la definición de modelos de ordenamiento y en la regulación de los usos del suelo. Sin embargo, aún está pendiente la definición del alcance de las decisiones en materia de ordenamiento a escala departamental, regional e incluso nacional (Fedesarrollo, 2018). Todo esto evidencia que se requiere fortalecer instancias de gobernanza multi-nivel para el ordenamiento territorial, de forma que las múltiples decisiones de política y planificación cuenten con espacios que faciliten la gestión de todas las problemáticas anteriormente expuestas.

De manera semejante, esto se profundiza aún más si se considera que las acciones de ordenamiento territorial que se han llevado a cabo desde la primera generación del POT se concentraron en las zonas urbanas, principalmente, emitiendo normas de usos y definiendo aprovechamientos urbanísticos pero dejando de lado el ordenamiento del suelo rural, el cual representa buena parte del país, y donde se generan las interdependencias entre las diversas tipologías de territorios que existen en Colombia, conectando así con las escalas de planeación y las competencias por cada una de esas escalas.

A esto se le suma, que los instrumentos de planeación tampoco han desarrollado herramientas que faciliten dicha integración, ya que las acciones de ordenamiento tienen una fuerte tendencia a circunscribirse a los límites político-administrativos ignorando las interdependencias económicas, sociales, culturales y ambientales presentes en los territorios, las cuales pueden constituirse en una oportunidad para un desarrollo territorial mucho más equilibrado.

Por otra parte, de acuerdo con los insumos de Fedesarrollo (2018), además de esta limitación, se continúa estimulando un modelo de ordenamiento del territorio concentrado en la zona Andina, con aglomeraciones poco conectadas, y con territorios rurales y regiones dispersas cada vez más rezagadas. La falta de integración territorial se puede observar al analizar el Sistema de ciudades, el cual es bastante concentrado y todavía

no incorpora las relaciones funcionales que se podrían desarrollar con ciudades que están por fuera de este sistema. Evidentemente, incorporarlas requiere que los diversos instrumentos de planeación lo permitan, y para ello, entonces, se necesita de su reconocimiento y definición.

Otra de las manifestaciones más claras de esta situación es que, a pesar de la diversidad territorial colombiana y la importancia de las zonas rurales desde el punto de vista económico, ambiental y social, los vínculos rurales – urbanos no son plenamente reconocidos como una fuente de crecimiento y de cohesión territorial. Por el contrario, aun es tímida la adecuación de los instrumentos de ordenamiento, el desarrollo de mecanismos de gestión del suelo y de valorización que impulse el desarrollo de las actividades rurales y que favorezcan el dinamismo económico y su integración regional, más allá del sector agropecuario.

Por lo tanto, un aspecto a considerar desde el punto de vista de política pública es qué tanto de estos instrumentos, particularmente los de ordenamiento territorial, permiten y aprovechan esas relaciones funcionales, de forma que los beneficios de las aglomeraciones derivados del Sistema de ciudades puedan ser irradiados a las ciudades que se encuentran por fuera del sistema.

Al mismo tiempo, otro factor relevante que limita que estos beneficios puedan ser aprovechados por conglomerados, más allá del Sistema de ciudades, es que la conectividad física sin duda se reduce significativamente conforme se llega a los límites del sistema (ver Recuadro 1).

Además, otro tipo de funcionalidades, como las generadas por los sistemas agroalimentarios o los bienes y servicios ambientales no son determinantes al momento de configurar el Sistema.

Adicionalmente, la implementación de las políticas sectoriales con sus diversos instrumentos, en muchos casos, opta por tomar decisiones que garantizan el cumplimiento de los objetivos propios sectoriales, dejando de lado los posibles efectos colaterales a nivel territorial. Buena parte de estas decisiones terminan propiciando o contribuyendo a la generación de conflictos socio territoriales.

Un ejemplo claro de dicha situación es la falta de armonización entre las determinantes de ordenamiento territorial previstas en la Ley 388 de 1997, en temas ambientales, de infraestructura vial, aeropuertos y puertos. Esta situación se agudiza en la medida que

Recuadro 1. Tiempos de desplazamiento por categorías de ruralidad.

El tiempo promedio de desplazamiento a la ciudad más cercana evidencia la magnitud de las brechas de conectividad entre los distintos tipos de territorios. Para el caso colombiano, y tomando como referencia la cabecera más cercana de al menos 50.000 habitantes, se puede evidenciar un alto nivel de aislamiento de los municipios pertenecientes a subregiones predominantemente rurales remotas. Estos municipios se encuentran en promedio a 3,7 horas de la ciudad más cercana, es decir, a casi 2 horas más de lo que se tarda el viaje desde un municipio perteneciente a una subregión rural cercana a ciudad (ver Tabla 1).

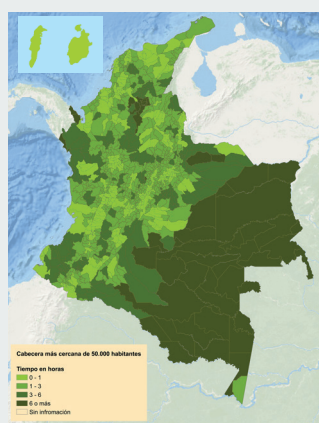
Por otro lado, la brecha entre los municipios pertenecientes a subregiones rurales cercanas a ciudad y subregiones intermedias no es tan alta, registrándose una diferencia de apenas 18 minutos. De esta manera, a la hora de analizar la ruralidad es primordial diferenciar entre la ruralidad remota, y la ruralidad donde actualmente existen las condiciones para que se experimenten sólidos vínculos urbano-rurales. Este mismo fenómeno se evidencia al agrupar a los municipios por categorías de ruralidad (ver Tabla 1), donde la diferencia entre municipios rurales dispersos y municipios rurales es mucho más marcada que entre municipios rurales e intermedios.

Tabla 1. Tiempo promedio de desplazamiento a la cabecera más cercana de 50.000 habitantes, a nivel municipal según categorías.

Tipología de subregionalización funcional	Tiempo promedio de desplazamiento	Categoría de ruralidad	Tiempo promedio de desplazamiento
Predominantemente urbano	0,8 horas	Ciudades y aglomeraciones	0,3 horas
Intermedio	1,5 horas	Intermedio	1,4 horas
Predominantemente rural cercano a ciudad	1,8 horas	Rural	2,2 horas
Predominantemente rural remoto	3,7 horas	Rural disperso	3,6 horas

Ahora bien, el Mapa 1 permite evidenciar las desigualdades territoriales no solo asociadas a la categoría de ruralidad sino a la ubicación geográfica de los municipios, con una amplia región del sur oriente del país cuyos municipios se encuentran a más de 6 horas de una ciudad.

Mapa 1. Tiempo de desplazamiento



los sectores expiden normas o desarrollan proyectos de planificación territorial de carácter sectorial que definen bien sea zonificaciones o polígonos, sin contar con instrumentos que faciliten la armonización e incorporación en los procesos de desarrollo territorial, generando conflictos socio territoriales y superposición de intereses sin herramientas de gestión (Penagos, 2018; Departamento Nacional de Planeación, 2019; Fedesarrollo, 2018).

Esta situación se advierte, de igual manera, en un conjunto de foros regionales que adelantó la Universidad de Nacional de Colombia con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2017), donde se anota que uno de los principales desafíos asociados con el ordenamiento rural es, por un lado, la falta de correspondencia entre las vocaciones de los territorios y la norma, y por otro, los impactos de los proyectos de interés nacional en los suelos rurales cuando estos no se articulan con los objetivos y aspiraciones de las comunidades que habitan los territorios.

Ahora bien, en el estudio realizado por Fedesarrollo (2018) uno de los problemas críticos que se identifican es que, a pesar del camino que han recorrido las entidades territoriales en la definición de modelos de ordenamiento y en la regulación de usos de suelo, existen vacíos en cuanto al alcance de las decisiones en materia de ordenamiento territorial a escala departamental, regional y nacional.

A lo anterior se suma, la limitada capacidad de implementación de los instrumentos del ordenamiento territorial disponibles en la normatividad colombiana que apoya los procesos de ordenamiento territorial.

Un ejemplo de ello es la poca utilización por parte de las entidades territoriales de instrumentos de gestión y financiación, la participación en plusvalías y el reparto equitativo de cargas y beneficios, entre otros. Esto sin duda, mina aún más la autonomía de las entidades territoriales en vía a la generación de recursos propios. Además, del poco uso de otros instrumentos que pueden contribuir al ordenamiento territorial desde una mejor gestión fiscal territorial como es el cobro del impuesto predial, aspecto que es más crítico en las zonas rurales.

En síntesis, se puede afirmar que en la misma línea que lo advierte el DNP desde 2013, la política de OT debe ser un instrumento facilitador del desarrollo que busca concretar un modelo de ordenamiento territorial que vincule de modo coherente los sistemas que estructuran el territorio (ambiental, de asentamientos, socio cultural, entre otros) y que oriente la localización de las actividades económicas, de forma que se creen oportunidades para reducir conflictos, disparidades regionales y generar las condiciones para un desarrollo regional y un sistema territorial más equilibrado.

Para ello, es necesario definir los ámbitos de intervención en cada una de las escalas de planeación, generar modelos de gobernanza horizontal y vertical que faciliten el proceso de toma de decisiones, lograr superar la visión político-administrativa en el proceso de ordenamiento, y generar los mecanismos y las capacidades que propicien una mejor gestión de la política resaltando la gestión de los conflictos, el seguimiento y la evaluación y la financiación de la política y de los demás instrumentos de planificación territorial.

2.3 PROPUESTA DEL ALCANCE DE LA POLÍTICA GENERAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PGOT)

A la luz de la situación presentada anteriormente, se hace evidente la necesidad de avanzar en un conjunto de ajustes que permita resolver buena parte de lo que aquí se ha abordado y que a la vez precise el ámbito de la política, los instrumentos y el arreglo institucional requerido.

A continuación, se analizará lo propuesto en los diversos estudios en términos de recomendaciones, y a partir de ello definir una línea de trabajo que pueda ser abordada por la *Misión de Descentralización*. Esta línea de trabajo estará enmarcada en los aspectos críticos que abordará esta Misión como es el fortalecimiento de las capacidades y competencias de las entidades territoriales y el planteamiento del arreglo institucional funcional, acorde con la realidad y necesidades de los territorios colombianos.

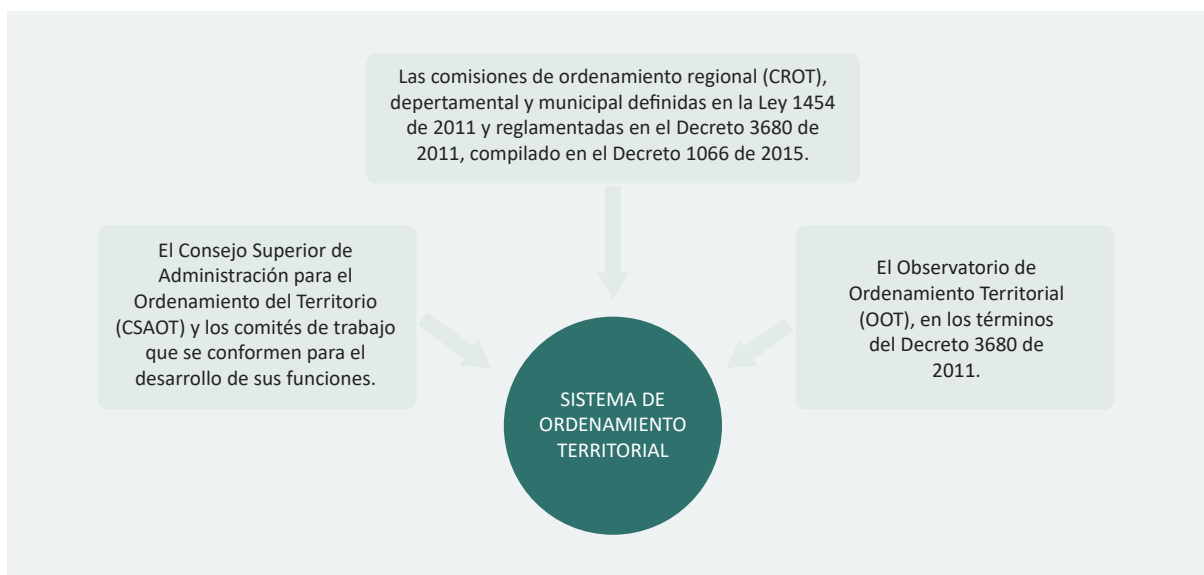
Para ello es considerable precisar, desde los avances normativos y de política existentes, que la Ley 1454 de 2011 en su artículo 29 define que:

La Nación será la responsable de establecer la política general de ordenamiento territorial en los asuntos de interés nacional, en lo que se refiere a: i) parques

nacionales y áreas protegidas, ii) localización de grandes proyectos de infraestructura, iii) determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa, iv) lineamientos y criterios para garantizar la distribución equitativa de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones, y v) conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural. Así como definir los principios de economía y buen gobierno para las entidades territoriales, los esquemas asociativos y los contratos plan (capítulo III).

Así mismo, el CEI de la COT y su Secretaría Técnica advierten que es necesario ampliar el ámbito del artículo 29, ya que hay nuevos desafíos que requieren ser incorporados a la escala nacional, por ejemplo en lo que se refiere a la alineación con la Agenda 2030, las acciones para enfrentar el cambio climático, la gestión de riesgos y desastres, la incorporación del componente rural desde una perspectiva más comprehensiva, las implicaciones del Acuerdo de la Habana, así como los temas fronterizos y étnicos, entre otros.

Figura 1. *Instancias del Sistema de Ordenamiento Territorial*



Fuente: Fedesarrollo (2018)

En consecuencia, el CEI de la COT y la Secretaría Técnica de la COT definen que el objetivo fundamental de la PGOT es:

Orientar la organización física, socio-espacial y político-administrativa del territorio nacional con perspectiva del largo plazo para contribuir a mejorar la calidad de vida de todos los habitantes, preservar el patrimonio natural y cultural para el desarrollo sostenible, con base en las capacidades y potenciales de los diversos territorios, articular las diversas intervenciones sectoriales, corregir los desajustes territoriales socioeconómicos y físico ecológicos; reconociendo la heterogeneidad cultural y físico-geográfica y aumentando la capacidad de descentralización (Departamento Nacional de Planeación, Dirección de desarrollo territorial sostenible, Comité especial interinstitucional y Comisión de ordenamiento territorial, 2014).

En el marco de lo anterior, un primer elemento que se aborda es el arreglo institucional, el cual deberá ser el soporte de la PGOT para desarrollar la estrategia general de ordenamiento. Esta estrategia será una guía de país para las decisiones que se deben tomar en cada uno de los niveles buscando, ante todo, coherencia sectorial y eliminando las superposiciones de intereses que trasgredan la autonomía territorial.

Cabe anotar que, todos los ajustes que se propongan en el marco del ordenamiento territorial deberán considerar la autonomía territorial, la eficiencia en el gasto público y la participación ciudadana en los procesos de definición del modelo de ocupación en las diversas escalas de planeación, sobre la base de los principios del ordenamiento territorial dispuestos en el artículo 3 de la Ley de Ordenamiento Territorial.

En consecuencia, Fedesarrollo (2018) plantea un arreglo institucional orientado a una gestión más coordinada a nivel nacional y una propuesta de gobernanza multinivel que contribuya a un modelo de ordenamiento del territorio coherente con los objetivos del mismo y del país en general, sobre la base del respeto de la autonomía territorial y con el propósito de reducir desigualdades y fortalecer la descentralización.

Del mismo modo, se cuenta con que dicho arreglo procure generar mecanismos para gestionar los conflictos socio-territoriales, con el fin de dar certeza y estabilidad a los procesos de ordenamiento territorial en cada uno de los niveles de gobierno.

Dentro de sus primeras propuestas, se encuentra la creación del Sistema de Ordenamiento Territorial, el cual involucra a todos los niveles y sectores del gobierno con competencias en el ordenamiento territorial y también cuenta con un Consejo de administración del ordenamiento, como instancia rectora.

Entonces, el Sistema de Ordenamiento Territorial (SOT) se vislumbra como el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procedimientos, actores públicos y privados, entidades e instancias que se relacionan con el ordenamiento territorial y que tienen carácter sectorial del orden nacional e inciden en el territorio. Es decir, su objetivo será garantizar la concurrencia, la coordinación, la subsidiaridad, la transversalidad y multisectorialidad en la planeación multinivel.

En lo que respecta a la organización de las instancias para la operatividad del Sistema, este se orientará a la coordinación multisectorial del gobierno nacional, la concurrencia de funciones e instrumentos coordinados entre niveles y sectores y a la promoción de los esquemas asociativos. Para llevar a cabo esto Fedesarrollo, mediante el documento técnico, propone las siguientes instancias para el sistema⁸:

La propuesta de Fedesarrollo avanza, además, en proponer un modelo de gobernanza multinivel del SOT. Dicho modelo tiene como propósito: 1. articular las instancias por cada uno de los niveles de gobierno, 2. integrar las instancias del ordenamiento territorial con las instancias de planeación, y 3. fortalecer las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial (CROT) en las funciones de monitoreo y seguimiento. En este sentido, para cada escala de planeación se establece una instancia o arreglo institucional con su respectivo instrumento de planeación.

De acuerdo con esta propuesta, el Consejo Superior de Administración para el Ordenamiento del Territorio (CSAOT) reemplazaría a la COT prevista en la Ley 1454 de 2011 y a la Comisión de Ordenamiento del Suelo Rural creada en el decreto 2367 de 2015. Este Consejo tendría entre sus funciones la regulación de los usos del suelo rural y será una instancia asesora de coordinación del Gobierno Nacional en materia de ordenamiento territorial.

No obstante, la decisión actual del Gobierno en este sentido ha sido la de fortalecer la COT como un espacio de armonización de las políticas e instrumentos del or-

8 La Comisión de Ordenamiento Territorial de nivel nacional actualmente revisa esta propuesta identificando su viabilidad y su conexión con los demás elementos conformantes del sistema: otras instancias, así como entidades con sus correspondientes competencias, actores, normas, entre otros.

den nacional que tienen una expresión en el territorio, particularmente resolviendo la superposición de figuras o intervenciones que puedan derivar en conflictos socio territoriales. Tendría a su disposición un conjunto de comités que deberán agilizar el funcionamiento. Particularmente, estos comités estarían enmarcados en los tres pilares propuestos: ajuste institucional, la estrategia territorial y los mecanismos de implementación de la Política. En este contexto será fundamental también generar los mecanismos de articulación entre la COT y el Consejo Superior de Administración del Ordenamiento del Suelo Rural. Fundamentalmente, lo que se busca en la Nación a través del Consejo Superior de Administración para el Ordenamiento del Territorio (CSAOT) es el establecimiento de la **estrategia de ordenamiento territorial** y la coordinación de la intervención de cada uno de los sectores en función de lo que dispone la PGOT. Los acuerdos que surjan entonces serán lineamientos estratégicos de carácter vinculante en el marco de lo dispuesto del LOOT.

Del mismo modo, a nivel regional se ratifica la importancia de la conformación de los **esquemas asociativos territoriales** entre departamentos y municipios para, entre otras cosas, apoyar el desarrollo de los MOTR⁹), crear espacios de diálogo con la Nación sobre las intervenciones de carácter sectorial más acordes a las realidades de las regiones y a nivel intrarregional, procurar que los POD contengan un banco de proyectos coherente con los modelos de ordenamiento territorial y la estrategia de ordenamiento territorial. En estos dos niveles de gobernanza se debe definir la estrategia espacial de ordenamiento del territorio.

Así mismo, a los departamentos se les encargaría la función de articular las relaciones funcionales y la gestión de conflictos territoriales intermunicipales en el marco de lo dispuesto en la estrategia de ordenamiento territorial, el modelo de ordenamiento territorial y los escenarios de uso y ocupación, los cuales permitan orientar y coordinar las decisiones de ocupación del suelo de los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal.

Por ende, los esquemas asociativos entre municipios deberán promover acuerdos sobre los usos del suelo y armonizar los distintos instrumentos de planeación buscando, entre otras cosas, la concurrencia en la elaboración por ejemplo de los POT; aspecto que sin duda es muy relevante para las zonas rurales de los municipios que pueden integrar un esquema de este estilo

y para los municipios que realizan inversiones en otra jurisdicción.

Finalmente, en la propuesta de Fedesarrollo (2018), dado que los municipios son vistos como la unidad básica de planeación y tienen competencias en materia de ordenamiento territorial definidas en la LOOT y la Ley 33 de 1997, deberán continuar formulando y adoptando los planes de ordenamiento territorial de manera articulada con las orientaciones de planeación de los Esquemas Asociativos Territoriales, los departamentos y la nación.

Ahora bien, en el marco de los insumos que se han desarrollado, la Secretaría Técnica de la COT propone que la estrategia de gobernanza debe definir los lineamientos estratégicos para optimizar las instancias e instrumentos del ordenamiento territorial, a partir de todas las instancias actualmente previstas desde la normatividad de Ordenamiento Territorial que son: la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial, las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial, los Consejos Territoriales de Planeación a nivel municipal y distrital y los Consejos Metropolitanos de Planeación. Esto implica, entre otras cosas, la coherencia entre los diferentes instrumentos de planeación (POT, PEMOT, POD, MOTR) y la optimización de los instrumentos sectoriales, particularmente los determinantes de ordenamiento territorial.

En ese sentido, los insumos de la COT proponen que el SOT que se cree, debe involucrar todos los niveles de gobierno, no solo los de orden nacional, sino también incluir el modelo de gobernanza multinivel.

El segundo elemento que se desarrolla en la propuesta de Fedesarrollo (2018) corresponde a los elementos estructurales de la PGOT, es decir; lo que se denomina la **estrategia de ordenamiento territorial**. El propósito principal de dicha estrategia es orientar el ordenamiento territorial de forma que este proceso pueda responder a las dinámicas poblacionales y a los retos de ordenamiento del territorio, sobre la base de la estructura ecológica principal. Para ello, se desarrolla un conjunto de lineamientos en torno al sistema de ciudades, los territorios rurales, las interacciones y los vínculos urbano- rurales.

En materia del **sistema de ciudades**, el énfasis de la propuesta está en generar un conjunto de instrumentos e incentivos para que el proceso de expansión urbana sea consistente con los planteados desde la

9 Actualmente el Gobierno nacional estudia la alineación de esto con lo previsto en la Ley 1962 de 2019, y los instrumentos de planeación que concretan las competencias de las Regiones Administrativas de Planeación y demás esquemas asociativos.

Misión del Sistema de Ciudades y sus posteriores desarrollos. Esto implica que esta estrategia debe, por un lado, reconocer los costos marginales que genera la expansión urbana y que esos costos deben ser asumidos por el proceso de urbanización, y, por otro lado, desarrollar un proceso de supervisión *ex ante* del proceso de ordenamiento.

Esta estrategia debe desarrollarse en tres tipologías urbanas: I) nodos de las aglomeraciones; II) municipios aglomerados; y III) ciudades uninodales y municipios rurales que se encuentran en subregiones predominantemente urbanas. Así mismo, se resalta que, complementario al desarrollo del sistema de ciudades, es necesario avanzar en el sistema territorial de manera integral e identificar las relaciones funcionales entre cada una de las partes del sistema.

Por eso, se propone promover la creación de la institucionalidad metropolitana, la adopción de los mecanismos de distribución de beneficios entre los municipios que componen las aglomeraciones, la conectividad y complementariedad productiva a partir de la funcionalidad territorial y la focalización de las inversiones sectoriales sobre la base de los modelos de ocupación del territorio, definidos por los procesos de ordenamiento territorial en cada una de las escalas de planeación.

El segundo lineamiento que desarrolla la estrategia de ordenamiento territorial es la que se refiere al aprovechamiento de los **vínculos urbano-rurales**. Estos vínculos se dan por los flujos complementarios “de personas, recursos naturales, capital, bienes, información, etc. entre áreas rurales, periurbanas y urbanas” (Hábitat III, 2019).

Por tal motivo, se propone como punto de partida el fortalecimiento de las ciudades y de las regiones intermedias como nodos de atracción poblacional con mercados laborales dinámicos y con buenas condiciones de vida, que contengan la expansión urbana y la conurbación de las grandes aglomeraciones, lo cual se evidencia en los instrumentos como el Contrato Plan y el desarrollo de los Pactos Territoriales entre municipios y a escala subregional, previstos en el actual Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022. De igual manera, se deberán priorizar inversiones en ciudades intermedias y generar condiciones para que la inversión privada se localice en territorios urbano – rurales.

Otro de los elementos esenciales de estos lineamientos es el **fortalecimiento de los esquemas asociativos a escala subregional** a partir de la funcionalidad territorial, de tal forma que se desarrollen clústeres productivos

especializados y estrategias que favorezcan a las apuestas de los municipios, y a su vez se complementen en el marco de los MOTR. Esto permitirá la aplicación de los mecanismos de cargas y beneficios para la presentación de servicios públicos a escala subregional.

En esa misma línea, el documento técnico de la PGOT resalta que el esquema de cargas y beneficios supramunicipales debe apoyar el cierre de brechas urbano-rurales y de esta manera, el proceso de migración interna por mínimos sociales sea más equilibrado en el territorio colombiano.

Igualmente, se propone generar mecanismos que consideren que la expansión urbana no debe ir en desmedro del suelo rural, en los municipios de más de 100 mil habitantes. Estos mecanismos deben considerar los parámetros de definición de las dinámicas poblacionales, las necesidades de vivienda y las externalidades ambientales por la conversión del suelo rural al urbano.

Ahora bien, lo que propone la estrategia de ordenamiento, en lo que respecta a territorios rurales, es concentrarse en el desarrollo rural integral mediante la incorporación del Ordenamiento Social de la Propiedad dentro del marco del OT y en la misma línea de las innovaciones propuestas en el Programa de POT Modernos del DNP (Rimisp, 2017). De igual manera, aprovechar los centros poblados de los territorios rurales para mejorar la provisión de bienes y servicios públicos, de forma que se puedan mitigar los costos asociados a la provisión de estos servicios en los territorios rurales dispersos.

Adicionalmente, entre los elementos de este lineamiento conviene destacar la importancia que los municipios avancen en la definición de las Unidades de Planificación Rural para desarrollar en una escala más detallada los modelos de ocupación del suelo. Esta definición debe estar de acuerdo con la vocación y aptitud de los suelos rurales y con las dinámicas y necesidades de las demás actividades no agropecuarias y considerar los determinantes de ordenamiento territorial, los mecanismos de gestión del suelo que pueden limitar o potenciar el desarrollo de actividades económicas, de protección ambiental y de extracción.

La protección de los suelos rurales deberá definirse con parámetros que restrinjan la expansión urbana y favorezcan el desarrollo de los vínculos urbano-rurales. Por su parte, los planes habitacionales a nivel nacional, regional, subregional y municipal deberán estar vinculados a los diversos instrumentos de ordenamiento territorial y de manera coherente frente a las interdependencias rurales- urbanas.

El tercer lineamiento apunta a mejorar la gestión a nivel sectorial de las **determinantes de ordenamiento territorial**. La propuesta de Fedesarrollo (2018) considera que es importante no ampliar las ya previstas por el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 sino mejor impulsar una acción coordinada de los sectores, con el fin de que las intervenciones que tienen una expresión territorial estén articuladas con los modelos de ordenamiento en cada una de las escalas. Esto implica que el resto de las figuras de gestión del suelo, los proyectos de interés nacional, los macroproyectos de vivienda, entre otros, cuenten con las herramientas y los espacios institucionales para facilitar la articulación por cada una de las escalas de planeación.

De igual manera, lo anterior implica que en las instancias que se creen como el Consejo Superior de Administración para el Ordenamiento del Territorio – (CSAOT) o la COT fortalecida en coordinación con el Consejo de Ordenamiento del uso del suelo, se desarrollen los mecanismos para resolver las superposiciones que se generan en la escala del orden nacional.

De manera particular, el documento técnico aborda unos temas específicos para las determinantes de ordenamiento territorial, por ejemplo, en lo relacionado con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenaza de riesgos y desastres, se propone que la zonificación del uso adecuado del territorio debe ser construida para todo el territorio, bajo los lineamientos del nivel nacional y con la participación de todas las escalas de ordenamiento.

En consecuencia, dicha zonificación deberá ser comprehensiva con los temas ambientales y demás aspectos relacionados con lo cultural, lo económico y lo social. Por eso, es primordial la armonización y coherencia del orden nacional llevando a cabo un trabajo con todos los sectores.

Adicionalmente, se proponen unas alternativas de prevalencia de lineamientos de ordenamiento territorial en función de las características biofísicas y antrópicas de cada región (Amazonía, Orinoquía, Andina, Caribe y Pacífico). Por tal motivo, se incorpora dentro de los procesos de ordenamiento las zonas marinas y costeras que, por no pertenecer a una escala específica de planeación, se han quedado por fuera de los procesos. Estas zonas deberán ser parte de los MOTR.

Por su parte, la institucionalidad del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales deberán continuar con el desarrollo de los planes de manejo que involucren a las habitantes

de los municipios que se encuentran en estas zonas, tal y como se ha venido evidenciando con experiencias exitosas. En cuanto a los lineamientos de política en materia de cambio climático en las distintas escalas de la institucionalidad del Sistema Nacional Ambiental (SINA) deberán coordinarse en los espacios de la política de ordenamiento territorial, particularmente en el Consejo Superior de Administración para el Ordenamiento del Territorio (CSAOT) y/o la COT.

Así mismo, la propuesta indica que una manera de superar las limitaciones de la gestión de riesgos en su relación con los procesos de ordenamiento territorial es incorporar y/o armonizar las funciones de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo con las de ordenamiento territorial ambiental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para gestionar los temas ambientales y de riesgos de manera integral. Por otra parte, se propone generar e implementar mecanismos de concurrencia y coordinación para resolver las limitaciones de las entidades territoriales, con condiciones de amenaza que se explican en fenómenos geográficos, que en muchos casos superan los límites político - administrativos.

En los temas relacionados con la **localización de la infraestructura básica** de la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, se destaca la importancia de continuar en la línea ya impulsada por el Gobierno nacional de coordinar los Planes Maestros de Movilidad y de Transporte con la red primaria, secundaria y terciaria considerando los elementos que aporten al sistema territorial. Estos elementos deberán contemplar la funcionalidad territorial. Así mismo, la visión especializada de la PGOT y los MOTR deberán ser la base para garantizar la estructuración de la red nacional.

En cuanto a las áreas de producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales, como ya se mencionó antes, el documento de Fedesarrollo propone zonas de interés agropecuario en los municipios urbanos como las aglomeraciones, municipios aglomerados y ciudades uninodales, particularmente para los municipios de más de 100 mil habitantes. Es interesante destacar que las implicaciones de esta propuesta deben analizarse en el marco de la COT y el CSAOSR, con el fin de evitar proliferación de figuras de ordenamiento, el uso eficiente del suelo rural y aprovechar mejor las ya existentes en el país.

Finalmente, para el sector agropecuario se propone impulsar la zonificación regional y municipal acorde con los MOTR y la definición de la frontera agrícola, buscando identificar las zonas con mayor aptitud para

la agricultura. Al respecto conviene precisar, que esto se debe hacer en todos los sectores sobre la base de la coherencia en los modelos de ordenamiento que se definen por cada una de las escalas de planeación.

En las zonas de frontera se debe contar con estrategias particulares en el marco del Sistema de Ordenamiento Territorial (SOT). Por eso es necesario: I) la participación de la institucionalidad fronteriza en el Sistema, incluyendo un comité específico en esta materia, además de involucrar a las Comisiones Regionales de Fronteras en el proceso y articularlas con las Comisiones Regionales de Ordenamiento; II) la incorporación de la temática fronteriza en los instrumentos de Ordenamiento Territorial; III) la planificación transfronteriza en el marco de las Zonas de Integración Fronteriza; y IV) la definición de los límites fronterizos y su incorporación en los procesos de ordenamiento territorial.

El documento además destaca a la Amazonía como un territorio de importancia global, particularmente porque esta Región cuenta con un Modelo de Ordenamiento Territorial Regional (MOTR) formulado, que busca gestionar todos los instrumentos de ordenamiento de manera coherente en función de los objetivos de conservación, las fuentes de financiación y la presencia de asentamientos humanos. La institucionalidad de la PGOT deberá considerar estas definiciones al momento de definir políticas, inversiones y compromisos de carácter internacional.

Por último, la propuesta de Fedesarrollo (2018) considera las territorialidades de los grupos étnicos. La PGOT deberá reconocer las decisiones y el establecimiento de los territorios colectivos y le corresponderá proveer las herramientas para la gestión de los conflictos socio territoriales procurando una planificación integral del territorio con todos sus actores, en el marco de una gestión intercultural.

En la misma línea de lo que propone el documento de Fedesarrollo (2018), se mencionan los siguientes mecanismos de gestión y financiación para la implementación de la PGOT:

1. El establecimiento de cargas y beneficios de carácter supramunicipal, con el fin de lograr un modelo de Ordenamiento más balanceado a nivel territorial y así los beneficios y los costos de este modelo se

distribuyan de manera más eficiente. Sin duda, esto se puede convertir en un incentivo para una planeación que integre una visión regional del territorio y favorezca el aprovechamiento de los vínculos urbano-rurales.

2. Se requiere que la institucionalidad del OT establezca un conjunto de parámetros claros para un sistema de cargas y beneficios que reconozcan la heterogeneidad territorial y la importancia de la coordinación multinivel.
3. El reparto de beneficios requiere de fuentes específicas de financiación, por ejemplo, dentro de las tarifas de los servicios públicos incorporar los costos de conservación, así como de los servicios ecosistémicos generados en las zonas productoras de agua. De igual manera, se debe incentivar la generación de recursos propios como resultado de la utilización de los instrumentos de financiación del ordenamiento territorial, como la valorización y el cobro de plusvalías de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 388.
4. La asignación presupuestal debe favorecer la concurrencia de recursos y la asociatividad territorial. Es decir; los instrumentos de planificación territorial supramunicipal y los esquemas asociativos y de concurrencia deben contar con mecanismos de coordinación, siendo el Contrato Plan (Pacto Territorial) uno de los más idóneos en lo que se refiere a la coordinación de inversiones entre el nivel nacional y territorial. Además, se hace necesario que los incentivos también promuevan la racionalización del POT, de forma que se favorezcan las relaciones funcionales y la complementariedad a nivel territorial.
5. El rol de resolución de conflictos de ordenamiento territorial por la superposición de determinantes de ordenamiento territorial o figuras de gestión del suelo o por la desarticulación de los instrumentos de ordenamiento deben solucionarse en el marco de la institucionalidad sectorial. Por ello, el documento propone que las decisiones del COT sean vinculantes, en la medida que se agotan las instancias administrativas pertinentes.

2.4

RECOMENDACIONES A LA LUZ DE LOS PROPÓSITOS DE LA MISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN

Una vez hecho el análisis de los elementos comunes de cada uno de los insumos técnicos que se han realizado para la formulación de la PGOT, a continuación, se resaltarán algunos temas que podrían ser profundizados en la reflexión alrededor del proceso de descentralización en Colombia.

Tal y como se ha mencionado, el ordenamiento territorial es un elemento esencial en el proceso de transformación territorial y en consecuencia es uno de los motores del proceso de descentralización.

Entonces, la premisa que se pretende retomar es que la configuración física del territorio es uno de los condicionantes del modelo de Ordenamiento, por lo que los procesos de ordenamiento territorial deben ser coherentes con la visión de los actores y las potencialidades del territorio, procurar los mecanismos que permitan aprovechar la funcionalidad territorial, favorecer la posibilidad de generar rentas adicionales y fortalecer los procesos democráticos.

Al respecto, hay que recalcar que el territorio, incluso más allá de los límites políticos administrativos, es un espacio activo de cambio dadas sus condiciones dinámicas y multiescalares, es decir; no solo es el espacio donde ocurre y se gestionan las transformaciones sino el recipiente que moldea las condiciones de vida de sus habitantes. Esto significa que allí confluye el conjunto de las relaciones sociales, la historia común, la identidad, la diversidad cultural y étnica, las instituciones, la estructura ecológica y productiva, entre otras cosas (Rimisp, 2017).

De esta manera, el territorio es el escenario de interacción entre sus pobladores y su medio ambiente, generando relaciones y acuerdos formales e informales que definen su estructura social y productiva.

Ahora bien, desde el punto de vista de la **autonomía** es necesario desarrollar los mecanismos jurídicos y técnicos que favorezcan la implementación del reparto de

cargas y beneficios a nivel subregional, de forma que el proceso de ordenamiento permita incorporar las relaciones funcionales y promover una escala supra-municipal de ordenamiento.

En el documento de insumos de la PGOT (Fedesarrollo, 2018) propone que se adelanten las tarifas de servicios públicos, aunque también podrían considerarse otros instrumentos como el pago por servicios ambientales o el pago por servicios de adecuación de tierras, en el caso de la presencia de distritos de riego. Sin embargo, se deben definir mecanismos de integración que optimicen la prestación de servicios y la provisión de bienes a través de operadores regionales, haciendo uso de los acuerdos definidos en la ley 1150 de 2007¹⁰ y respetando las disposiciones de la Ley 80 de 1993¹¹.

Por consiguiente, es necesario pasar de una lógica de la gestión pública y de presupuesto desde una escala independiente, a un modelo de planeación, programación, ejecución y seguimiento de la inversión que permita aprovechar las interdependencias entre los territorios. En ese sentido, es necesario que la PGOT además de abordar la funcionalidad desde una escala nacional también desarrolle los instrumentos para que estos propósitos se materialicen en todas las escalas. A continuación, se proponen los siguientes tópicos en el marco del proceso de planeación¹²:

- **Planeación:** se debe precisar cómo avanzar en la articulación de los instrumentos de planeación de las entidades territoriales, que involucren el Plan de Desarrollo Territorial, el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Inversiones. Esto implica que se deben definir espacios institucionales como los previstos en la LOOT a escalas regionales y que los instrumentos de planeación incorporen explícitamente los programas y proyectos de inversión que se harán de forma conjunta en un territorio funcional. Por eso, es necesario apoyar y mejorar la capacidad institucional de las autoridades

10 Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.

11 Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

12 Estas recomendaciones se hacen con base en la propuesta elaborada por Penagos y Villegas (2018) en el documento Técnico Producto No 8: Marco justificativo para el ordenamiento territorial a escala funcional.

locales para que se logre la vinculación de manera expresa a través de la PGOT.

La incorporación de este enfoque en los planes e instrumentos municipales y distritales se traduciría en la priorización de recursos públicos para aquellas intervenciones que aporten a la articulación funcional territorial, así como a la vinculación urbano – rural reflejando los acuerdos de las entidades territoriales en los respectivos instrumentos de planificación, programación y ejecución. Al respecto, este elemento ya se aborda en el actual Plan Nacional de Desarrollo: 2018-2022.

- **Programación presupuestal:** es necesario prever las condiciones para que las entidades puedan poner en marcha las apuestas de desarrollo supramunicipal en los instrumentos del sistema presupuestal territorial. De acuerdo con esto, se deben crear los mecanismos financieros que faciliten la articulación del gasto de inversión entre diferentes entidades territoriales.

Sin embargo, se ha identificado que la falta de autorización legal y de claridad que tienen las entidades territoriales para invertir recursos por fuera de su jurisdicción obstaculiza y desincentiva los procesos de integración regional para la ejecución de proyectos estratégicos de desarrollo territorial.

No obstante, el actual Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, autoriza la inversión a través del artículo 252 donde expresa: “conurrencia de recursos para la financiación de iniciativas de gasto en diferentes jurisdicciones”. Aunque este aspecto deberá ser reglamentado considerando la funcionalidad territorial y llevarse a cabo en los próximos planes de desarrollo regional.

- **Ejecución:** si bien la propuesta de Fedesarrollo (2018) profundiza en los mecanismos de inversión concurrente como incentivos entre las entidades territoriales, es necesario que se puedan desarrollar instrumentos que vinculen jurídicamente los propósitos de esta inversión concurrente para que facilite su operación y que cada una de las partes tenga las herramientas contractuales que permitan realizar estos aportes.

Por un lado, conviene explorar que faciliten la realización de los aportes por parte de las entidades

territoriales y la integración de la prestación de servicios y la provisión de bienes a escalas mayores de la municipal y en línea con los esquemas asociativos.

- **Seguimiento y evaluación:** la PGOT debe establecer los lineamientos metodológicos para hacer seguimiento y evaluación a los proyectos que se definan de carácter supramunicipal en el marco del Ordenamiento Territorial. Así mismo, se deben ajustar los sistemas de información del Gobierno Nacional cuyas mediciones contemplen el gasto de inversión o funcionamiento de los territorios funcionales, de modo que la información corresponda a la unidad ejecutora, que en este caso no necesariamente es municipal. Esto va de la mano que se fortalezca la producción de información a partir de indicadores de desarrollo a nivel supramunicipal.

Otro elemento, en el marco de la descentralización que es necesario profundizar en la PGOT y que contribuye al desarrollo de **capacidades** a nivel territorial, es el fortalecimiento técnico de los entes territoriales y mejoramiento de la información base para la planificación¹³. La elaboración de los manuales del POT y de los POD sin duda son un avance, pero buena parte de los entes territoriales no tienen ni las capacidades técnicas, ni los recursos para la provisión de la información requerida, por ejemplo, la cartografía oficial de los municipios, o las imágenes satelitales o aerofotografías de estos, aún son de difícil consecución.

Dentro de la estrategia de fortalecimiento de capacidades, se le debe prestar acompañamiento específico a los municipios para los procesos de ordenamiento territorial en los suelos donde existen parques nacionales o suelos de protección de competencia de la autoridad ambiental regional. Más aun cuando la reglamentación ambiental representa un determinante de superior jerarquía para el ordenamiento territorial municipal.

Adicionalmente, es necesario que los entes territoriales tengan las herramientas y la información suficiente para incorporar y armonizar las determinantes de ordenamiento con los POT, y en particular con las acciones y actuaciones públicas que los municipios desarrollen.

En cuanto a la gestión del riesgo, más allá de integrar esta función dentro del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es necesario que la estrategia de

13 Las páginas de internet oficiales de los municipios fueron estandarizadas en el marco de la Estrategia de Gobierno en Línea implementada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), pero muchos de los municipios no cuentan aún con la publicación virtual del POT y sus documentos anexos. En otros casos, los municipios aún no cuentan con su página web o esta se encuentra desactualizada. Esto dificulta el proceso de seguimiento y evaluación del ordenamiento territorial en el país. Se debe propender por estandarizar la publicación de este tipo de información por parte de todos los municipios del país.

fortalecimiento desarrolle una línea específica para la incorporación de la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial en la escala supramunicipal y departamental, ya que las entidades territoriales en general tienen recursos insuficientes para cumplir con lo establecido en la normativa. Por ejemplo, los estudios básicos tienden a tener un valor mayor que lo proyectado por el plan de inversiones del ente territorial para la formulación del mismo plan de ordenamiento territorial (Rimisp, 2017).

Finalmente, en el marco de la apuesta de ordenamiento supramunicipal, el desarrollo de la PGOT debe contemplar el hecho de avanzar en ciertas definiciones que faciliten el desarrollo de capacidades a nivel territorial. Esto implica, por ejemplo, la definición del alcance de un carácter supramunicipal (Centros de sacrificio animal, Distritos de adecuación de tierras, Centros agro-logísticos) y en consecuencia cómo se define *el uso del suelo* para este tipo de proyectos. Igualmente, las entidades territoriales requieren desarrollar capacidades técnicas para la identificación de funcionalidades y herramientas para evidenciar su importancia en el desarrollo y la integración regional.

Un elemento esencial para el perfeccionamiento de capacidades por parte de los entes territoriales es el desarrollo y la operación de sistemas de evaluación y seguimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial de regiones y municipios, con el fin de que sirvan como repositorio de información para los procesos de análisis técnicos del avance del ordenamiento territorial en el país. En todo caso, esta es una capacidad que se debe consolidar en todas las escalas de planeación.

En cuanto al **arreglo institucional** para el ordenamiento territorial, la propuesta del Documento de insumos

técnicos para la PGOT, Fedesarrollo (2018) define instancias, competencias y roles. Es claro que un arreglo de este alcance requiere de voluntad política y capacidades institucionales para llevarlo a cabo. En este sentido, el Documento de trabajo de la COT propone el desarrollo de una estrategia de gobernanza en la que se optimice la gestión de las instancias ya existentes, en aras de una mejor articulación entre estas y sobre el mismo arreglo normativo.

En general, conviene que, en el marco de los objetivos de la descentralización, el modelo de gobernanza y el arreglo institucional que se defina parta de los modelos regionales de ordenamiento territorial, y en ese sentido los tópicos que atienden desde el nivel nacional se puedan desarrollar sobre la base de esquema a una escala territorial. Esto obedeciendo en parte a la heterogeneidad territorial, el reconocimiento de las funcionalidades y sobre todo lograr un proceso que pueda ser legítimo con los actores de cada una de las etapas de planeación. Además de facilitar la gestión de los conflictos e involucrar a los actores en el territorio generando así certidumbre y seguridad en torno las decisiones de inversión que avancen en el territorio.

Finalmente, es claro que uno de los aspectos relevantes del proceso de descentralización es el ordenamiento territorial. A pesar de que hay muchos avances técnicos y normativos, la recomendación principal que se hace evidente es de llevarlos a cabo, debido a que ya es ampliamente reconocido que avanzar en un desarrollo territorial eficaz debe lograr reducir desigualdades territoriales en términos de mínimos sociales, y al mismo tiempo avanzar en el crecimiento de la productividad especialmente de las más atrasadas, teniendo en cuenta el aprovechamiento de la productividad.

2.5 REFERENCIAS

- Berdegúe, J.A.; Bebbington, A. & Escobal, J. 2015. Conceptualizando la Diversidad Espacial en el Desarrollo Rural Latinoamericano: Estructuras, Instituciones y Coaliciones. Serie documento de trabajo N° 164. Grupo de trabajo: Cohesión Territorial para el Desarrollo. Programa: Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). Elementos para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). Política General de Ordenamiento Territorial -PGOT- Marco conceptual y metodología documento de trabajo Secretaría Técnica, Comité Especial Interinstitucional de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación, Dirección de desarrollo territorial sostenible, Comité especial interinstitucional y Comisión de ordenamiento territorial. (2014). Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial. Bogotá.
- Fedesarrollo. (2018). Propuesta final. Documento técnico y normativo para la elaboración de la Política General de Ordenamiento Territorial. Bogotá.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá e Instituto de Estudios Urbanos (IEU), (2017). 20 años de ordenamiento territorial en Colombia: experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá e Instituto de Estudios Urbanos (IEU).
- Penagos, Á. (2018). El ordenamiento territorial y a articulación Nación-territorio: muchos intereses y un solo territorio, p. 105 - 122. En *Calidad Institucional. Fundamento del desarrollo económico y el progreso social*. Bogotá.
- Rimisp. (2017). Producto No 12 Programa POT Modernos. Bogotá.
- Schejtman, A., & Berdegúe, J. A. (2004). Desarrollo territorial rural. Santiago de Chile: Rimisp.
- Secretaría Técnica & el Comité Especial Interinstitucional de la Comisión de Ordenamiento Territorial. (2019). Marco conceptual y la metodología - política general de Ordenamiento Territorial. Bogotá.

3

LAS INTERDEPENDENCIAS ESPACIALES COMO HERRAMIENTA DE DISEÑO Y FOCALIZACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA

Este capítulo toma como punto de partida la consultoría financiada por el proyecto ForPaz de la GIZ/UE a través de una cooperación técnica para el estudio de subregionalización funcional en Colombia, y es ejecutado por el Centro Latino Americano para el Desarrollo Rural – Rimisp, la cual además de proponer una subregionalización funcional en Colombia, presenta un ejercicio de tipologías subregionales y de evaluación ex ante derivado de dicha subregionalización. Aunque el capítulo desarrolla insumos propios, estos parten de las ideas desarrolladas durante dicha consultoría

Yadira Díaz
Santiago Satizábal
Juan Sebastián Silva

Tradicionalmente los instrumentos de política pública han venido desarrollándose circunscritos a ámbitos geopolíticos específicos. El establecimiento de los límites geográficos con propósitos políticos y administrativos ha ayudado en la definición de responsabilidades y competencias para la ejecución de dichas políticas públicas. Sin embargo, el mercado de trabajo, la salud y en general las transacciones de bienes y servicios no se desarrollan solo al interior de dichos espacios geopolíticos establecidos. Existen interrelaciones e interdependencias territoriales que, por su tamaño e importancia, las políticas públicas no pueden ignorar y por el contrario pueden y deberían aprovecharse (Mckinney & Johnson, 2009).

El análisis de las interdependencias espaciales y su efecto en términos de política pública no es reciente, se destacan análisis pioneros como el de Crain (1966), quien estudia la difusión de la innovación entre ciudades. Sin embargo, en la medida en que la tecnología facilita y estimula cada vez más dichas interdependencias y relaciones geográficas, este tipo de análisis ha venido cobrando prominencia y relevancia en la literatura. A la fecha, existe un avance importante en términos de la conceptualización que atañen estas relaciones, su análisis empírico y su uso en el desarrollo de instrumentos de política pública. Una revisión de esta literatura puede encontrarse en Franzese & Hays (2008).

Este capítulo, en particular, discute los desarrollos conceptuales de mayor relevancia en términos del análisis de las interdependencias espaciales y propone tres herramientas específicas para el diseño y focalización de políticas públicas en el caso colombiano. En este sen-

tido, luego de esta introducción y a manera de marco conceptual, se analiza desde la óptica de la geografía, la economía y las ciencias sociales en general, los conceptos de interacción e interdependencia espacial y de relaciones funcionales. A la luz de estos conceptos, se proponen definiciones específicas que permiten su cuantificación y que se implementan empíricamente con datos municipales para el caso colombiano.

Esta implementación empírica es la que sirve de punto de partida para las tres aplicaciones de las que se tratarán más adelante. Las tres herramientas de política pública propuestas aquí son:

1. Establecimiento de una subregionalización funcional que permita planeación supranacional aprovechando y potenciando las relaciones funcionales existentes entre municipios. De hecho, este ejercicio derivó en la división subregional utilizada como marco para las políticas con enfoque territorial planteadas por el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.
2. Definición del nivel territorial 3 recomendado por la OCDE para sus estados miembro con fines de diseño y evaluación de política pública (Territorial Level 3-TL3).
3. Evaluación ex ante que busca medir el potencial efecto de intervenciones puntuales de política pública teniendo en cuenta las relaciones funcionales entre los territorios.

El capítulo finaliza presentando las conclusiones generales derivadas de las herramientas de política propuestas.

3.1

INTERACCIONES E INTERDEPENDENCIAS ESPACIALES

En general y siguiendo a Anselin (1998), dependencia espacial puede ser entendida como la relación existente entre lo que sucede en un territorio específico y el resto de los puntos en el espacio. Puede entonces decirse que existe interdependencia espacial cuando acciones de una unidad específica, en nuestro caso particular geográfica, afectan la utilidad marginal percibida de otras unidades geográficas. Dicho en otras palabras, las interdependencias se presentan cuando las unidades espaciales se ven afectadas por las acciones, decisiones y resultados de otras unidades espaciales (Brueckner, 2003; Braun & Gilardi, 2006; Franzese & Hays, 2008).

Es así como esta idea de interdependencia espacial aparece como fundamental para los análisis de economía regional. De manera práctica, entender las interdependencias y las relaciones funcionales de los territorios ayuda a estudiar mejor los vínculos entre la ciudad y el campo (comida, insumos, tecnología, mano de obra), puesto que muchos de estos vínculos atraviesan los límites político-administrativos de municipios y departamentos. Además, permite identificar interdependencias y dinámicas territoriales; promover una asociatividad territorial basada en propósitos claros; y, mejorar la ejecución de recursos en proyectos con mayor impacto para la transformación territorial y el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas.

En este sentido, preceptos básicos y fundamentales de los análisis geográficos, como: “Todo está relacionado con todo, pero las cosas cercanas están más relacionadas que las cosas lejanas” o “espacio es mucho más que geografía”, cobran especial relevancia (Franzese & Hays, 2008), en particular para el análisis de las políticas públicas territoriales en el caso colombiano.

En términos de medición, este tipo de relaciones espaciales puede capturarse a través de una amplia gama de flujos entre unidades geográficas, tales como flujos de bienes comercializados, transacciones inter-industria, viajes de trabajo, migraciones, movimientos de capital, remesas, o procesos de difusión de tecnología y conocimiento, entre otros (Murata, 2003; McKinney & Johnson, 2009; Foster & Barnes, 2012). Pueden entonces entenderse estos flujos entre unidades geográficas como la base de las interacciones espaciales. En general, estos flujos sobrepasan los bordes de una

unidad espacial determinada, generando interdependencias entre diferentes unidades espaciales.

Ejemplos de estas interdependencias geográficas son:

- Un derrame de contaminación en una unidad geográfica específica puede generar fuertes externalidades ambientales en las unidades con las que comparte una cuenca hidrográfica.
- Las tarifas o los impuestos a la propiedad en un municipio pueden ser imitados por otros municipios (Bocci, Ferretti, & Lattarulo, 2017).
- Las regulaciones del mercado de vivienda o de la propiedad raíz a través de restricciones a la oferta de suelo urbanizable en una jurisdicción puede generar aumentos en la construcción de viviendas en otras jurisdicciones (Glaeser, 2006; Quigley & Raphael, 2004; Levine, 2006; Cheshire & Hilber, 2008; Hong Kim, 2010).
- Diferencias en los niveles de salarios entre países pueden generar migraciones de un país a otro (Behrens & Murata, 2018).

A partir de estos ejemplos es claro que la naturaleza, y la magnitud de las interdependencias e interacciones espaciales, primero, cubren una amplia gama temática que no solo se circunscribe al ámbito económico, sino que atañe también el ámbito social y el ambiental. Segundo, la naturaleza de estos flujos y su magnitud varía en función de la unidad de análisis que se considere para tal efecto.

En este sentido, escalas de análisis pueden ser la macrorregional, la regional, subregional, metropolitana o municipal (Hewings & Parr, 2007). En particular, para el caso colombiano se toma como unidad de análisis el municipio por ser este la unidad política, administrativa, y de planificación más pequeña para la cual se cuenta con información objetiva y diversa de las interdependencias entre unidades. En efecto, los datos de interacciones espaciales como los flujos de conmutación laboral o de servicios públicos, y muchas otras estadísticas económicas y demográficas en Colombia, se recopilan solo a nivel municipal, caso que corresponde también a la mayoría de los países de América Latina.

Entonces, dado que el fin último es generar implicaciones de política pública a partir del análisis de las interdependencias espaciales, la unidad espacial de

análisis más pertinente para utilizar son los municipios. De esta manera, en este capítulo los conceptos de interacción regional, interdependencias espaciales o relaciones funcionales se circunscriben estrictamente a los vínculos entre municipios; es decir, hacen referencia a los flujos de personas, dinero, bienes o flujos ecosistémicos que cruzan o traspasan los límites político-administrativos de los municipios, teniendo en cuenta que atravesar dichos límites a veces significa también atravesar los límites de un departamento.

Más allá de la escala utilizable, otra cuestión primordial es la de cómo representar empíricamente las relaciones funcionales, las interdependencias o las interacciones entre dos áreas o regiones. Independientemente del significado de región, este concepto es útil, sí y solo sí, las unidades geográficas que la componen hacen parte o conforman una red de unidades geográficas a través de la cual ocurren varios tipos de interacciones (Lösch, 1954). Cuando hay una sola unidad geográfica sin interacción observable con otras, no hay nada relevante que decir en términos de análisis espacial. Por tanto, cualquier discusión significativa sobre temas regionales requiere al menos dos unidades geográficas en las que se toman decisiones económicas, políticas o sociales, entre otras (Behrens & Thisse, 2007).

Atendiendo esta cuestión, diferentes desarrollos empíricos de análisis espacial, como la econometría espacial, han representado estas relaciones funcionales entre dos o más regiones en forma de gráficos (Barthelemy, 2017), o matrices de correlación espacial o de pesos espaciales (Anselin, 1988). De hecho, las aplicaciones prácticas que presenta este capítulo, (subregionalización funcional, nivel territorial TL3, y evaluación *ex ante*) operacionalizan las relaciones funcionales entre municipios a partir de matrices de correlación o de disimilaridad espacial que varían entre aplicaciones.

En particular, una matriz de correlación espacial es aquella que busca capturar la relación subyacente entre pares de unidades espaciales (municipios). Si analizamos, por ejemplo, las relaciones entre los 1.101 municipios en Colombia, una matriz de correlación en este caso tendrá 1.101 filas y 1.101 columnas, donde cada fila y cada columna representa un municipio específico y cada celda contienen entonces una medida de la relación funcional, o de la interdependencia entre la unidad de la columna y la unidad de la fila respectiva.

La medida de relación funcional más comúnmente utilizada es un indicador de carácter binario, definido por las fronteras compartidas entre unidades o contigüidad geográficas. En este caso, cero representa no

compartir frontera alguna entre un par de municipios y uno representa el hecho que dicho par de municipios comparten frontera. Otro de los métodos más populares es conformar la matriz de correlación espacial con relaciones de distancia entre pares de municipio; en este caso, la expresión matemática refleja mayor valor en la medida en que los municipios son más cercanos, y menor valor en la medida en que son más lejanos.

Por su parte, una matriz de disimilaridad espacial es aquella en la cual la medida de relación entre pares de unidades geográficas aumenta a medida que las dos unidades geográficas son más lejanas o menos parecidas entre sí, y disminuye en la medida en que las dos unidades sean más cercanas o parecidas entre sí. Una matriz de disimilaridad se caracteriza por ser cuadrada, simétrica, y las celdas de la diagonal de la matriz se definen como cero, describiendo como nula la diferencia de una unidad espacial consigo misma.

Sin embargo, en última instancia, tanto las matrices de correlación espacial como las matrices de disimilaridad espacial cumplen la misma función de cuantificar relaciones funcionales o interdependencias de distinta naturaleza. Se distinguen entre sí por la dirección de la relación capturada en la matriz para especificar la relación entre pares de unidades geográficas. Mientras en el caso de las matrices de correlación espacial, mayor cercanía entre el par de unidades geográficas denota mayor valor en la relación, en las matrices de disimilaridad mayor cercanía denota menor relación.

Ahora bien, ¿qué tipo de relaciones funcionales pueden reconocerse entre municipios en Colombia y cuáles de estas tienen relevancia para la planeación y el desarrollo regional? Con el fin de dar respuesta a esta pregunta, la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional del DNP (DDDR-DNP), en conjunto con Rimisp y con el apoyo financiero de la GIZ, para la identificación de las relaciones funcionales entre municipios tomaron como punto de partida las variables propuestas por la OCDE (2013) para identificar áreas urbanas funcionales (grillas de densidad de población y conmutación laboral) y el ejercicio elaborado por Rimisp (2017) para la identificación de *territorios funcionales*, el cual hace uso de información de conmutación laboral y manchas urbanas definidas a través de la intensidad lumínica capturada por fotografías satelitales nocturnas. En este sentido, el ejercicio de la DDDR-GIZ-Rimisp identifica las relaciones funcionales entre municipios en Colombia, teniendo en cuenta tanto las variables propuestas por estos dos ejercicios base, como una amplia gama de nuevas variables no usadas anteriormente para este efecto.

Tabla 1. Interdependencias e indicadores usados para su operacionalización

Interdependencia	Indicador
Ambiental o ecosistémica	Presencia de parques y áreas protegidas compartidas
	Presencia de subzonas hidrográficas compartidas
	Presencia de ecosistemas estratégicos compartidos
Poblacional	Viajes diarios de trabajo
	Manchas urbanas compartidas ¹⁴
Económica	Clústeres agropecuarios
	Clústeres no agropecuarios
De servicios públicos	Conmutación por educación
	Conmutación por salud

Fuente: Elaboración propia

En particular, nueve variables agrupadas en cuatro tipos de interdependencias son los indicadores que este análisis usa. Vale la pena resaltar que sinnúmero de otras interdependencias fueron consideradas, sin embargo, solo se contó con información para estos nueve indicadores. En la Tabla 1 se listan estos nueve indicadores agrupados por tipo de interdependencia.

Ahora bien, las diferencias estructurales de los datos encontrados para cuantificar cada una de estas interdependencias obligó a separarlos según su alcance. Así, por un lado, se observan relaciones funcionales directas, es decir, aquellas cuyas variables o datos permiten la identificación de flujos de individuos, bienes o servicios. Este es el caso por ejemplo de la conmutación laboral o el desplazamiento por servicios públicos.

De otro lado, cuando la estructura de datos es de tipo *stock*, esta no permite la identificación directa de flujos entre los territorios, y en este caso la interdependencia se clasifica entonces como contigüidad funcional. En este sentido, contigüidad funcional consiste en la presencia de elementos compartidos en los territorios que indican en cierta medida la presencia de flujos no observables. Por ejemplo, la presencia de par-

ques naturales compartidos puede indicar el flujo de biodiversidad entre los municipios, las subzonas hidrográficas pueden indicar el flujo de agua; la presencia de clústeres productivos, el flujo de productos, insumos, o ideas; o las manchas urbanas, mayores flujos de económicos o poblacionales (para más información ver Bateman, Penagos, Ramírez, & Satizábal, (2018)).

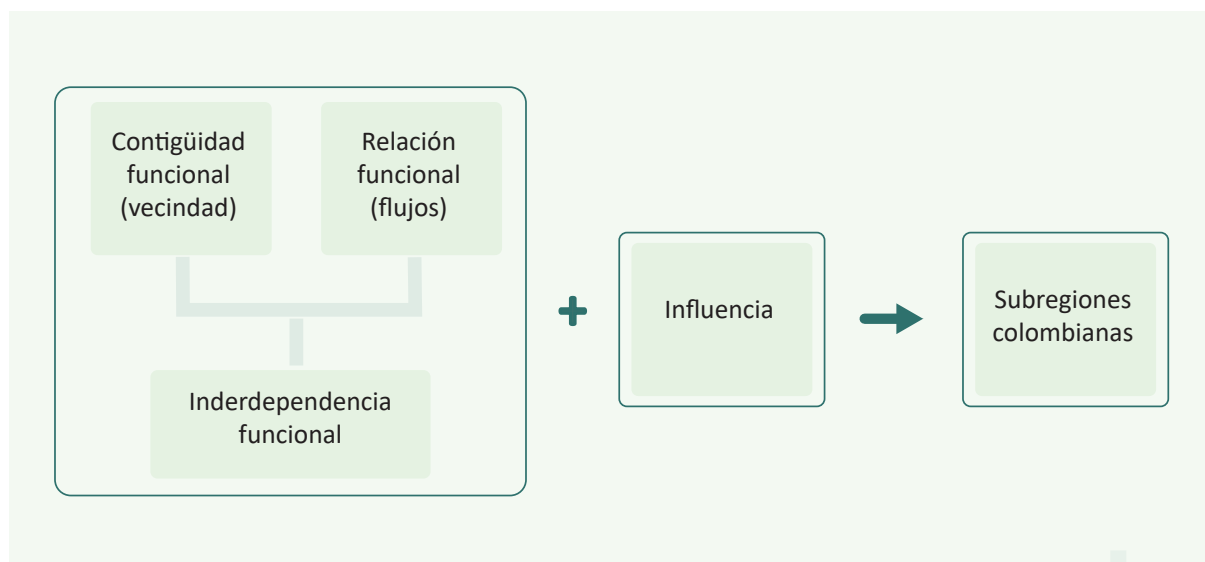
Es relevante anotar que para cada uno de los indicadores que capturan las interdependencias funcionales se calcula una función de disimilaridad con el propósito de cuantificar qué tan fuerte es la relación entre dos municipios con respecto al indicador.

Adicionalmente, junto a estos indicadores de interdependencia también se calculó una dimensión de influencia que consistía en una matriz de tiempos de desplazamiento entre municipios, calibrado o afectado por la importancia o jerarquía de cada municipio de acuerdo con un Índice de Nodos Dinamizadores¹⁵. La Figura 1 presenta un diagrama del marco general usado para la identificación de interdependencias y relaciones funcionales.

14 Las manchas urbanas se calculan utilizando fotografías satelitales de luminosidad nocturna.

15 El Índice de Nodos Dinamizadores (IND, de ahora en adelante) fue definido por la DDDR-GIZ-Rimisp como la suma ponderada de tres factores: 1) tamaño de la cabecera municipal, 2) densidad empresarial, 3) PIB municipal no minero en logaritmos como una medida del tamaño de la actividad económica municipal. En donde cada factor, respectivamente, tiene el siguiente peso relativo: 0.2, 0.6 y 0.2. Al ordenar los municipios usando los valores de este índice, los primeros 200 municipios del ranking se definen como nodos dinamizadores.

Figura 1. Marco general para la identificación de interdependencias y relaciones funcionales



Fuente: Elaboración propia

El **Anexo 1** presenta el listado de estas expresiones matemáticas. Para una descripción más detallada de la intuición subyacente a cada una de ella puede verse Bateman, Penagos, Ramírez, & Satizábal (2018). Así, por ejemplo, si dos municipios comparten un parque natural de varias hectáreas, estos exhiben una relación más fuerte, es decir menor disimilaridad, que dos municipios que no comparten parque alguno. A su vez, dos municipios con alta proporción de población desplazándose por trabajo entre uno y otro, también tienen una relación más fuerte que un par de municipios que no comparten este tipo de flujos.

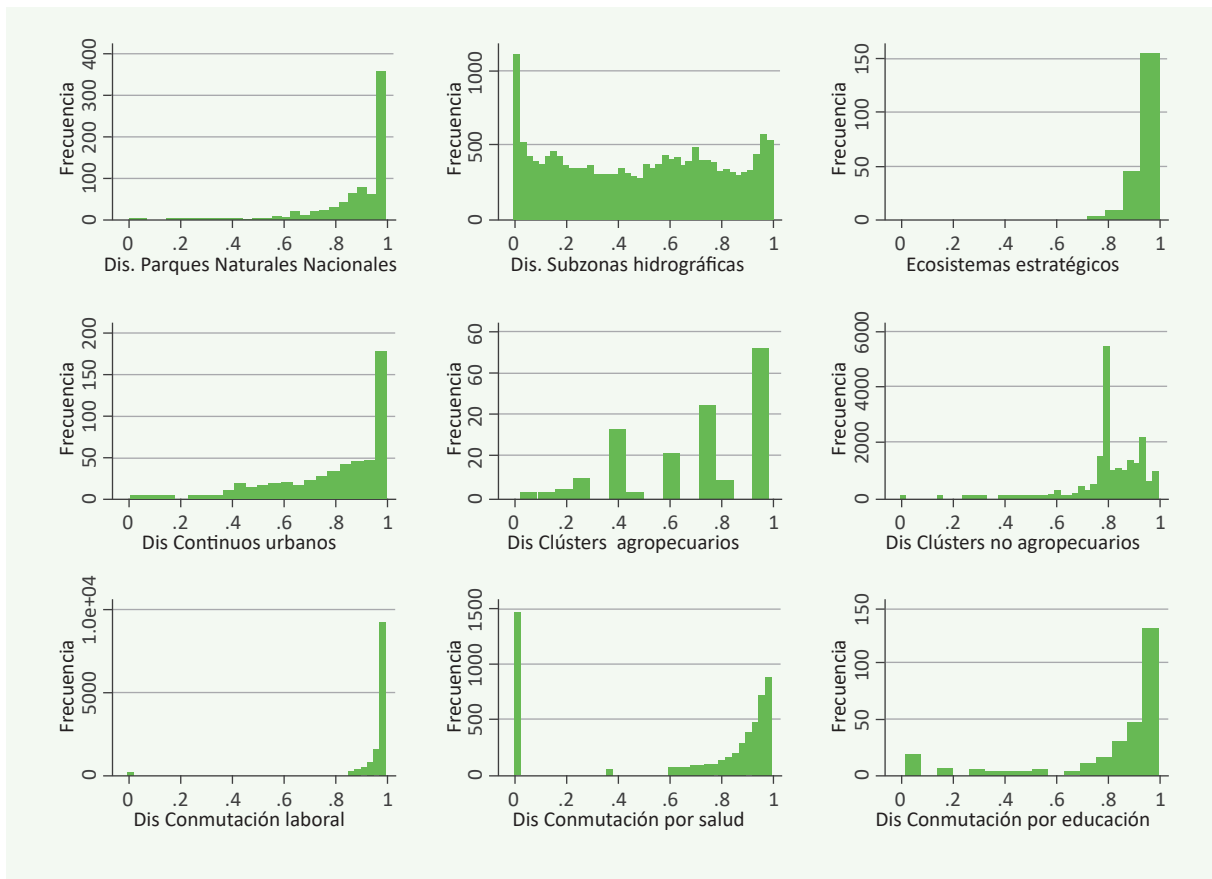
La naturaleza y la estructura de los datos varían según cada indicador, por lo que cada función de disimilaridad demanda una expresión matemática distinta. En este sentido y dada la naturaleza diferente de cada función de disimilaridad se observan diferencias en las distribuciones de los coeficientes de disimilaridad por cada par de municipios.

La Gráfica 1 presenta la distribución de las funciones de disimilaridad construidas para cada uno de los nueve

indicadores de interdependencias geográficas usadas. Nótese que en cada caso la variable está compuesta por 1,254,400 observaciones, pues cada observación corresponde a un par de municipios, a su vez cada indicador fue expresado de manera tal que tomará valores entre cero y uno.

La gráfica presenta la distribución de uno de los cuadrantes y excluye la diagonal superior y la disimilaridad de un municipio consigo mismo, para un total de 629.993 observaciones. Además, para cada una de las funciones también se excluyen las observaciones que representan relaciones nulas (Disimilaridad=1). Como se observa en la gráfica 3 y dado que la totalidad del área del país se encuentra dividida en subzonas hidrográficas, la distribución de los coeficientes de disimilaridad de este indicador resulta mucho más uniforme que el resto de los indicadores. La cuantificación de estas relaciones funcionales es el insumo fundamental para las aplicaciones de política pública que se presentan en la siguiente sección.

Gráfica 1. Distribución de coeficientes de disimilaridad por indicador



Nota: distribución de coeficientes de disimilaridad para los distintos tipos de indicadores de interdependencia. Las observaciones no incluyen las relaciones nulas (disimilaridad=1) ni la diagonal (disimilaridad de un municipio consigo mismo). Número de observaciones: varían por indicador de disimilaridad; en general corresponden a 629.993 observaciones menos las relaciones nulas. Fuente: Elaboración propia

3.2 APLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Las relaciones funcionales que los municipios colombianos registran entre sí se proponen como insumo fundamental para el diseño de la política pública subnacional, pues potencializan las dinámicas subyacentes en el territorio y permiten priorizar intervenciones con diseños diferenciados espacialmente. Esta sección propone y describe tres herramientas específicas de análisis para la toma de decisiones de política que hacen uso de la estructura de interrelaciones funcionales subyacentes en el territorio colombiano.

La primera corresponde a un instrumento de subregionalización que permite potencializar las dinámicas territoriales, diferenciando subregiones en términos de su relación funcional. Esta subregionalización corresponde al TL3 recomendado por la OCDE para el diseño de política pública subregional.

La segunda aplicación corresponde a la clasificación de las subregiones TL3 por tipologías, definidas en términos de la densidad poblacional de la subregión y la accesibilidad que esta tiene a los centros urbanos.

Por último, la tercera aplicación corresponde a una propuesta de evaluación *ex ante* de los posibles efectos de políticas focalizadas diferencialmente entre territorios, con el fin de priorizar aquellas intervenciones con mayor efecto potencial según subregión funcional.

Estas tres aplicaciones fueron desarrolladas por la DD-DR-GIZ-Rimisp, quienes hacen uso de diferente forma de la estructura de relaciones funcionales identificada. Por último, cabe destacar que esta estructura de relaciones funcionales desarrollada por la DDDR-GIZ-Rimisp hace ahora parte del contenido de la Plataforma de Planes de Desarrollo Territorial¹⁶, pues se espera que esta sirva también como información orientadora para la coordinación entre ellos.

3.2.1 Estableciendo una escala supramunicipal con relaciones funcionales: la subregionalización funcional de Colombia.

Los límites político-administrativos de municipios y departamentos rara vez se ajustan al alcance de las funcionalidades y vínculos que existen en el espacio. Individuos, empresas, instituciones, y ecosistemas localizados en áreas administrativas colindantes mantienen interacciones frecuentes entre sí que se materializan en flujos de personas, bienes, dinero, agua, etc., y que configuran regiones o territorios funcionales (Schejman & Berdegú, 2004). En este sentido, el uso más frecuente de las relaciones funcionales, identificadas y cuantificadas a través de funciones y establecidas en una matriz de disimilaridad es para la identificación de subregiones de planeación y ejecución de políticas públicas.

Es de esta forma que la identificación de regiones funcionales se ha popularizado en todo el mundo a lo largo de los años, entre académicos de distintas ramas y funcionarios encargados de la formulación de políticas públicas. Un enfoque regional parece ser más adecuado que uno local para abordar cuestiones que trascienden las fronteras, como la expansión urbana, la planificación del uso del suelo, la sostenibilidad ambiental o los servicios públicos e inequidades fiscales, entre otros (Foster, Regionalism on purpose, 2001; Yui-Il, Ferry, & Vironen, 2008; OCDE, 2013).

Por ejemplo, en países de la OCDE se han utilizado políticas regionales basadas en subregiones para redistribuir los beneficios del desarrollo. Estas políticas han cambiado sus instrumentos que han pasado desde mecanismos de transferencias e inversiones en

16 La Plataforma incluye las relaciones funcionales de cada municipio con respecto a aquellos que están ubicados en un radio de 6 horas, para que, en conjunto con otros contenidos de apoyo, faciliten la formulación de los Planes de desarrollo Territoriales (PDT) 2020-2023. (Para más información ver: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/kpt/>)

los territorios menos desarrollados y por políticas de subsidios e incentivos, hasta políticas de mejora de la competitividad regional (los casos más representativos son Francia, los países bajos y Suecia) y fortalecimiento de capacidades de las instituciones locales (por ejemplo, en Hungría o Corea) (OCDE, 2010).

Colombia no ha sido la excepción. Un primer esfuerzo por identificar estas llamadas regiones funcionales se dio en 2014 en el marco de la *Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades*, donde se identificaron los principales núcleos urbanos del país y, a través de información de conmutación laboral, se establecieron los municipios que componían sus respectivas aglomeraciones. Este ejercicio resultó en la identificación de 151 municipios pertenecientes al Sistema de Ciudades, de los cuales 113 estaban agrupados en 18 aglomeraciones y 38 (ciudades) permanecían sin aglomeración.

En un proceso similar, en 2017 Rimisp aplicó una metodología para la identificación de territorios funcionales donde, además de tomar la información sobre viajes diarios al trabajo, también incluyó fotografías satelitales de luminosidad nocturna con el fin de actualizar el área y alcance de conurbaciones urbanas. Al final, 368 municipios quedaron agrupados en territorios funcionales de dos o más municipios, de los cuales, varios fueron clasificados como Metropolitanos, o Urbanos – similares a los identificados por el Sistema de Ciudades. Además, se identificaron 135 territorios que giraban en torno a ciudades más pequeñas o intermedias y fueron clasificados como rural-urbanos.

Estos dos ejercicios se constituyen como el principal antecedente directo que da origen a la metodología de identificación de regiones funcionales propuesta por la DDDR-GIZ-Rimisp. Incluso a la fecha, estos dos ejercicios sirven como plataforma para el análisis y la aplicación de políticas públicas en el ámbito productivo o de ordenamiento territorial en Colombia. No obstante, ambos tienen la misma limitación práctica que impide que sean utilizados como herramienta para políticas que incluyan todos los territorios del país.

Cuando un país tiene restricciones fiscales estrictas, como es el caso de Colombia, es difícil para el gobierno focalizar inversiones públicas regionales si el número de áreas analíticas es considerablemente alto. Tal es el caso tanto del Sistema de Ciudades como el de los Territorios Funcionales encontrados por Rimisp.

Ante esta limitación, en 2018 la DDDR-DNP, apoyada financieramente por la GIZ mediante su programa Propaz-Forpaz, contactó a Rimisp (que ya había diseñado su metodología para la identificación de territorios fun-

cionales) para hacer parte de un nuevo proyecto con el fin de desarrollar una metodología de subregionalización que permitiera agrupar todos los municipios en subregiones de tal manera que ninguno quedara solo. La DDDR-DNP tenía un doble propósito para realizar esta subregionalización.

Primero, Colombia fue aceptado como miembro de la OCDE en 2017 y como tal, se le había solicitado establecer dos escalas territoriales TL2 y TL3 (Territorial Level 2 and 3), con el fin de facilitar la comparación estadística con los demás países miembros y de mejorar la implementación de políticas regionales. En Colombia el nivel TL2, definido como macrorregiones, podía equipararse a la escala departamental. Por el contrario, el nivel territorial TL3 (microrregiones) no tenía un referente claro pues se definen como microrregiones con una escala menor que el TL2, pero mayor que el nivel municipal. De esta manera, se propuso la subregionalización funcional para llenar ese vacío.

Segundo, con el Gobierno de Iván Duque, electo en 2018, se necesitaba un marco territorial que sirviera como base para profundizar la visión regional del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, permitiendo que las políticas respondieran a la realidad de los territorios. A diferencia de los esfuerzos de subregionalización de los últimos Planes de Desarrollo, “Prosperidad para Todos” (2010-2014) y “Todos por un solo País” (2014-2018), la subregionalización propuesta por la DDDR-DNP, la GIZ y Rimisp, sería la primera basada plenamente en la identificación de relaciones funcionales entre los municipios.

Con esos dos propósitos en mente, el desarrollo metodológico del proceso de subregionalización entró en marcha. Establecer las dimensiones de interdependencia, los indicadores que se usarían en cada caso y las ecuaciones de disimilaridad destinadas a cuantificarlos, fue el primer paso, como se mencionó anteriormente. Una vez todo esto estaba establecido quedaba la incógnita de cómo pasar de las ecuaciones a las subregiones. Para responder esa pregunta, Rimisp contactó al grupo RiSE (*Research in Spatial Economics*) de la Universidad EAFIT para abordar la metodología de subregionalización a partir de los desarrollos recientes de la denominada familia de modelos *P-Regions*, los cuales minimizan las diferencias al interior de las subregiones y maximizan las diferencias entre subregiones distintas (Duque, Church, y Middleton, 2011; Duque, Anselin, y Rey, 2012; Li, Church, y Goodchild, 2014; Kim, Chun, y Kim, 2015; She, Duque, y Ye, 2017; Kim, Chun, y Kim, 2017; Duque, Church, y Echeverri, 2017).

Tras un proceso de discusión entre Rimisp, el DNP y el equipo de RiSE, se ajustaron las funciones de disimilitud y se llegó a desarrollar una ecuación de heterogeneidad total que recogía tanto los indicadores de interdependencia, como los tiempos de desplazamiento entre todos los pares de municipios (indicador de influencia), que consistía en la suma de las disimilitudes entre cada par de municipios que conformaban una misma subregión (el Anexo 2 presenta la ecuación de heterogeneidad total usada).

Luego de establecer la ecuación de heterogeneidad representaba una función objetivo que debía optimizarse (minimizarse) mediante un modelo heurístico llamado *Tabu-Search*, sujeta al hecho de que el número final de subregiones debía ser 100 (101 con San Andrés y Providencia); y teniendo en cuenta una restricción de contigüidad que establecía que ninguna subregión resultante podía estar fragmentada.

El modelo heurístico resultó en 101 subregiones que variaban entre 7 y 14 municipios, estando el 90% de esas subregiones entre 9 y 12 municipios. Esta subregionalización inicial tuvo dos ajustes principales: el primero, fue con respecto al sistema de ciudades y el segundo de acuerdo con la óptica de las subregiones en el territorio, la cual se capturó por medio de talleres regionales.

Esos dos ajustes derivaron una subregionalización final de 101 subregiones compuestas entre 5 y 19 municipios (la subregión de San Andrés, por su naturaleza insular, solo incluye el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina). Los resultados de estos cambios pueden verse en el Mapa 2 (siguiente página) y la distribución de subregiones según el número de municipios que las componen (Anexo 2).

Cabe destacar que, dado que la unidad de análisis de este ejercicio es el municipio, estas subregiones no necesariamente respetan los límites departamentales, de hecho, demuestran como muchas de las relaciones funcionales están dadas entre municipios que no necesariamente pertenecen a un mismo departamento. Incluso, solo en 36 de las 101 subregiones, los municipios hacen parte del mismo departamento; en 48 subregiones los municipios se distribuyen en 2 departamentos y en 17 de ellas, en 3 o más. Caso extremo de lo anterior, de lo anterior es la subregión en el Magdalena Medio, la cual involucra municipios de hasta 5 departamentos.

VALIDACIÓN Y AJUSTE DE LOS RESULTADOS CON RESPECTO A LA REALIDAD

Esta sección describe en mayor detalle los dos ajustes realizados sobre la subregionalización inicial arrojada como resultado del modelo. Es de anotar, que en general el resultado de los modelos de optimización fue el mapa de las 101 subregiones resultantes.

Sin embargo, es claro que en algunas instancias los modelos matemáticos pueden arrojar resultados que, en la práctica, pueden ser difíciles de cumplir o lograr por barreras políticas o de otra índole. Con eso en mente, el primer ajuste realizado para acercar el resultado del modelo al contexto práctico particular colombiano consistió en comparar los resultados iniciales del modelo con el Sistema de Ciudades. Lo anterior, dado que en 2018 el Sistema de Ciudades ya estaba consolidado como instrumento de diseño y análisis de políticas públicas, tanto así que desde 2014 existe ya una política nacional expresada a través del documento Conpes 3819 que busca consolidar dicho sistema.

El Conpes se enmarca en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la cual se encarga de dar lineamientos en distintos frentes como crecimiento verde, conectividad, productividad, gobernanza, entre otros, con el fin de aprovechar las economías de aglomeración y fomentar la integración regional. La comparación con el Sistema de Ciudades evidenció que, de las 18 aglomeraciones, el 56% (diez aglomeraciones) quedan integralmente incorporadas en una misma subregión (un porcentaje muy elevado teniendo en cuenta que la subregionalización incorporaba muchas más variables con una naturaleza diferente a la conmutación laboral, y considerando que su forma de agregación era diferente), mientras que otras 8 quedaban distribuidas en 2 o más subregiones. Estas 8 aglomeraciones son: Rionegro, Cartagena, Manizales, Tunja, Cali, Medellín, Barranquilla y Bogotá.

Al hacer una revisión caso a caso de estas 8 aglomeraciones se encontró que en algunos casos mover un municipio de una subregión a otra mantenía integrado el Sistema de Ciudades y adicionalmente producía una mejora en la función objetivo, como era el caso de Cartagena, Manizales o Tunja. En cambio, en el caso de Barranquilla, si se movía un municipio de una subregión a otra no mejoraba la función objetivo, pero la desmejora debía evaluarse y sopesarse frente a lo que implicaba romper algo como las áreas metropoli-

tan formalmente establecidas. En ese caso particular, de los 6 municipios de la aglomeración que quedaron en subregiones diferentes a la de Barranquilla, pues se consideró que 2 deberían pasar a su subregión, mientras que los otros 4 no, porque tenían relaciones funcionales más fuertes con los municipios de la subregión donde se encontraban, o incluso podrían llegar a cumplir un papel de nodo dinamizador en esa subregión (Sabanalarga).

Casos complejos o ambiguos como el de Barranquilla, se dieron también en la aglomeración de Medellín y Rionegro, y en la aglomeración de Bogotá, ya que son dos de las aglomeraciones más grandes, no fue sorprendente el hecho de tener que evaluar el movimiento de varios municipios de una subregión a otra. Al final, para ambos casos, varios municipios se agregaron a la subregión de la aglomeración principal, pero otros permanecieron en subregiones distintas.

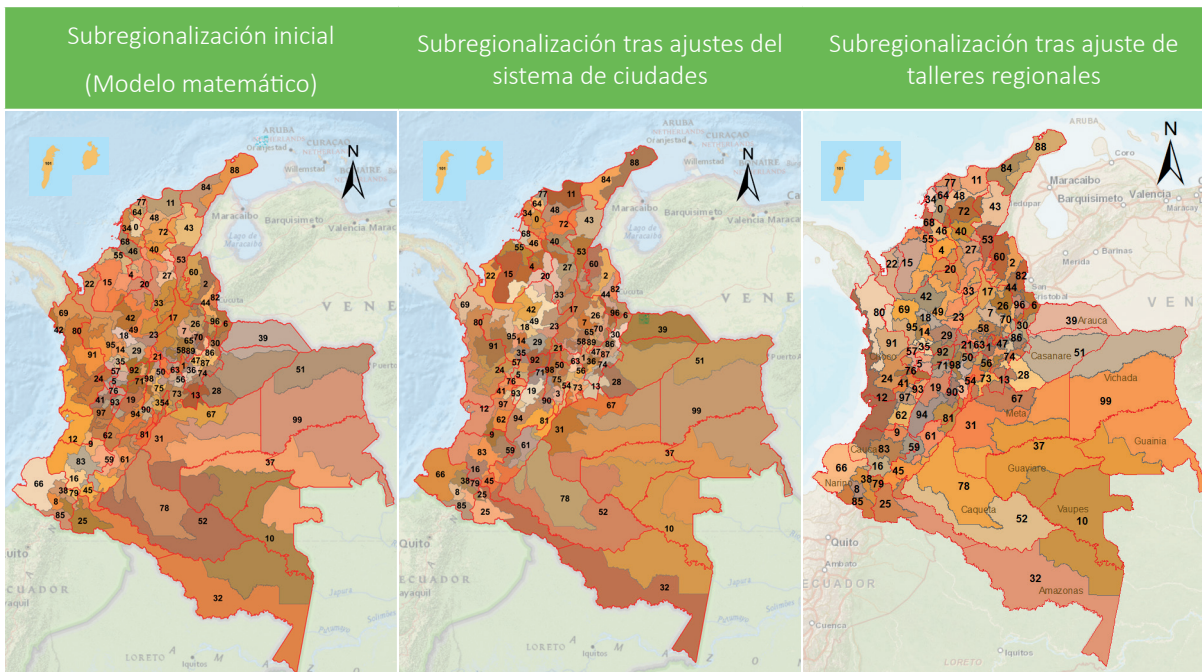
El caso de la aglomeración de Cali fue quizás el más complejo entre todas las aglomeraciones del Sistema de Ciudades porque los resultados del modelo heurístico separaban los municipios de la aglomeración en 3 subregiones distintas, cada una con varios aspectos a analizar. El Recuadro 2 (abajo incluido) describe

el análisis que tuvo lugar para el caso particular de la aglomeración de Cali.

Tras hacer los ajustes de los casos mencionados, 13 de las aglomeraciones quedaron en la misma subregión y 5 de ellas, las más grandes, fragmentadas en 2 o más subregiones.

Una vez realizados los ajustes tras la comparación con las aglomeraciones del Sistema de Ciudades, y con un mapa más adaptado a la realidad, el proceso tuvo un segundo “filtro de realidad”: que consistió en talleres regionales para socializar los resultados de las subregiones con distintos actores de los territorios. Los actores incluían notorias personalidades en el ámbito político, como secretarios de planeación tanto municipales como departamentales, entre ellos alcaldes, miembros de equipos técnicos de Esquemas Asociativos Territoriales (EAT), como la Región Administrativa y de Planificación del Pacífico (RAP Pacífico) o la Región Administrativa y de Planeación Especial de la Región Central (RAPE-Región Central), e incluso congresistas. Además, se involucraron miembros de la sociedad civil, desde la academia con varios profesores universitarios, hasta individuos con alta influencia económica como miembros de gremios y sindicatos.

Mapa 2. Resultados de la subregionalización funcional



Fuente: Elaboración propia

Se realizaron seis talleres de socialización para cada una de las grandes regiones del país, en las ciudades de Medellín, Cali, Armenia, Bogotá, Barranquilla y Cúcuta para la presentación de los resultados de Antioquia, de la Región Pacífica, de la Región del Eje Cafetero, de la Región Central, de la Región Caribe y de la Región de los Santanderes, respectivamente. En estos ejercicios se solicitó a los participantes sugerir cualquier cambio que consideraran necesario teniendo en cuenta los flujos definidos para el modelo, en otras palabras, mover un municipio de una subregión a otra donde creían que podía existir una relación funcional más fuerte que la definida por el modelo.

De los seis talleres se recibieron un total de 223 sugerencias de ajustes; y después de hacer análisis observando los cambios en la función objetivo y evaluando la pertinencia, tal como se hizo en la comparación con el Sistema de Ciudades, se aceptaron 118 cambios. Con los cambios realizados la función objetivo total mejoró tan solo un 0.18%, lo que resultaba un cambio marginal para una subregionalización que ya no solo es consistente matemáticamente, sino que captura la estructura definida por los actores del territorio que tienen una visión más precisa sobre las dinámicas locales.

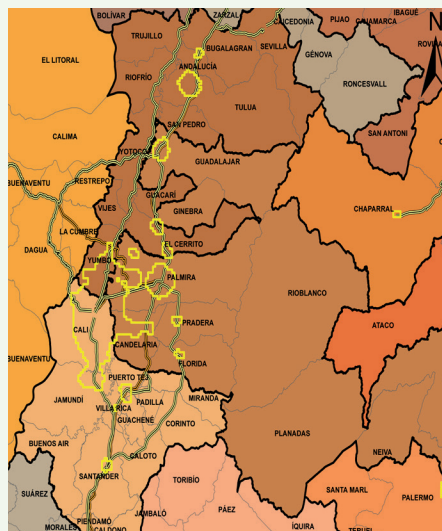
Recuadro 2. Análisis de Cali: aglomeración vs subregiones

La aglomeración que surgió del sistema de ciudades para Cali coincidió con tres subregiones diferentes identificadas en el ejercicio de subregionalización funcional.

1. La subregión 9, con 12 municipios, juntaba a Cali con municipios al sur de la ciudad como Jamundí, Villa Rica, Puerto Tejada y otros municipios del Norte del Cauca.
2. La subregión 97, con 12 municipios, donde Vijes y Yumbo se unían a la aglomeración de Tuluá y a otros municipios como San Pedro o Sevilla.
3. La subregión 62, también con 12 municipios fue el caso más complejo porque unía a Palmira y Buga con otros tres municipios del Valle del Cauca, pero también con municipios del Tolima y Huila.

El hecho de que una subregión tuviera municipios de tres departamentos, más allá de que podía suscitar algunas limitantes políticas, no resultaba problemático en sí mismo. Lo realmente complicado de la situación con la subregión 62 surgida del modelo matemático, es que juntaba a Palmira y Buga con municipios como Planadas, en el sur del Tolima, Natagaima al este de Tolima, o Neiva al norte del Huila. Para tener una magnitud de lo inapropiada que era la configuración de esa subregión, se destaca que el tiempo que toma llegar desde Florida (Valle) hasta Planadas es de 10 horas, y hasta Neiva, Aipe o Natagaima, cerca de 8 horas.

Mapa 3. Subregiones funcionales y mancha urbana en aglomeración de Cali



Partiendo de lo anterior, se reconfiguró la subregión 62 en varios pasos. Primero uniendo Natagaima y Prado a la subregión 81 con otros 12 municipios que incluyen Ataco, Coyaima y Purificación. Posteriormente, se unieron los municipios de Neiva y Aipe con la subregión 61 de 11 municipios que incluía a Gigante y Pital. Estos dos cambios redujeron la función objetivo. El mismo procedimiento se llevó a cabo con Planadas y Rioblanco que se unieron a la subregión 94 con Chaparral, y otros 11 municipios. En este caso la función objetivo no se redujo, pero en promedio, las relaciones con la nueva subregión eran más fuertes (más cercanas a 0) y la región era mucho

más compacta en términos del tiempo de viaje entre sus elementos.

En el Valle del Cauca, los municipios del Cerrito y Guacarí se unieron a lo restante de la subregión 62, teniendo en cuenta que dicha subregión, para ese momento, solo incluía a los municipios de Buga, Candelaria, Ginebra, Palmira, Pradera y Florida. Yumbo, se unió a la subregión 9 de Cali, con la que compartía la misma mancha urbana (ver mapa). Por el contrario, Vijes, que también hacía parte del Sistema de Ciudades de Cali, sí permaneció con su subregión, pues allí tenía relaciones más fuertes.

Fuente: Elaboración propia

3.2.2 Planeando desde una escala supramunicipal.

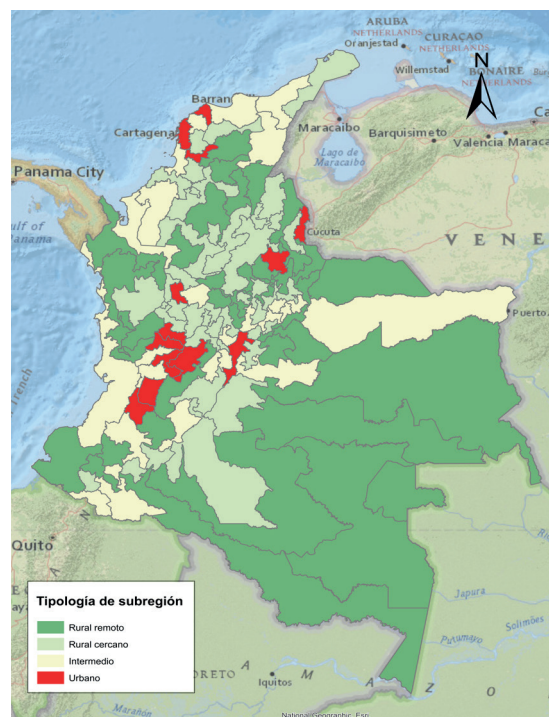
La segunda aplicación de política pública que desarrolló la DDDR-Rimisp-GIZ corresponde a la identificación del nivel territorial 3, el cual reconoce la alta heterogeneidad subregional, identifica categorías subregionales y las caracteriza en cuanto a sus niveles de ruralidad y urbanización.

De hecho, las subregiones funcionales que resultaron tanto de la optimización matemática como de los ajustes y conversaciones con los actores capturan de la mejor manera posible las interdependencias espaciales que se desarrollan en los territorios. Sin embargo, esto no quiere decir que sean todas iguales, ni que deban tener el mismo tratamiento desde la política pública. El hecho de clasificar las subregiones en tipologías según sus características sirve para aplicar políticas de manera diferenciada. Una de las mejores formas de construir dichas tipologías, según las prácticas recomendadas por la OCDE (2011), es un análisis conjunto de densidad de población, tamaño del centro urbano principal y acceso de la población rural a centros urbanos. La Figura 2 (abajo incluida) esquematiza como se conjugan estos tres criterios para definir las tipologías subregionales, de acuerdo con la recomendación de la OCDE (2011).

Las tipologías diseñadas a partir de las variables mencionadas permiten realizar intervenciones de desarrollo regional que aprovechen vínculos funcionales ya existentes - o que sea posible y conveniente crear - tanto dentro de un mismo tipo de subregión como entre subregiones de distintos tipos (urbanas, interme-

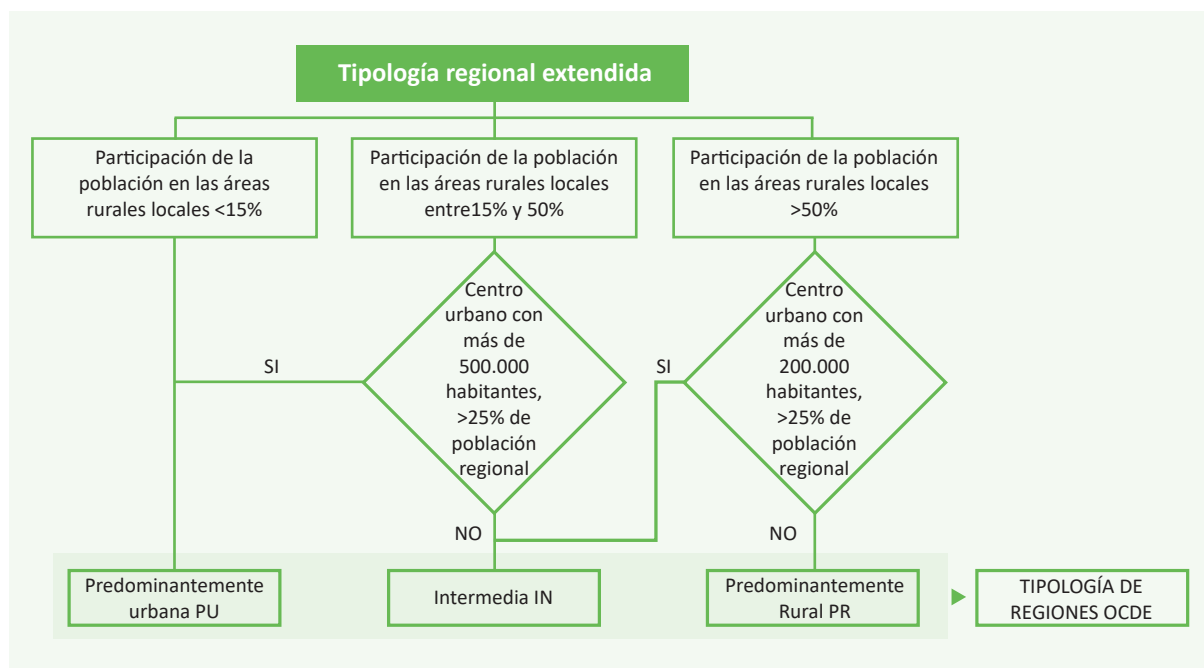
dias y rurales). También permiten trazar intervenciones focalizadas de desarrollo regional que respondan a las características específicas de cada tipología o, incluso, de cada subregión particular. Adicionalmente, dichas tipologías, en tanto capturan diferencias en economías de aglomeración, guardan una relación estrecha con los principales indicadores de desarrollo, como estructura productiva, PIB o pobreza.

Mapa 4. Tipologías subregiones



Fuente: Elaboración propia

Figura 2. Metodología para la clasificación de subregiones en Tipologías.



Fuente: OCDE (2011)

Tabla 2. Distribución según tipologías subregionales.

Tipología	#Subregiones	%Subregiones	#Municipios	%Municipios
Predominantemente urbana	12	11.9%	146	13.0%
Intermedia	26	25,7%	291	26.0%
Predominantemente rural cercana a ciudad	31	30.7%	336	30.0%
Predominantemente rural remota	32	31.7%	347	31.0%

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con lo anterior y como resultado de la aplicación de esta metodología, de las 101 subregiones, 13 resultan ser predominantemente urbanas, 25 intermedias, 31 predominantemente rurales cercanas a ciudad y 32 predominantemente rurales remotas. El Mapa 4 presenta la distribución geográfica de las subregiones según la tipología en el territorio nacional.

Si bien el número de municipios se distribuye de manera similar en estas tipologías, la población se distribuye de manera distinta. El 52.6% vive en subregiones urbanas, 22.6% en subregiones intermedias, 14% en

rurales cercanas a ciudad y 10.6% en subregiones rurales remotas. Si se comparan los resultados con los demás países de la OCDE, más allá de resaltar las tendencias que son comunes a la mayoría de los países, son destacables dos patrones interesantes y que tienen implicaciones directas a la hora de establecer una política para la descentralización.

En primer lugar, se encuentra que la incidencia de pobreza según el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) no es solo mayor en subregiones con tipologías rurales, también es mayor para todas las tipologías en

el área “resto” que en las cabeceras¹⁷. Esto quiere decir que la ruralidad, incluso en contextos urbanos, sigue implicando peores condiciones de vida y representa un desafío generalizado del país. En segundo lugar, en términos de población, Colombia parece ser, al mismo tiempo, más urbana y rural remota que la gran mayoría de países de la OCDE, y esa dicotomía tan marcada puede significar varias dificultades en términos de acceso a bienes y servicios públicos.

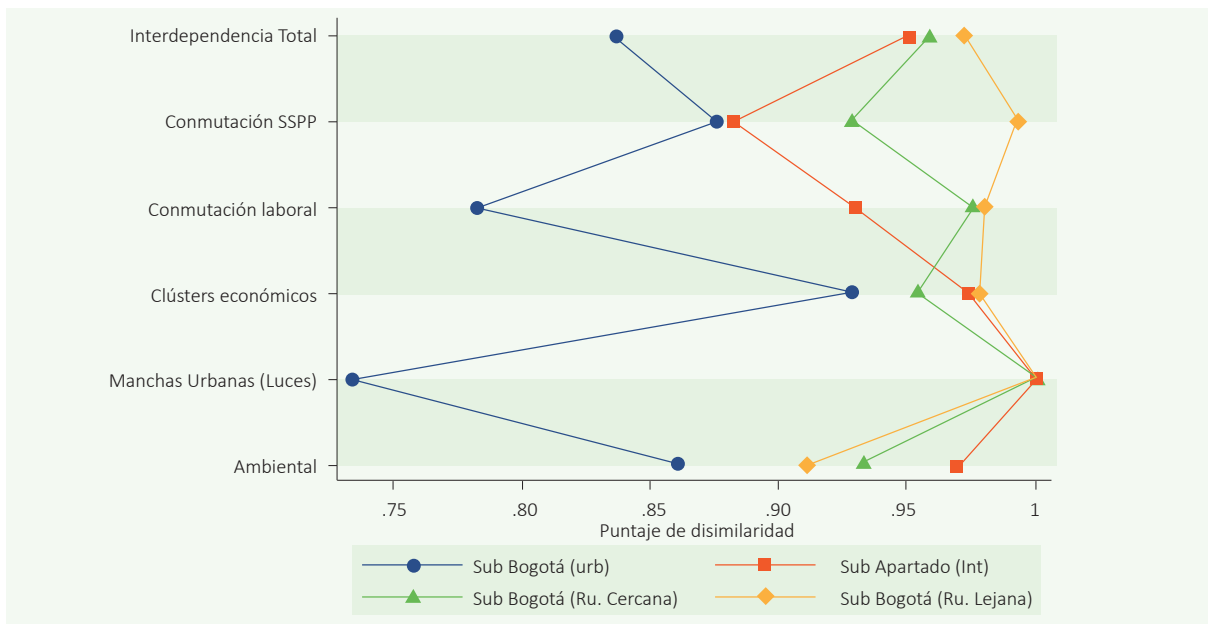
En ese sentido, un país que pretende descentralizarse debe tener en cuenta una política que fortalezca ciudades intermedias y vínculos urbanos-rurales, puesto que hay evidencia de que el crecimiento de las ciudades medianas y pequeñas puede contribuir más que el crecimiento de las grandes ciudades, al crecimiento nacional y a la reducción de la pobreza de la población rural (Duranton, 2008; Duranton, 2015; Gibson, Datt, Murgai, & Ravallion, 2017; Christiaensen & Todo, 2014; Christiaensen, De Weerd, & Kanbur, 2015; Christiaensen & Kanbur, 2017; Berdegú, Carriazo, Jara, Modrego, & Soloaga, 2015; Berdegú & Soloaga, 2018). Esto se explica porque en dichos territorios se refleja la transformación de los sistemas agroalimentarios, la intensificación de los procesos de urbanización y la diversificación de los mercados laborales, lo cual

repercute en mayores ingresos de los hogares rurales debido a su mayor participación en el empleo del total nacional.

El tipo de interdependencias y la intensidad con la que estas se presentan en los territorios varían de una tipología a otra. En términos de política pública esta situación implica que la escala, el tipo de problemas que se deben solucionar y los instrumentos para abordarlos, deben ser consecuentes y diferenciados de acuerdo con dichas problemáticas. Identificar las interdependencias más fuertes en cada caso puede constituirse entonces como una herramienta útil para establecer un tratamiento subregional diferenciado.

Para ilustrar este punto, la Gráfica 2 presenta la media municipal del puntaje de disimilaridad total (primera fila de arriba hacia abajo) y de cada interdependencia analizada (segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta fila) para cuatro subregiones, clasificadas cada una en una tipología distinta. Estas subregiones son: Subregión Bogotá, la cual fue clasificada como predominantemente urbana; Subregión Apartadó, clasificada como subregión intermedia; El Líbano que corresponde a rural cercana a ciudad, y la subregión de Charalá como ejemplo de una subregión rural remota.

Gráfica 2. Media del puntaje de disimilaridad municipal por tipo de interdependencia para cuatro subregiones



Fuente: Elaboración propia

17 La incidencia de pobreza IPM es de 34% para subregiones urbanas, 58% para las intermedias, 70% para las rurales cercanas a ciudad y 77% para las rurales remotas. Adicionalmente, en las áreas fuera de cabecera estas tasas son mucho mayores: 60% en subregiones urbanas, 77% en intermedias, 84% en rurales cercanas a ciudad y 88% en rurales remotas.

En la Gráfica 2, las medias de los puntajes de disimilaridad de los municipios que componen la subregión de Bogotá se representan mediante un círculo. Al comparar estas con las medias de las otras tres subregiones, se observa que la subregión de Bogotá es la que tiene menores niveles de disimilaridad y por consiguiente mayor nivel de interdependencia en todas las dimensiones analizadas.

En general, en las subregiones predominantemente urbanas se observan mayores niveles de interdependencia en la mayoría de las dimensiones, sobre todo en subregiones que corresponden a las áreas metropolitanas más grandes, como es el caso de Bogotá, dada la naturaleza aglomerada de este tipo de subregiones. Por el contrario, las subregiones predominantemente rurales remotas, como la de Charalá (línea con marcador en rombo), presentan los menores niveles de interdependencia en casi todos los indicadores, con la notable excepción de la interdependencia ambiental.

3.2.3 Evaluación ex ante de intervenciones de política pública para la focalización territorial.

La tercera aplicación que hace uso de la estructura de relaciones funcionales capturada a través de los indicadores de interdependencia corresponde a una evaluación de tipo ex ante. Esta evaluación se propone como herramienta de focalización para la priorización de posibles intervenciones con enfoque territorial, la cual busca determinar y analizar el efecto potencial de un grupo de intervenciones a lo largo del territorio colombiano sobre el valor agregado per cápita municipal no minero. Para este efecto se hace uso de técnicas de econometría espacial, las cuales tienen en cuenta la dependencia espacial de los municipios a través de la estructura de relaciones funcionales, descritas en las secciones anteriores. A continuación, se describen los datos usados para este ejercicio, la metodología específica y los principales resultados obtenidos.

Para este ejercicio se usaron datos a nivel de municipio, extraídos en su mayoría de la extensa base de datos *terridata*¹⁸. Se cuenta con información municipio a municipio del valor agregado per cápita municipal reportado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) y variables que dan cuenta del arreglo institucional vigente en términos de descentralización fiscal, política y administrativa; también de

la estructura productiva predominante en los municipios, los principales bienes públicos y su estructura demográfica.

En términos metodológicos, las características propias de la información georreferenciada no se capturan adecuadamente a través de un ejercicio común de regresión lineal y por ende una estimación de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) puede llevar a una inferencia incorrecta de los parámetros y los errores. No obstante, el uso de modelos de econometría espacial permite identificar y corregir problemas de dependencia espacial; es decir, tiene en cuenta que los resultados producidos en un municipio pueden estar afectados por los resultados de los municipios con los cuales este tiene algún tipo de relación funcional. A su vez, corrige posibles problemas de heterogeneidad espacial que hace referencia a la diferenciación geográfica de cada unidad (Anselin, 1988).

Ahora bien, para determinar si en realidad el valor agregado per cápita municipal en Colombia registra un patrón de dependencia espacial, se implementó la prueba del estadístico I de Moran, la cual permite evaluar la hipótesis nula de ausencia de correlación espacial¹⁹. Dado que los resultados de la prueba permiten rechazar la hipótesis nula, el uso de técnicas de econometría espacial es adecuado.

A su vez, para determinar la especificación más adecuada dentro de las posibles especificaciones de econometría espacial, se realizó la prueba del multiplicador de Lagrange sobre los residuales de una regresión de MCO, en la cual la variable de resultado es el valor agregado per cápita no minero. Esta prueba buscó determinar si el término de error y/o el rezago espacial tienen un patrón de auto correlación espacial. Los resultados de esta prueba indicaron que tanto el error espacial, como el rezago espacial, son estadísticamente significativos y diferentes de cero. De acuerdo con lo anterior, se decide usar un modelo del tipo autorregresivo con perturbaciones espaciales autorregresivas, SARAR por su sigla en inglés.

Un modelo espacial de tipo SARAR permite cuantificar, tanto el posible efecto indirecto como incrementos o reducciones en el valor agregado per cápita de un municipio determinado puede tener sobre sus municipios vecinos, considerando la interacción entre ellos, como la correlación entre municipios debida a no

18 Disponible a través de la página web: <https://terridata.dnp.gov.co/>

19 El estadístico I de Moran es una medida de auto-correlación espacial que toma valores entre -1 y 1. Los valores negativos indican correlación espacial negativa y los valores positivos indican correlación espacial positiva.

observables. El primer efecto se mide a través de la introducción de un rezago espacial, y el segundo a través de un término de autocorrelación espacial de los errores. El modelo SARAR, propuesto por Anselin & Florax (1995), se puede especificar de la siguiente manera:

$$y_i = \lambda \sum_{j=1}^n W_{ij} y_j + \sum_{k=1}^h \beta_k x_{ik} + \varepsilon_i$$

$$\varepsilon_i = \rho \sum_{j=1}^n M_{ij} \varepsilon_j + u_i$$

donde y_i se refiere a la variable de resultado de interés, que en este caso corresponde al valor agregado no minero per-cápita para cada municipio. El término de rezago espacial está representado por $\lambda \sum_{j=1}^n w_{ij} y_j$, donde n denota el número total de municipios observados, y_j describe el valor de la variable dependiente en el municipio vecino, j ; W_{ij} representa el elemento ij , de una matriz W de pesos espaciales, y λ es el parámetro que explica la intensidad de la correlación espacial de los valores rezagados de la variable dependiente. Este rezago espacial $\lambda \sum_{j=1}^n w_{ij} y_j$ representa entonces la relación de cada municipio con sus vecinos y λ es el parámetro que captura dicho efecto. En dicha especificación, el segundo término representa el efecto que h diferentes variables independientes tienen sobre el valor agregado per-cápita municipal. Cada una de estas variables independientes está representada por X_{ik} y está acompañada por un parámetro β_k . A su vez, para tener en cuenta la correlación entre las unidades espaciales entre los no observables en el modelo SARAR, el término de error ε_i se expresa en términos de sus valores rezagados ε_j , la matriz de ponderación M , el parámetro de autocorrelación espacial ρ , y un término u_i de error que se supone se distribuye de forma independiente e idéntica.²⁰

Aquí cabe resaltar que cada elemento ij de las matrices de correlación espacial W y M describen la relación entre cada par ij de municipios. Tanto como parten de los indicadores de interdependencia espacial. El **Anexo 3** describe brevemente la construcción de estas dos matrices.

La especificación final del modelo SARAR obtenido proviene de un proceso de calibración, el cual se empezó con un modelo completo que incluyó todas las variables relevantes y disponibles que pueden llegar a caracte-

rizar la productividad y el desarrollo económico, en el ámbito regional colombiano. Estas se agruparon en cinco dimensiones relevantes: a) Instituciones, b) Estructura productiva, c) Bienes públicos, d) Demografía y e) Geografía Económica. Partiendo de dicha especificación completa, una a una se fueron eliminando aquellas variables que no tuvieran resultados significativos o con signos contra intuitivos, de acuerdo con la teoría.

Los resultados de este ejercicio de econometría espacial se presentan en la Tabla 3. Cabe destacar que este ejercicio es estrictamente correlacional y los coeficientes encontrados tipifican efectos correlacionales y no necesariamente representan una relación causal que denote impacto. En este sentido, a continuación, se describen los resultados en términos de efectos y no de impactos.

La columna (1) de la Tabla 3 presenta los resultados del modelo usando una especificación de MCO, y la columna (2) presenta los resultados del modelo usando una estimación de tipo SARAR. Los resultados del modelo final muestran que tanto el término de rezago espacial (λ) como de error espacial (ρ) resultan significativos. Esto significa que incrementos en el valor agregado per-cápita de un municipio en Colombia, en promedio genera efectos positivos y significativos entre los municipios, con los cuales se comparte algún tipo de interdependencia espacial y efectos geográficos negativos y significativos sobre el término de error. Lo anterior, controlando por no observables a nivel departamental por medio de variables dummy para cada uno de los departamentos.

Es importante resaltar que las variables dependientes usadas para explicar el valor agregado per-cápita municipal de la Tabla 3 fueron estandarizadas para que todas tomen valores entre cero y uno, de forma tal que la magnitud de los coeficientes entre variables sea comparable entre sí. Sin embargo, dichos coeficientes no se pueden interpretar como elasticidades.

Los resultados del modelo en términos de las variables independientes evidencian la contribución positiva y significativa que tienen en general las variables que dan cuenta del proceso de descentralización política y fiscal en el país. Resalta la correlación positiva y significativa sobre el valor agregado municipal por parte de los recursos del SGP, el recaudo del ICA y del predial per-cápita municipal, y la correlación negativa y significativa que tiene la concentración política en elecciones de alcalde. Esta evidencia es consistente con el análi-

20 Con el fin de tener estimadores consistentes, teniendo en cuenta la doble causalidad que introduce el rezago espacial, se considera el enfoque de mínimos cuadrados espaciales generalizados en dos etapas propuesto por Kelejian & Prucha (1999).

sis causal efectuado por Ramírez et al (2017), sobre el impacto que tiene el recaudo del impuesto predial municipal en la reducción de la incidencia y la brecha de pobreza multidimensional.

A su vez, entre los hallazgos relevantes de este ejercicio, se destaca la correlación positiva y significativa que tiene la formación catastral, a excepción del efecto negativo y significativo que se observa del valor que reciben los municipios en regalías sobre el valor agregado per-cápita. Esta correlación negativa, sin embargo, puede estar capturando la forma en que se focalizan estos recursos, la cual en general se hace para municipios relativamente más pobres.

En relación con la estructura productiva se encuentra que un mayor número de empresas por persona en

edad de trabajar (densidad empresarial), mayor cantidad de toneladas de carga transportadas por carretera, mayor número de Unidades Productivas Agropecuarias (UPAS) con acceso a crédito y a agua, todo esto se traduce en mayores niveles de valor agregado per-cápita municipal.

En términos de bienes públicos, se destaca la correlación positiva y significativa que tienen las vías por kilómetro cuadrado, descontando área ecosistémica, en tipologías subregionales intermedia y predominantemente rural cercano a ciudad, con el valor agregado per-cápita municipal. A su vez, mayor cobertura neta en educación preescolar y mayor porcentaje en educación primaria, se observan en aquellos municipios que presentan mejores desempeños en términos de valor agregado no minero per-cápita.

Tabla 3. Determinantes del valor agregado no minero per-cápita municipal, 2015

	(1)	(2)
Instituciones		
SGP per cápita, 2014	0.146 (0.110)	0.303*** (0.104)
Recaudo predial per cápita, 2014	1.236*** (0.166)	1.065*** (0.155)
Recaudo de ICA per cápita, 2014	2.377*** (0.204)	2.090*** (0.192)
Regalías per cápita, 2014	-0.464*** (0.116)	-0.419*** (0.107)
Concentración política en elección de alcaldes, con voto en blanco, 2011	-0.188** (0.0843)	-0.187** (0.0804)
Catastro Formado, 2014	0.257*** (0.0512)	0.137*** (0.0475)
Estructura productiva		
Número de empresas por persona en edad de trabajar, 2005	0.589*** (0.153)	0.641*** (0.144)
Toneladas de carga per cápita transportada por carretera, 2013	0.360*** (0.0980)	0.372*** (0.0918)
Proporción de UPAs con acceso a agua, 2014	0.179*** (0.0520)	0.163*** (0.0458)
Porcentaje de UPAs con créditos aprobados	0.330*** (0.0849)	0.282*** (0.0757)
Bienes públicos		
Vías por km ² , descontando área ecosistémica, 2014	-0.0845 (0.164)	-0.181 (0.146)

	(1)	(2)
Tipología subregional 1: Vías por km ² , descontando área ecosistémica, 2014	-0.0424 (0.305)	-0.0608 (0.277)
Tipología subregional 2: Vías por km ² , descontando área ecosistémica, 2014	0.655** (0.334)	0.707** (0.307)
Tipología subregional 3: Vías por km ² , descontando área ecosistémica, 2014	0.229** (0.108)	0.186** (0.0935)
Proporción de población 15+ con educación primaria completa, 2005	0.583*** (0.101)	0.327*** (0.0936)
Cobertura neta en educación preescolar, 2014	0.355*** (0.106)	0.294*** (0.0970)

Geografía económica		
Municipios sistema de ciudades (150)	0.0355 (0.0360)	0.0268 (0.0336)
Tipología subregional 1: Predominante/ urbana	0.103* (0.0536)	0.0414 (0.0467)
Tipología subregional 2: Intermedia	0.0359 (0.0401)	-0.00643 (0.0347)
Tipología subregional 3: Predominante/ rural cercano a ciudad	-0.0502 (0.0588)	-0.0602 (0.0501)

Demografía		
Población menor de 15 en relación con la población 15-64, 2015	-0.345*** (0.120)	-0.176 (0.110)
Población 65+ en relación con población 15-64, 2015	-0.494*** (0.122)	-0.488*** (0.112)
Variación porcentual de la población municipal entre 2004 y 2014	-0.701*** (0.175)	-0.638*** (0.164)

Constante	1.697*** (0.128)	0.540*** (0.165)
-----------	---------------------	---------------------

Rezago espacial (λ)		0.567*** (0.0581)
Error espacial (ρ)		-0.404*** (0.102)

Observaciones	1,101	1,101
R cuadrado	0.630	
Efectos Fijos Deptos.	SI	SI
Modelo	OLS	SEM

Errores estándar en paréntesis. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, con el fin de determinar el posible efecto sobre el valor agregado per cápita municipal que pueden llegar a tener políticas públicas, que de alguna manera generen cambios significativos en las variables de política incluidas en el modelo a manera de variables independientes, esta sección simula tres posibles choques de política pública y cuantifica el efecto que estos podrían llegar a tener sobre el valor agregado per cápita municipal. Los choques de política simulados se enlistan a continuación:

1. 10% de incremento en el predial per cápita de cada municipio.
2. 10% mayor densidad empresarial en cada municipio.
3. Incremento del 10% en las toneladas de carga per cápita transportadas por carretera.

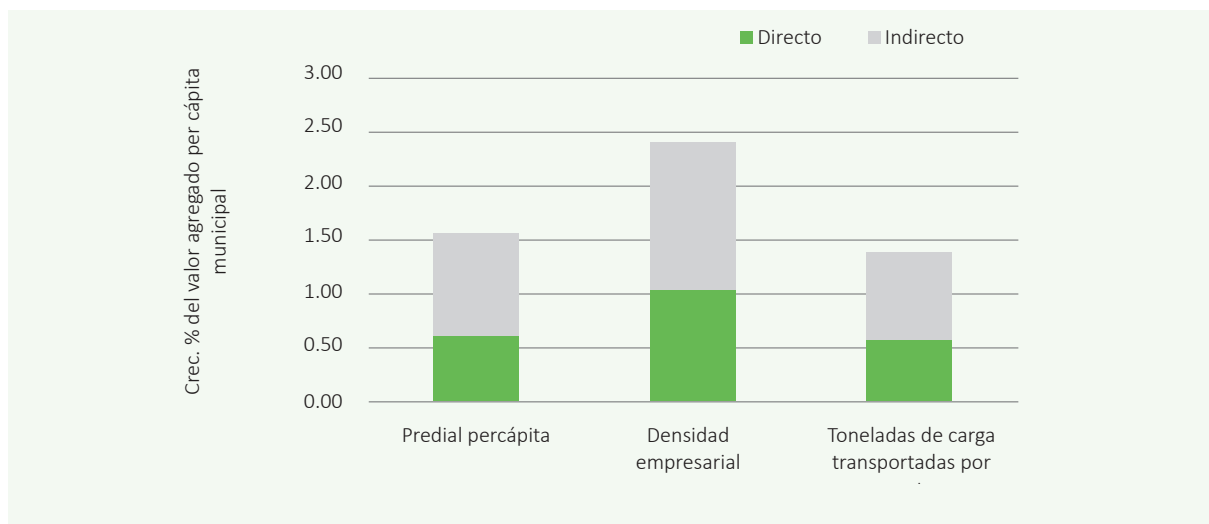
Los resultados de este análisis se presentan en la Gráfica 3. Se incluye el efecto total del choque cuánto de esto es explicado por efectos directos e indirectos. En general, el efecto directo es aquel que un choque en un municipio específico tiene en el mismo municipio donde se origina. Por su parte, los efectos indirectos corresponden a los efectos que ese mismo choque produce sobre otros municipios interrelacionados con el municipio en el cual ocurrió. Estos efectos indirectos se observan y se cuantifican en términos de la magnitud

de las interrelaciones funcionales que cada municipio tiene con el resto de los municipios de la subregión, y en general circundantes.

Dado que cada uno de los tres choques simulados representa un incremento del 10% en la variable de política, los efectos potenciales que se presenta en la Figura en términos de crecimiento porcentual son comparables entre sí y muestran la elasticidad del valor agregado ante un choque del 10% de la variable, manteniendo el resto constante. Los resultados de estas simulaciones indican que, de estos tres posibles choques, el de mayor efecto potencial sobre el valor agregado per cápita municipal es el asociado a una mayor densidad empresarial. En promedio, un crecimiento del 10% en la densidad empresarial está asociado a un crecimiento del 2.4% del valor agregado per cápita municipal. A su vez, un crecimiento del 10% del recaudo del predial per cápita está asociado a un crecimiento de 1.6% del valor agregado per cápita municipal.

Un crecimiento del 10% en las toneladas de carga transportadas por carretera se asocia a un crecimiento de 1.4% del valor agregado per cápita municipal. Dados los patrones de correlación espacial, los resultados indican que, del total nacional percibido como efecto del choque de política, en promedio el 59% de este efecto corresponde a un efecto indirecto, explicado por las relaciones funcionales existentes entre municipios.

Gráfica 3. Efecto directo e indirecto de cinco posibles choques de política pública



Fuente: Elaboración propia

Cabe anotar que el efecto total, directo e indirecto presentado en la Gráfica 3 corresponde al promedio de ese efecto entre municipios. Mientras en algunos municipios el efecto de los choques simulados es alto y positivo en términos de mejoras del valor agregado per-cápita, en otros, el efecto agregado de los choques es muy limitado e incluso negativo. Esta alta variabilidad en los efectos potenciales de un choque específico confirma la necesidad del diseño de políticas públicas diferenciadas a través de grupos de municipios, según sus dinámicas de interrelación territorial y el efecto esperado de las mismas.

En este sentido, a continuación, se presenta un análisis de dicho efecto potencial a través de tipología subregional. En la Tabla 4 se presentan los resultados de este ejercicio. Mientras un mayor recaudo predial y una mayor densidad empresarial resultan asociados a un mayor crecimiento del valor agregado en municipios pertenecientes a subregiones predominantemente urbanas, el crecimiento de las toneladas de carga per-cápita municipal se prevé con mayor efecto en municipios pertenecientes a subregiones intermedias. Ese resultado es consistente también con un mayor efecto del mejoramiento de las vías por kilómetro cuadrado, el cual como

se observa en los resultados del modelo, puede llegar a tener efectos positivos y significativos en los municipios pertenecientes a tipología subregional intermedia o predominantemente urbana cercana a ciudad.

De igual manera, estos resultados podrían estar indicando que mientras en las subregiones predominantemente urbanas, las políticas de ordenamiento territorial podrían llegar a tener un efecto significativo sobre el valor agregado per cápita municipal; en las subregiones intermedias y rurales cercanas a ciudades, las políticas que mejoran el acceso a servicios son aquellas que cobran mayor relevancia.

Cabe destacar que, como parte de esta evaluación, se estimó el efecto potencial de otras posibles políticas. Sin embargo, aquí se presentan los resultados de estas tres simulaciones a manera de ejemplo. A su vez, como parte de esta consultoría se efectuó un ejercicio de costo efectividad para el caso de una política de formación y actualización del catastro multipropósito, dado que para esta intervención se contaba con información disponible en materia de costos.

A continuación, se presentan las principales conclusiones derivadas de este capítulo.

Tabla 4. Efecto de tres posibles choques de política pública, según la tipología subregional (Crecimiento porcentual (%) del valor agregado per-cápita municipal)

Tipología subregional	Recaudo predial per cápita			Número de empresas por persona en edad de trabajar (densidad empresarial)			Toneladas de carga per cápita transportada por carretera		
	Total	Directo	Indirecto	Total	Directo	Indirecto	Total	Directo	Indirecto
Predominantemente Urbano	2.38	1.10	1.29	2.53	1.13	1.40	1.44	0.64	0.80
Intermedio	1.68	0.69	0.99	2.35	1.01	1.34	1.52	0.61	0.91
Predominantemente rural cercano a ciudad	1.51	0.52	0.98	2.45	1.06	1.39	1.32	0.52	0.81
Rural remoto	1.14	0.38	0.76	2.30	0.96	1.34	1.35	0.53	0.82
Total	1.57	0.61	0.96	2.39	1.03	1.36	1.40	0.56	0.84

Fuente: Elaboración propia

3.3 CONCLUSIONES

Este capítulo discute la relevancia de las interdependencias espaciales como elemento de análisis, diseño y evaluación de política pública, primero en términos conceptuales y luego aplicados al caso específico colombiano. En este sentido, el capítulo propone un conjunto de mediciones que operacionalizan dichas interdependencias en el caso de los municipios colombianos y presenta tres herramientas específicas para el diseño y focalización de políticas públicas.

Cabe destacar que este capítulo toma como punto de partida la consultoría contratada por el DNP y la GIZ a través de una cooperación técnica para el estudio de subregionalización funcional en Colombia, el cual es ejecutado por Rimisp.

En términos generales, este capítulo propone la medición de las interdependencias municipales en Colombia mediante los flujos dados por los procesos de conmutación laboral, conmutación por salud y conmutación por educación. A su vez, potenciales relaciones funcionales entre municipios pueden capturarse a través de la contigüidad geográfica de los mismos al interior de subzonas hidrográficas, parques nacionales naturales y áreas protegidas, y ecosistemas estratégicos. A pesar de no tener información precisa en relación con interdependencias económicas, se mide la contigüidad económica mediante la identificación de áreas de conurbación y presencia de clústeres económicos agropecuarios y no agropecuarios.

Si bien es cierto, esos 9 indicadores fueron usados para medir la interdependencia municipal y dan cuenta de una buena parte de los flujos y contigüidades más relevantes, también gran parte de estas interdependencias aún están por medir y no se incluyen en este trabajo por ausencia de información.

Para la identificación y medición de las relaciones funcionales se usaron tres aplicaciones de política. Primero, se presenta la definición de una subregionalización funcional que tiene en cuenta las relaciones funcionales empíricamente observables y que a su vez contempla, evalúa y mejora dicha subregionalización a partir de las percepciones locales de dichas relaciones en el territorio. La subregionalización resultante se propone como instrumento de política pública que permita la identificación de territorios para la aplicación de políticas públicas, que busquen maximizar no solo el efecto directo de las mismas, sino el efecto cas-

cada debido a las relaciones funcionales existentes en dicho territorio.

Segundo, dado que esta subregionalización contempla 101 subregiones funcionales para Colombia, las cuales tienen gran heterogeneidad en términos económicos y sociales entre sí, también se propone una tipología subregional que caracteriza dichas subregiones a través de cuatro tipos: i) Predominantemente urbano, ii) Intermedio, iii) Predominantemente rural cercano a ciudad, iv) Predominantemente rural remoto.

De esas cuatro tipologías, la mayor concentración de población se encuentra en la tipología predominantemente urbana, la cual representa el 52.6% de la población y es esta también la que presenta un mayor nivel de valor agregado per-cápita municipal. El valor agregado per-cápita de los municipios pertenecientes a subregiones predominantemente urbanas es 26.9% mayor que el de aquellos municipios en subregiones intermedias, 36.1% mayor que el de subregiones predominantemente rurales y cercanas a ciudades, y 56.4% mayor que el de municipios pertenecientes a subregiones rural remoto.

Sin embargo, en términos de área, la tipología subregional que representa la mayor parte del territorio es predominantemente rural remoto. El reto que subyace a esta mayor concentración de población y riqueza en los municipios agrupados en subregiones de tipología 1, es decir, para los municipios ubicados en subregiones de tipología no necesariamente predominantemente urbana, es precisamente el mejoramiento en la provisión de bienes y servicios que permitan el acceso a el conjunto de mínimos sociales que le permitan al individuo su libre desarrollo. El fin último es que el desarrollo de cualquier individuo no esté condicionado al lugar en donde dicho individuo nace.

Tercero, con el fin de contribuir a la identificación de la vocación de cada territorio y de las políticas de mayor pertinencia para dicho territorio, se presenta un ejercicio de evaluación ex ante que busca determinar un conjunto de políticas y cuáles de estas tienen mayor relevancia para cada tipología subregional.

Los resultados de dicha evaluación señalan que políticas ordenamiento territorial, como por ejemplo la mejoría del recaudo per cápita municipal y la formación del catastro, podrían llegar a tener un efecto impor-

tante sobre el valor agregado per cápita municipal. De hecho, estas arrojan un efecto positivo y significativo en las cuatro tipologías subregionales, pero de mayor magnitud para los municipios pertenecientes a la tipología subregional predominantemente urbana.

A su vez, políticas de mejoramiento de la productividad agropecuaria como por ejemplo mejor acceso a agua o mejor acceso a créditos, resultan positivas y significativamente relacionadas con mejoras en el valor agregado per-cápita municipal. Este es el caso también de políticas de mejoramiento de la infraestructura de bienes y servicios, como acceso a vías, educación preescolar y básica.

3.4 REFERENCIAS

- Anselin, L. (1988). *Spatial Econometrics: Methods and Models*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Anselin, L., & Florax, R. J. (1995). *Small sample properties of tests for spatial dependence in regression models: Some further results*. In *New directions in spatial econometrics*. Springer.
- Barthelemy, M. (2017). *Morphogenesis of Spatial Networks*. Springer.
- Bateman, A., Penagos, Á., Ramírez, J., & Satizábal, S. (2018). *Lineamientos conceptuales y metodológicos para la definición de una subregionalización funcional en Colombia*. Bogotá.
- Behrens, K., & Murata, Y. (2018). *On quantitative spatial economic models*. National Research University Higher WP BRP 184.
- Behrens, K., & Thisse, J.-F. (2007). Regional economics: A new economic geography perspective. *Regional Science and Urban Economics* 37, 457–465.
- Berdegú, J. A., Carriazo, F., Jara, B., Modrego, F., & Soloaga, I. (2015). Cities, territories, and inclusive growth: Unraveling urban–rural linkages in Chile, Colombia, and Mexico. *World Development*, 73, 56–71.
- Berdegú, J., & Soloaga, I. (2018). Small and medium cities and development of Mexican rural areas. *World Development*, 187, 277–288.
- Bocci, C., Ferretti, C., & Lattarulo, P. (2017). Spatial interactions in property tax policies among Italian municipalities. *Papers in Regional Science*, 1–21.
- Braun, D., & Gilardi, F. (2006). Taking ‘Galton’s Problem’ Seriously: Towards a Theory of Policy Diffusion. *Journal of Theoretical Politics* 18 (3), 298–322.
- Brueckner, J. K. (2003). Strategic interaction among governments: An overview of empirical studies. *International Regional Science Review*, 26(2), 175–188.
- Crain, R. 1966. Fluoridation—Diffusion of an Innovation among Cities, *Social Forces* 44(4):467–76.
- Christiaensen, L., & Kanbur, R. (2017). Secondary towns and poverty reduction: refocusing the urbanization agenda. *Annual Review of Resource Economics*, 9, 405–419.
- Christiaensen, L., & Todo, Y. (2014). Poverty Reduction During the Rural–Urban Transformation – The Role of the Missing Middle. *World Development*, 63, 43–58.
- Christiaensen, L., De Weerd, J., & Kanbur, R. (2015). (2015). *Urbanization and poverty reduction: the role of secondary towns in Tanzania*. , Univ. Antwerp, Belgium. Antwerp, Belgium.: Anal. Policy Brief 18, Inst. Dev. Policy Manag, Univ. Antwerp.
- Duque, J. C., Church, R. L., & Echeverri, L. C. (2017). The p-welfare regions problem. *Submitted*.
- Duque, J. C., Anselin, L., & Rey, S. J. (2012). THE MAX-P-REGIONS PROBLEM. *JOURNAL OF REGIONAL SCIENCE*, VOL. 52, 397–419.
- Duque, J. C., Church, R. L., & Middleton, R. S. (2011). The p-Regions Problem. *Geographical Analysis*, 104–126.
- Duranton, G. (2008). Viewpoint: from cities to productivity and growth in developing countries. *Canadian Journal of Economics*, 41(3), 689–736.
- Duranton, G. (2015). Growing through cities in developing countries. *World Bank Research Observer*, 30, 40–73.
- Foster, K. A. (2001). *Regionalism on purpose*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Foster, K. A., & Barnes, W. R. (2012). Reframing Regional Governance for Research and Practice. *Urban affairs review*, 272–283.
- Franzese, R. J., & Hays, J. C. (2008). Empirical methods of spatial interdependence. *Oxford Handbook of Political Methodology*, 570–604.
- Gibson, J., Datt, G., Murgai, R., & Ravallion, M. (2017). *For India’s Rural Poor, Growing Towns Matter More than Growing Cities*. Washington D.C: World Bank, Policy Research Working Paper 7994.

- Glaeser, E. L. (2006). The Economic Impact of Restricting Housing Supply. *Policy briefs: Rappaport Institute for Greater Boston*.
- Hong Kim, J. (2010). *Land use, spatial structure, and regional economic performance: Assessing the economic effects of land use planning and regulation*. Chicago: Urbana.
- Kim, H., Chun, Y., & Kim, K. (2015). Delimitation of Functional Regions Using a p-Regions Problem Approach. *International Regional Science Review, Vol. 38(3)*, 235-263.
- Kim, K., Chun, Y., & Kim, H. (2017). p-Functional Clusters Location Problem for Detecting Spatial Clusters with Covering Approach. *Geographical Analysis*, 101–121.
- Lösch, A. (1938). The nature of economic regions. *Southern Economic Journal* 5, 71–78.
- Lösch, A. (1954). *THE ECONOMICS OF LOCATION*. New Haven: Yale University Press.
- Levine, J. (2006). Zoned Out: Regulation, Markets, and Choices in Transportation and Metropolitan Land-Use. *Journal of Regional Science*.
- Mckinney, M. J., & Johnson, S. (2009). *Working across boundaries: People, nature and regions*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Murata, Y. (2003). Product diversity, taste heterogeneity, and geographic distribution of economic activities: market vs. non-market interactions. *Journal of Urban Economics* 53, 126–144.
- OCDE. (2013). *Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD metropolitan database*. Paris: OCDE.
- OCDE. (2011). *OECD Regional Typology*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. (2013). *Regions at a glance*. OECD publishing.
- Schejtman, A., & Berdegué, J. A. (2004). *Desarrollo territorial rural*. Santiago: Rimisp.
- Yuill, D., Ferry, M., & Vironen, H. (2008). *New Policy Frameworks, New Policy Approaches: Recent Regional Policy Developments in the EU and Norway*. Glasgow: European Policies Research Centre.

3.5 ANEXOS

Anexo 1. Funciones de disimilaridad implementadas

Dimensión	Indicador	Tipo de relación funcional	Función de disimilaridad	Descripción
Ambiental	Subzonas hidrográficas	Contigüidad	$d_{ij}^2 = 1 - \left(\frac{\sum_{v=1}^u 4t_{ij}^v a_i^v a_j^v}{(a_i + a_j)(a_i^v + a_j^v)} \right)$	Donde a_i^0 y a_j^0 son el área ocupada por la subzona hidrográfica ϑ en el municipio i y el municipio j respectivamente, y a_i , a_j representan la superficie total de los municipios i y j respectivamente.
	Parques Nacionales Naturales, áreas protegidas	Contigüidad		Donde a_i^0 y a_j^0 son el área ocupada por el Parque o Reserva natural ϑ en el municipio i y el municipio j respectivamente, y a_i , a_j representan la superficie total de los municipios i y j respectivamente.
	Ecosistemas estratégicos	Contigüidad		Donde a_i^0 y a_j^0 son el área ocupada por el ecosistema estratégico ϑ en el municipio i y el municipio j respectivamente, y a_i , a_j representan la superficie total de los municipios i y j respectivamente.
Poblacional	Mancha urbana por luces nocturnas	Contigüidad	$d_{ij}^{41} = 1 - \left(\frac{l_{ji} + l_{ji}}{\text{Min}\{L_i, L_j\}} \right)$	Donde a_i^0 y a_j^0 son el área ocupada por la mancha urbana ϑ en el municipio i y el municipio j respectivamente, y a_i , a_j representan la superficie total de los municipios i y j respectivamente.
	Conmutación Laboral	Flujo		Donde l_i y l_j es el número de personas que viven en el área i y trabaja en el área j , l_j es el número de personas que viven en el área j y trabajan en el área i , y L_i y L_j es la fuerza de trabajo del área i y del área j respectivamente.
Económica	Clústers económicos no agropecuarios	Contigüidad	$d_{ij}^{31} = 1 - \left(\sum_{\sigma=1}^s \sum_{\psi=1}^y t_{ij\psi}^{\sigma} \xi_{\sigma} \right)$	Donde ξ_{σ} es la participación del sector (o la agrupación de sectores) σ en total del empleo de los 10 sectores económicos que tienen una mayor participación en el empleo nacional y t_{ij} es 1 si los municipios hacen parte de un mismo clúster del sector σ . Los Clústers se definen como grupos de municipios contiguos que tienen una concentración de empleados en el sector 1.3 veces mayor al promedio nacional y que tienen al menos 20 trabajadores en el sector
	Clústers económicos agropecuarios	Contigüidad		Donde ξ_{σ} es la participación del producto agropecuario σ en total del área sembrada de los 10 productos agropecuarios con mayor participación en el total del área sembrada nacional, y t_{ij} es 1 si los municipios hacen parte de un mismo clúster del producto σ . Los Clústers de productos se definen como grupos de municipios contiguos que tienen un porcentaje de área sembrada del producto σ 2 veces mayor a la participación del producto en el área sembrada a nivel nacional y que tienen al menos a las 200 hectáreas sembradas del producto.

Dimensión	Indicador	Tipo de relación funcional	Función de disimilaridad	Descripción
Bienes y servicios Públicos y Sociales	Conmutación por salud	Flujo	$d_{ij}^{61} = 1 - \left(\frac{S_{ij} + S_{ji}}{\text{Min}\{S_i, S_j\}} \right)$	Donde s_{ij} es el número de nacimientos en el área i cuando la madre reside en el área j , s_{ji} es el número de nacimientos en el municipio j cuando la madre reside en el municipio i , y S_i y S_j es el total de nacimientos en el área i y en el área j respectivamente y que tuvieron un hijo ese año.
	Conmutación por educación	Flujo	$d_{ij}^{62} = 1 - \left(\frac{e_{ij} + e_{ji}}{\text{Min}\{E_i, E_j\}} \right)$	Donde e_{ij} es el número de personas que viven en el área i y estudian en el área j , e_{ji} es el número de personas que viven en el área j y estudian en el área i , y E_i y E_j es el total de personas entre 5 y 25 años en el área i y en el área j respectivamente.

Fuente: Elaboración propia

Anexo 2. Ecuación de heterogeneidad

La ecuación de heterogeneidad total se compone de la suma de los puntajes de heterogeneidad de todas las subregiones (k). Los puntajes de heterogeneidad de las subregiones se componen, a su vez, de la suma de todas las disimilaridades – incluyendo tanto el componente de interdependencia como el de influencia, los cuales resultan del emparejamiento de todos los municipios a su interior. Dicha ecuación sigue la siguiente forma funcional:

Donde H_k es el puntaje de heterogeneidad total de la región k , y $h^{\text{interdependencia}}(R_k)$ $h^{\text{influencia}}(R_k)$ son el puntaje de interdependencia y el puntaje de influencia de la región k , respectivamente. Estos dos puntajes se calculan como la suma de los puntajes de disimilaridad (de influencia o interdependencia según sea el caso) correspondientes a todas las parejas de municipios que se pueden formar a partir de los elementos de la subregión k .

$$H(P_p) = \sum_{k=1}^p H_k = \sum_{k=1}^p h^{\text{interdependencia}}(R_k) + h^{\text{influencia}}(R_k)$$

Anexo 3. Distribución de subregiones por tamaño

# Municipios por subregión	Frecuencia	Porcentaje	Acumulado	# Subregiones
5	5	0.45	0.45	1
6	12	1.07	1.52	2
7	28	2.5	4.02	4
8	64	5.71	9.73	8
9	108	9.64	19.38	12
10	90	8.04	27.41	9
11	231	20.63	48.04	21

# Municipios por subregión	Frecuencia	Porcentaje	Acumulado	# Subregiones
12	180	16.07	64.11	15
13	156	13.93	78.04	12
14	56	5	83.04	4
15	105	9.38	92.41	7
16	32	2.86	95.27	2
17	34	3.04	98.3	2
19	19	1.7	100	1
Total	1120	100	100	100

**Nota: incluye áreas no municipalizadas. **La subregión 101 corresponde a San Andrés y Providencia y por razones de cumplir el criterio de contigüidad no hace parte de esta tabla. Fuente: Elaboración propia*

Anexo 4. Metodologías matrices de correlación espacial

Las matrices de correlación espacial usadas por la evaluación ex ante (y), como lo sugiere Anselin (2010), buscan capturar no solo contigüidad geográfica sino las interrelaciones entre municipios más estrechamente relacionadas con el estudio; es decir, relaciones de tipo económico y social.

Sin embargo, el uso de matrices de correlación espacial que contengan información socioeconómica puede resultar en la violación de los supuestos de exogeneidad de estas matrices y llevar a resultados no consistentes. En este sentido y luego de considerar distintas especificaciones y de determinar que se cumpliera el supuesto de exogeneidad para la variable de resultado de valor

agregado per-cápita no minero municipal usando información previa al 2015, que corresponde al año de referencia del valor agregado. De los 9 indicadores de interdependencia espacial propuestos, 7 de ellos se usan para especificar ambas matrices.

Específicamente, una vez realizadas las pruebas del multiplicador de LaGrange se determina que la mejor especificación para la matriz de correlación espacial se encuentra al agregar linealmente las siete matrices, descritas en la siguiente tabla, para expresar el rezago espacial y la agregación lineal de las siete matrices sin estandarizar, para expresar la matriz que compone el error espacial.

Matriz de correlación espacial

Indicador	Descripción
1. Contigüidad geográfica	Polígonos geográficos de los mapas
2. Contigüidad ambiental	Incluye parques naturales, reservas, subzonas hidrográficas, manglares, páramos, humedales.
3. Contigüidad poblacional	Comparte mancha de luz. Fuente: Imágenes satélites de conurbación 2013.
4. Contigüidad económica no agropecuaria	Incluye como clúster los sectores: alimentos procesados, manufactura de metal, materiales de construcción, productos químicos, entretenimiento, plásticos, muebles, vestidos, productos y servicios relacionados con el petróleo y gas, turismo. Fuente: PILA (2014).

Indicador	Descripción
5. Contigüidad económica agropecuaria	<p>Incluye los sectores de producción de plátano, café, yuca, maíz amarillo, arroz verde, palma africana, maíz blanco, caña panelera, papas, caña de azúcar, cacao grano, banano.</p> <p>Fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria (2014).</p>
6. Conmutación laboral	<p>Identifica si el municipio en el cual trabajan los individuos corresponde a un municipio diferente al de residencia.</p> <p>Fuente: Censo de 2005.</p>
7. Conmutación por servicios de salud y educación	<p>Identifica si el municipio en el cual los individuos hacen uso de los servicios de salud y educación corresponde a un municipio diferente al de residencia.</p> <p>Fuente: Censo de 2005.</p>

Fuente: Elaboración propia

4

LA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL COMO MECANISMO ESTRATÉGICO DE CONCURRENCIA DE ESFUERZOS Y RECURSOS

Este documento toma como punto de partida una serie de consultorías y documentos de trabajo sobre asociatividad territorial, realizadas con el apoyo de la GIZ entre el 2018 y el 2019. Así mismo, para el presente documento se usaron insumos producidos por la Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la DDDR del DNP, al igual que fuentes complementarias como la evaluación de EAT, la cual fue elaborada por economía urbana para el DNP en el 2018.

Alfredo Bateman

Natalia Burgos

Catalina Duarte

4.1

LA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL Y LA GESTIÓN DEL DESARROLLO MÁS ALLÁ DE LOS LÍMITES POLÍTICO- ADMINISTRATIVOS

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en su pacto por la descentralización²¹ busca conectar territorios a partir de sus funcionalidades territoriales, y promover esquemas de planeación y desarrollo regional y subregional a través de estructuras de gobernanza multinivel y modelos de asociatividad territorial.

De igual manera, se pretende articular de forma más eficiente las inversiones sectoriales para optimizar su llegada al territorio, armonizar en todos los niveles de planeación los instrumentos de ordenamiento con los de desarrollo y afianzar el nivel regional de planeación y gestión, incentivando la asociatividad territorial.

En esa línea, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 estableció que el gobierno nacional en cabeza del DNP y del Ministerio del Interior fortalecerán los EAT de los que habla la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) en lo referente a las *figuras de asociatividad territorial* entendidas como: “las Asociaciones de Municipios, las Regiones de Planificación y Gestión (RPG), las Regiones Administrativas de Planeación (RAP), las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) y las Áreas Metropolitanas (AM)”.

Bajo el contexto planteado, el gobierno nacional busca fortalecer la asociatividad territorial con el fin de alcanzar objetivos comunes y alianzas competitivas para el desarrollo territorial a partir de 3 apuestas claves condensadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022:

- a. La creación de un registro formal para reconocer estas figuras asociativas y abrir la posibilidad para que puedan postularse directamente como formuladores de proyectos del Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) y ser designados como sus ejecutores (Ley 311 de 2019, artículo 249).
- b. La posibilidad de suscribir pactos territoriales y pactos funcionales en asociación con EAT a partir de un

ejercicio técnico que dé cuenta de las potencialidades del territorio (Ley 311 de 2019, artículo 250).

- c. Abrir la puerta para que las entidades territoriales puedan invertir en jurisdicciones distintas para viabilizar los proyectos de impacto regional y la cooperación horizontal (Ley 311 de 2019, artículo 251).

Dicha intensión de fortalecimiento surge al concebir a los procesos asociativos no solo como una estrategia para mejorar la manera en que se gestionan los recursos y se formulan las políticas públicas de municipios y departamentos sino también como una respuesta de los territorios, ante la identificación de fenómenos territoriales que superan los límites administrativos y que deben ser analizados y tratados bajo una visión subregional o regional.

En ese sentido, los EAT se han convertido en actores estratégicos en el territorio y resultan claves en el proceso de descentralización para trabajar de forma colaborativa el entorno hacia estrategias y proyectos dinamizadores del territorio y brindar las herramientas para la generación de recursos propios y fortaleciendo a los EAT en su capacidad de ejecutarlos eficientemente para adquirir así mayor autonomía y productividad.

En ese contexto, el reto del desarrollo sostenible²² requiere una gestión integral y la participación de diversos actores y niveles de gobierno, alineando con ello esfuerzos, voluntades, propósitos y recursos financieros y no financieros. En ese marco, además de los EAT, vale la pena mencionar la importancia de generar formas de cooperación flexibles, en donde participen las entidades territoriales y públicas, el sector privado para el desarrollo de proyectos de infraestructura, de la mano con las organizaciones sociales, y así generar el diálogo necesario para la construcción de una visión compartida de los territorios sin desconocer las diferencias y los disensos. Por ende, vale la pena men-

21 El modelo de descentralización colombiano se aleja del modelo teórico del federalismo fiscal y se enfatiza progresivamente en elementos de coordinación, complementariedad, concurrencia y subsidiariedad, los cuales se concretan en los diferentes niveles subnacionales y en las iniciativas de asociatividad territorial.

22 Se define a el desarrollo sostenible en el marco de la “agenda 2030” como el que es capaz de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades. El desarrollo sostenible implica armonizar tres elementos básicos, a saber: el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente. Estos elementos están interrelacionados y son todos esenciales para el bienestar de las personas y las sociedades. La erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones es una condición indispensable para lograr el desarrollo sostenible.

cionar los procesos viabilizados por el artículo 251 del PND de inversión en otras jurisdicciones.

Algunas de las experiencias valiosas documentadas por el DNP con el apoyo de la GIZ, muestran el alcance de la asociatividad como es el caso de Asocentro²³, creada por 11 municipios de la región Sabana Centro desde 1990, la cual inicialmente se constituyó a partir de un banco de maquinaria para el apoyo de servicios de obras de infraestructura. Esto permitió construir el capital necesario para su operación y avanzar en la gestión de otros proyectos relevantes en materia de desarrollo como la gestión del empleo, educación y turismo regional.

Igualmente, la Asociación de Municipios del Catatumbo, Asomunicipios,²⁴ constituido por 15 municipios de la provincia de Ocaña y sur del Cesar desde 1993, han logrado apalancar más de 155.000 millones de pesos de regalías y con el apoyo del Ministerio de Minas y Energía ampliar la cobertura en materia de electrificación rural, ya que había 26.000 familias sin energía. Igualmente, han gestionado 25 acueductos en la zona, han apoyado activamente la formulación de los planes de desarrollo municipal de sus socios y prestador de servicios de asistencia técnica a 12 municipios socios.

Por ello, la coordinación y la articulación van tomando mayor importancia para una exitosa gestión de los territorios en la denominada gobernanza multinivel y entre los mismos niveles de gobierno, en coordinación con actores privados y comunitarios y entre diferentes sectores de la administración. Esto resulta fundamental para superar el trabajo en silos y promover las relaciones intersectoriales, así como la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Es perentorio entender que la necesidad de coordinación es independiente del tamaño y nivel de desarrollo del ente territorial. Pues, los territorios pequeños y/o más pobres requieren sumar esfuerzos para alcanzar objetivos que de manera aislada no alcanzarían y avanzar hacia resultados positivos que traigan consigo mayores recursos propios. De igual manera, los territo-

rios más grandes y/o los más ricos tienen que afrontar problemas complejos, multisectoriales y con múltiples dimensiones, que han desbordado los límites político-administrativos y que requieren de un ejercicio de gobernanza entre diversos actores y agentes de distinta naturaleza.

Por consiguiente, la asociatividad territorial es un poderoso mecanismo para abordar los desafíos territoriales y puede ser utilizada para fines diversos. Por ejemplo, una entidad territorial puede constituir varias figuras asociativas, en tanto ellas pueden y deben ser complementarias entre sí (siempre y cuando sus recursos y capacidades así lo sustenten). Por eso, no existen en sí mismo unas figuras mejores o peores que otras, ya que su utilidad se determina en función de sus propósitos y objetivos, así como de la escala territorial a la que se refiera.

Entre las figuras de los EAT se pueden diferenciar dos escalas territoriales básicas. La primera de ellas hace referencia a EAT de escala subregional²⁵ (supramunicipal) y donde se encuentran las asociaciones de municipios, las áreas metropolitanas y las provincias administrativas y de planificación; las dos primeras pueden estar conformadas por municipios de diferentes departamentos, mientras que las provincias solamente por municipios del mismo departamento.

En segundo lugar, en una escala territorial diferente se encuentran las Regiones de Planificación y Administración (RAP), incluida la Región Central (RAP-E) entendidas como asociaciones de escala regional (supra-departamental)²⁶, en donde se han venido asociando en promedio 4 departamentos en las 5 RAP constituidas a la fecha.

Igualmente, de acuerdo con la LOOT pueden constituirse asociaciones entre departamentos (distintas a las RAP y de al menos 2 departamentos) y asociaciones de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). Vale la pena anotar que una figura como la de las RAP de escala regional, es complementaria y absolutamente

23 Conformada por 11 municipios: Cajicá, Chía, Cogua, Cota, Gachancipá, Nemocón, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá.

24 Conformado por 15 municipios: El Carmen, Convención, Teorama, El Tarra, San Calixto, Hacarí, La Playa, Ocaña, Ábrego, Villa Caro, Cáchira, La Esperanza, Sardinata (Norte de Santander), González y Río de Oro (Cesar).

25 Se hace referencia a la escala subregional para identificar a las asociaciones supramunicipales. No debe confundirse con el ejercicio de subregionalización funcional realizada por el DNP con el apoyo de la GIZ y Rimisp, la cual contiene una propuesta de agrupación funcional de los municipios del país, pero que no es una camisa de fuerza para los procesos autónomos de asociatividad de los municipios, aunque sí puede ser un instrumento para orientar esos procesos, en especial en la etapa de creación y conformación de un EAT nuevo. Para un desarrollo de la propuesta de subregiones funcionales se puede consultar el capítulo 3 de este libro y consultar igualmente al DNP.

26 Aunque muchas veces se usa la denominación indistintamente generando confusión e impidiendo la claridad en los términos y los conceptos. No es extraño encontrar en el caso colombiano permanentes referencias a lo regional cuando en realidad se está haciendo referencia a otras escalas. Es particularmente frecuente la confusión con la escala metropolitana y de manera genérica con la asociatividad supramunicipal o subregional.

compatible con figuras asociativas de escala subregional; como en el caso de las provincias o asociaciones de municipios y áreas metropolitanas. En ese sentido es fundamental destacar ejercicios como el de la Región Central (RAPE) que ha identificado la complementariedad necesaria con su sistema de ciudades y las figuras asociativas que lo componen²⁷ y el Departamento de Antioquia que hoy cuenta no solo con el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), sino además con una subdivisión provincial.

En el caso de las Regiones de Planeación y Gestión parece haber cierta ambigüedad, pues no se define explícitamente la escala (asociación de qué tipo de entes territoriales), pero al denominarse regional debería entenderse de escala supra-departamental, aunque en la práctica se ha utilizado para la asociatividad supramunicipal.

A pesar de que la LOOT enmarca la existencia de esta multiplicidad de figuras de asociatividad territorial a diferentes escalas en los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad y en el desarrollo y ejecución propia de las competencias asignadas a las entidades territoriales, su coordinación y sostenibilidad sigue siendo un reto que deberá afrontarse de manera estratégica en el territorio.

En ese sentido, la asociatividad territorial ha sido entendida de gran manera bajo el reconocimiento de elementos que les son comunes a las entidades territoriales, pero dicho reconocimiento no ha tenido mayores desarrollos reglamentarios ni técnicos para promover la permanencia de estas figuras en el tiempo, ni el cumplimiento de los compromisos entre sus socios. Aun así, bajo el furor de la asociatividad territorial han surgido propósitos puntuales como el desarrollo de proyectos de infraestructura, los cuales podrían ser el resultado de formas de cooperación más flexibles y no constituirían un esfuerzo de largo aliento, como sí lo es el de constituir un EAT.

De manera que, hay que tener en cuenta y hacer uso de insumos técnicos como el de las relaciones funcionales, de la mano de un diagnóstico de las necesidades comunes que acompañen la viabilidad y/o necesidad de conformar una figura asociativa, y tener claridad frente a sus objetivos a corto, mediano y largo plazo, o en su defecto de otras formas más flexibles para con-

seguir objetivos particulares pero que beneficien a dos o más entidades territoriales.

4.1.1 Las relaciones funcionales como insumo para la asociatividad territorial.

La asociatividad surge de una problemática, una potencialidad o una función común (relaciones funcionales) que usualmente han encontrado fundamento en el ámbito político porque solo se materializa a partir de la voluntad expresa de los alcaldes o gobernadores.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que gran parte de la falta de sostenibilidad de los EAT se debe a que la identificación de dichas relaciones funcionales (positivas o negativas) carece de un sustento técnico y por lo tanto dependen en gran medida de la permanencia de los mandatarios y de su equipo técnico. Bajo ese contexto, la existencia de relaciones funcionales entre las entidades territoriales que pretenden asociarse, su análisis y su tipología (económicas, sociales, ambientales, culturales, entre otras) es lo que aporta a la viabilidad de constituir un EAT, así como a clarificar los objetivos de la integración y las necesidades de articulación.

En ese sentido, para promover una mejor asociatividad territorial que pueda generar un mayor impacto en sus socios es conveniente definir con claridad el propósito de la figura asociativa, la identificación de necesidades comunes, y con ello sus relaciones funcionales se constituyen como el insumo clave. Además, esto implica el conocimiento de su propio territorio y de las relaciones con los demás; es decir, conocer los flujos y las interdependencias de un territorio con su entorno.

A pesar del reconocimiento de la importancia de dicho análisis, en la actualidad persisten dificultades en la disponibilidad de la información para permitir la comprensión de las interdependencias a una escala que derive en una mejor asociatividad territorial y en proyectos que apunten a la gestión de las funcionalidades. Esto quiere decir que la gestión de la información para entender los flujos y las interdependencias, así como la identificación de necesidades comunes debe ser el primer paso de cualquier ejercicio de asociatividad territorial.²⁸

27 Ver Bateman, Alfredo. El sistema de ciudades de la Región Central: configuración y desafíos. Serie Documentos de Desarrollo Regional 03. RAPE, 2016.

28 Ver, por ejemplo: i) Loper-Ghio, Ramírez, et al. Interdependencia municipal en regiones metropolitanas: El caso de la sabana de Bogotá. BID-Fedesarrollo. 2018. ii) DNP – RIMISP. Lineamientos conceptuales y metodológicos para la definición de una subregionalización funcional para Colombia. 2019.

En este sentido, el ejercicio de subregionalización funcional descrito en el capítulo 3 presenta un avance en la disponibilidad de información para el análisis de interdependencias como insumo de la asociatividad territorial, al aportar la medición de algunas de las relaciones funcionales y flujos, así como la estimación de otras.

Si bien es cierto que, un territorio puede tomar dicho ejercicio como una buena aproximación, también puede ser complementado con otras relaciones funcionales no contempladas en el mismo o de un ejercicio diagnóstico que dé forma a las necesidades identificadas por las entidades territoriales a asociarse.

En todo caso, para que el ejercicio asociativo sea más efectivo es válido acompañar el ejercicio diagnóstico de identificación de necesidades comunes, el análisis de dichas relaciones funcionales e interdependencias territoriales para que soporten en sus documentos técnicos, su proceso de creación.

Por consiguiente, desde los aspectos normativos se ha venido trabajando en el enfoque de relaciones funcionales a través de la incorporación de conceptos como los “hechos interjurisdiccionales”. Estos se componen a su vez de: i) los “hechos subregionales”, que hacen referencia a las relaciones funcionales e interdependencias de carácter supramunicipal, dentro de las cuales se encuentran los “hechos metropolitanos” que describen los elementos de las relaciones funcionales metropolitanas; y ii) los “hechos regionales” que hacen referencia a las relaciones funcionales e interdependencias de carácter supra-departamental.

Así pues, el **hecho subregional** o el **hecho metropolitano** se fundamentan en las funcionalidades supramunicipales que lo involucran. Así estos pueden girar en torno, por ejemplo, a las conmutaciones laborales o sociales, las subcuencas hidrográficas y flujos ecosistémicos subregionales.

En el caso de las relaciones funcionales de escala regional, expresadas en el **hecho regional**, estas pueden estar concentradas, por ejemplo, en torno a los sistemas ecosistémicos regionales, los sistemas de transporte y logística, los flujos y el sistema económico o el sistema agroalimentario. Las particularidades de una región o subregión podrán llevar a la identificación de otras temáticas y de nuevas funcionalidades.

Además de su propósito y del alcance de lo que se requiera gestionar con asociatividad territorial, también depende fundamentalmente de la voluntad política de los asociados. A continuación, se discutirán algu-

nos elementos sobre la gobernanza de la asociatividad territorial para ser consideradas en pro de lograr procesos asociativos que se fundamenten en el análisis de las funcionalidades territoriales y logren cambios positivos en el desarrollo de los territorios asociados:

1. Es pertinente reiterar que no existe un único tipo de arreglo institucional pues se pueden encontrar distintos tipos e intensidades de interdependencias y relaciones funcionales que demandan diferentes tipos de arreglos para gestionarlas.

Las figuras institucionales disponibles son una caja de herramientas que sirven para resolver desafíos diversos. La selección de la herramienta depende del problema a resolver o de la potencialidad a atender.

Sin embargo, no solo no es deseable que una entidad territorial constituya más de un EAT para un mismo propósito, sino que además su pertenencia a varias figuras dependerá en gran medida de la capacidad de aportar al financiamiento de más de un EAT. Es por eso, que desde las secretarías de planeación o quien haga sus veces del soporte técnico sea capaz de brindar lo que un EAT necesita para desarrollar su objeto y cumplir su plan de acción. Por ello, constituirse bajo los objetivos que se sustenten en insumos técnicos, será de gran valor para las entidades territoriales.

2. Entre mejor se entiendan y conozcan las realidades del territorio y las redes de relaciones con su entorno, mejor se podrán usar las herramientas de la asociatividad territorial. En ese sentido, el uso intensivo del ejercicio de subregionalización funcional realizado por el DNP y Rimisp, con el apoyo de la GIZ, así como de la comprensión de las diversas interdependencias que predominan en los diferentes territorios, puede ayudar a orientar la asociatividad subregional.

Algo equivalente podría hacerse en cuanto a las relaciones funcionales de carácter regional, aunque será necesario hacer análisis relativos al ordenamiento y desarrollo propios de esa escala para potencializar la competitividad y gobernanza de cada región.

Adicionalmente, tener en cuenta que las interdependencias no son estáticas, ya que la asociatividad territorial y las intervenciones de política tienen el poder de potenciar y profundizar dichas relaciones. En ese sentido, los EAT, además de las relaciones funcionales e interdependencias existentes, pue-

den atender las potencialidades y generar nuevas relaciones funcionales a partir de las obras de infraestructura e intervenciones que se desarrollen.

3. La asociatividad territorial es un poderoso mecanismo para lograr la convergencia territorial en términos de romper el determinismo geográfico. Es decir, que la localización no defina la calidad de vida de la población.

En ese sentido, la asociatividad territorial puede proveer las herramientas para redistribuir los beneficios que produce la aglomeración y cerrar las brechas entre los territorios, como así lo establece el Pacto por la Descentralización del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Por lo tanto, es de particular importancia la oportunidad que representa para romper la falsa dicotomía entre desarrollo urbano y rural y más bien propender por su integración.

4.2 LAS FIGURAS INSTITUCIONALES PREVISTAS PARA LA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL EN COLOMBIA

En la segunda mitad del siglo XX, previamente a la Constitución Política de 1991, empezaron a cobrar importancia conceptos como la asociatividad territorial y los EAT, especialmente las asociaciones entre municipios y las Áreas Metropolitanas. Sin embargo, con la creación de la Constitución se constituye el hito fundamental de la organización territorial actual. A continuación, la Figura 1 resume los hitos de la asociatividad en Colombia. Por ende, la asociatividad territorial surge como una estrategia de las entidades territoriales al identificar sus beneficios entorno a las economías de escala y la prestación conjunta de servicios que les eran comunes. Incluso, antes de que la Constitución de 1991 se refiriera a las posibles alianzas estratégicas entre entidades territoriales, ya había procesos asociativos en curso. Luego, la misma Constitución ya hablaba de Áreas Metropolitanas, RAP y PAP, refiriéndose a estas últimas dos como posibles entidades territoriales.

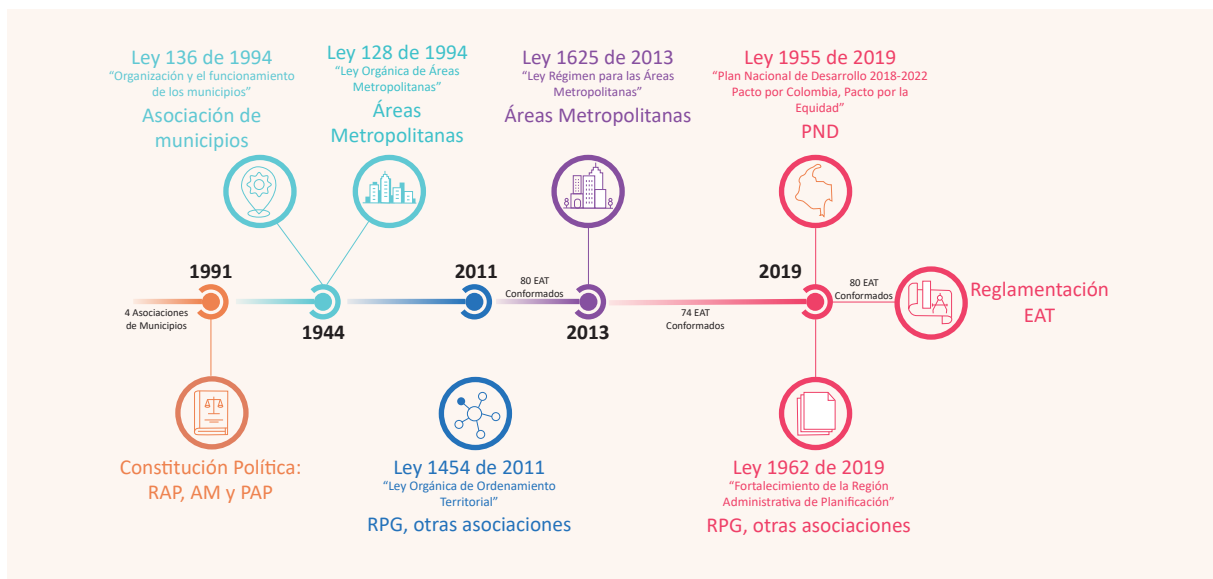
Posteriormente, la Ley de 136 de 1994, en el marco de las disposiciones para la organización y funcionamiento de los municipios, estableció procedimientos para la

figura de “asociación de municipios” y por su parte las áreas metropolitanas tuvieron desarrollos reglamentarios posteriores.

La LOOT definió en el 2011 a la asociatividad como un principio bajo el cual las entidades territoriales deben aprovechar el conocimiento, experiencia y ventajas competitivas de municipios vecinos fortalecidos para asociarse y generar sinergias. En el artículo 3 de dicha Ley, la asociatividad es entendida como un principio del ordenamiento territorial donde se “propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes”.

En el mismo artículo, la LOOT igualmente promulga que el Estado promoverá la conformación de los EAT a través de incentivos para que se asocien las entidades más fuertes con las más débiles, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial (numerales 8 y 15).

Figura 1. Hitos de la asociatividad territorial en Colombia



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2019)

Adicionalmente, la LOOT en su artículo 9 establece que el objeto de los EAT es “la promoción de procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y auto sostenible de las comunidades”. Así mismo, establece que la definición de políticas y modos de gestión regional y subregional no estará limitada a la adición de entidades de planeación y gestión e incluirá alternativas flexibles.

Finalmente, la LOOT, en su artículo 11 establece que los EAT se conformarán libremente por dos o más entidades territoriales para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial a nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios. En esa línea, un EAT es una entidad de derecho público creada a partir de un acuerdo de voluntades entre entidades territoriales, en donde cada una, manteniendo su independencia jurídica y autonomía administrativa, decide participar en un esfuerzo conjunto con las otras, para la búsqueda de objetivos comunes que determinan los miembros que la conforman (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

En ese contexto y como se mencionaba anteriormente, de acuerdo con la LOOT se constituyen como esquemas asociativos territoriales: i) las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), ii) las Regiones de Planeación y Gestión, iii) las asociaciones de departamentos, iv) las Áreas metropolitanas, v) las asociaciones de distritos especiales, vi) las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP), y vii) las asociaciones de municipios. También se posibilita la configuración de otras figuras asociativas, como las asociaciones de Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), o la configuración de asociaciones fronterizas.

A continuación, se describe el propósito y alcance de las figuras previstas para la asociatividad subregional (artículos 12-16 de la LOOT):

- Asociaciones de municipios: dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los alcaldes respectivos, previamente autorizados por los concejos municipales o distritales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí, en un marco de acción que integre sus respectivos

planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto.

- Áreas Metropolitanas: pueden constituirse por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que, para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional y prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada.
- Provincias administrativas y de planificación: dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia administrativa y de planificación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o del diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios, con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental.

En el caso de la provincia, se refiere a una figura asociativa de carácter subregional que requiere contigüidad entre sus asociados, estando circunscrita a los límites departamentales. En ese sentido, es una de las figuras que tiene bastante bien definido su propósito, pues comúnmente surgen por iniciativa de los departamentos para gestionar de mejor manera su territorio y aportar al fortalecimiento de los municipios que los componen, como es el caso de las provincias del departamento de Antioquia y Santander. Es decir, en algunos departamentos el concepto de provincia está relativamente apropiado y también responde a un reconocimiento histórico provincial, como en el caso de las provincias en el departamento de Nariño, aunque estas no se hayan constituido formalmente como EAT.

Sin embargo, aun cuando sería contradictorio hablar de relaciones funcionales limitándolo a las fronteras de los departamentos como en el caso de las provincias, su análisis sería una importante herramienta para gestionar de mejor manera la subdivisión provincial del territorio departamental, permitiendo con ello la orientación de las inversiones e intervenciones departamentales.

Aunque las Áreas Metropolitanas también suponen continuidad geográfica, estas pueden diseñarse más allá de los límites político-administrativos y pensarse en función de las relaciones funcionales de sus partes,

pues el hecho constitutivo es el de la existencia de un municipio núcleo que tiene relaciones funcionales con sus vecinos, producto del desbordamiento de las economías de aglomeración.

En ese caso, las Áreas Metropolitanas tienen definido su propósito a la existencia de aglomeraciones; es decir, a grupos de municipios que hacen parte del sistema de ciudades. Igualmente, esta figura tiene, a diferencia de las demás, una historia institucional en el país e instrumentos para su funcionamiento. No obstante, su constitución enfrenta retos al depender de la voluntad política de los municipios que la conforman y de un proceso de conformación con validación política e incluso popular que dificulta su conformación.

Por otro lado, las asociaciones de municipios tienen el potencial de cumplir el doble propósito de atender las necesidades de gestionar figuras asociativas para las aglomeraciones que conforman el sistema de ciudades y también para gestionar los territorios subregionales, en función de sus relaciones funcionales y de las necesidades identificadas.

Las RPG constituyen en la práctica un “estatus” superior al de las asociaciones de municipios, aun cuando hoy tienen fines muy similares, especialmente por su rol ejecutor del banco de proyectos que se presume de la LOOT. Sin embargo, esta figura es la que mayor grado de especificidad requiere.

De la misma manera, en las figuras asociativas de carácter regional se deben comprender las relaciones

funcionales relevantes a manera de insumo, pero está claro que entran a jugar otros elementos clave en materia de competitividad y gobernanza regional, que serán determinantes en el funcionamiento de dichas figuras.

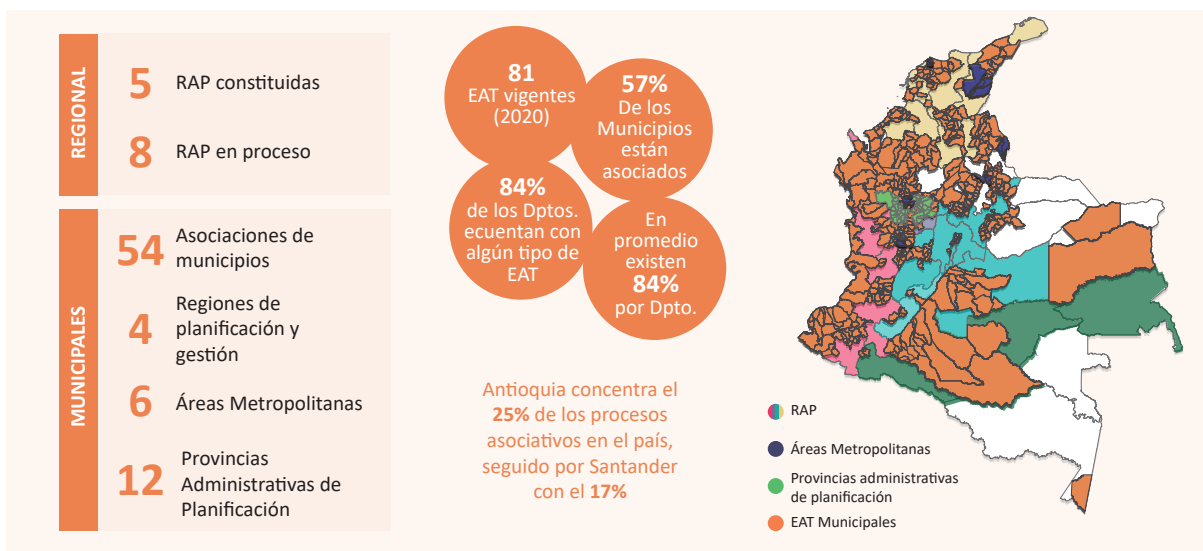
Por ejemplo, en el caso de las RAP a partir de la definición de los “hechos regionales”, y en particular dadas las relaciones funcionales de carácter ambiental, se podrían generar la conformación de asociaciones de CAR que puedan atender esas realidades funcionales ambientales que superan las jurisdicciones de las CAR existentes.

4.2.1 Los esquemas asociativos territoriales existentes.

Al hablar de los EAT existentes, cabe mencionar que a 2019 no se cuenta con un registro formal que permita el seguimiento de la creación y quehacer de estos. Sin embargo, esta situación se va a solucionar con la creación del registro, ordenado por el artículo 249 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

El DNP realizó un primer inventario de los EAT a través de la Evaluación de EAT y ha continuado actualizando las cifras a través de la asistencia técnica que presta dicha entidad. En este ejercicio (con corte a diciembre de 2019) se logró identificar un total de 81 EAT vigentes, de los cuales, 54 son asociaciones de municipios, 6 son PAP y 4 RPG. Además, existen 6 Áreas Metropolitanas y 5 RAP conformadas (ver Figura 2).

Figura 2. Distribución de los EAT vigentes en Colombia



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2019) y Economía Urbana (2018)

Adicionalmente, en la evaluación se identificaron 10 EAT en proceso de conformación (6 asociaciones de municipios, una RAP, dos RPG y una cuyo tipo de EAT no fue especificado por las entidades territoriales). También se identificaron 8 asociaciones de municipios que ya no existen. Por otra parte, se descartaron 13 EAT por inconsistencias en las respuestas relacionadas a los mismos.

La evaluación de los EAT se realizó para capturar la percepción de cada entidad territorial sobre el nivel de actividad del EAT vigente al que pertenece, con las siguientes opciones de respuesta: muy activo, activo, poco activo e inactivo.

De acuerdo con dichos criterios, el 63,2% de los EAT se encuentran en la categoría de nivel de actividad alto. El 26,3% se encuentra en la categoría de ambiguo y el 10,5% (solo 6 EAT) se encuentran en la categoría de nivel bajo de actividad. Estos últimos seis casos corresponden exclusivamente a asociaciones de municipios.

La aproximación a los fines para los cuales fueron constituidos los EAT se obtiene en la evaluación de la calificación que los municipios y departamentos hacen en la encuesta de la relevancia de los propósitos y de las motivaciones del EAT. Los primeros pasan por diferentes iniciativas, desde la inversión en determinados sectores sociales, hasta la adecuada gestión del territorio.

Por otro lado, las motivaciones fueron clasificadas en seis tipos: ambiental, económica, social, urbano-regional, cultural y político-institucional. Una aproximación a la identificación de las funciones que vienen cumpliendo los EAT se desprende de la percepción de qué tan activos han sido estos en los aspectos relacionados con las motivaciones, así como del impacto que ha generado su gestión en cada tema.

Esas valoraciones se pueden conjugar con el registro de: principales logros, proyectos, procesos, acciones o gestiones de interés del EAT que se solicitó a los municipios y departamentos en una encuesta web, y luego deben clasificarse de acuerdo con las motivaciones.

La agregación de las respuestas de las diferentes entidades territoriales que conforman un EAT se hace asignándole a dicho esquema un nivel de relevancia, correspondiente a la opción de respuesta que tuvo mayor frecuencia en las preguntas sobre "Propósitos que se plantea el EAT" y "Motivaciones del EAT".

En el mismo sentido, y en concordancia con la distribución de los datos, se agruparon las opciones de respuesta para cada pregunta con el fin de simplificar

la presentación de los datos y facilitar el análisis de la información.

La agrupación de los propósitos resultó en tres grupos de valoración: (i) "irrelevante o poco importante", el cual resume las dos opciones de calificación más bajas; (ii) "medianamente importante", que equivale a la valoración intermedia e (iii) "importante o muy importante", que acoge las dos opciones más altas.

En el primer caso, se encuentra que la formulación de proyectos de inversión de impacto regional, la planeación e implementación de programas de protección y gestión ambiental y la promoción del desarrollo económico son los propósitos considerados como más valiosos en una mayor proporción de los EAT. En contraposición, los objetivos menos relevantes para los EAT tienen que ver con la conformación de alianzas con países vecinos, seguido de la prestación conjunta de servicios públicos y los esfuerzos por ofrecer mejores programas sociales.

En cuanto a las motivaciones, se observa que algunas tienen una alta proporción en los EAT, ya que las consideran "muy relevantes" como, por ejemplo: la conservación ambiental, la gestión de recursos de fuentes nacionales y regionales, la planeación del ordenamiento territorial y la conectividad entre municipios. De manera contraria, los temas considerados mayoritariamente como "nada o poco relevantes" son el tratamiento a los fenómenos de conurbación, el mayor esfuerzo por acceder al mercado internacional y el aprovechamiento de la biotecnología o la agroindustria.

De acuerdo con lo anterior, se esperaba encontrar que la proporción de los EAT que consideraban más o menos relevante cada motivación, fuera similar a la proporción de estos que daban una valoración alta a los niveles de actividad y del impacto de su gestión en estos temas. Por ejemplo, en el caso de la primera motivación (la conservación de articuladores naturales para el desarrollo sostenible) el 71 % de los esquemas la reportó como una de las razones para constituirse. Pero se esperaba que al menos el 71% de los EAT valorara como alto el nivel de actividad y de impacto en dicha temática.

Sin embargo, esto solo ocurrió en ocho de las 23 motivaciones (35%), entre las que se destacan la promoción de la reconciliación y la convivencia y el tratamiento de fenómenos de conurbación. En ese sentido, podría considerarse la posibilidad de que la gestión de estos ocho temas esté caracterizada por una mayor eficiencia de los recursos institucionales empleados para la

consecución de los objetivos trazados en el momento de la conformación de los EAT.

Por otro lado, para el caso de once motivaciones (48%), según la evaluación se dio el escenario opuesto; es decir, que los EAT valoraran en menor medida la actividad y el impacto. La mayor diferencia en las proporciones se encontró en las dos motivaciones ambientales por las que se indagó, a saber: conservación de articuladores naturales y el fortalecimiento de la gestión del riesgo como consecuencia del cambio climático. Esto indica que los recursos de los EAT no están encaminados a cumplir las funciones por las que se constituyeron inicialmente y por tanto no se ven los resultados de la gestión.

Finalmente, las cuatro motivaciones restantes (17%) se caracterizaron por tener un reporte mayor o el mismo nivel de actividad que la justificación de conformación, pero un menor reporte de impacto de la gestión. Es el caso del fortalecimiento institucional, con una diferencia de 14%, seguido de un mayor acceso a los mercados nacionales, la superación de la pobreza y el fomento a la cultura. Por lo tanto, esto puede ser un referente de la intención de cumplir estas funciones, pero a la vez refleja la incapacidad para hacerlo de forma eficiente.

4.2.2 Estado de la asociatividad territorial existente.

Luego de definir la figura asociativa pertinente, sin duda uno de los principales retos que se tiene para consolidar un EAT tiene que ver con el tema financiero. De acuerdo con economía urbana y SEI para el DNP (2017) en su evaluación de esquemas asociativos, el 22% de las entidades territoriales que pertenecían a un EAT disuelto indica la inviabilidad financiera como la razón de dicha disolución. Además, el 51% de las entidades territoriales no se comprometió a realizar ningún tipo de aporte económico. Por otro lado, el 27% de las Entidades Territoriales (EETT) reportó cumplir con el 100% de lo pactado y el 22% restante aportó menos o nada de lo estipulado.

Los aportes de las entidades territoriales normalmente son muy bajos y logran financiar un equipo muy reducido para el funcionamiento de los EAT. Otro problema es la figura de recursos por funcionamiento o por proyecto y el incumplimiento de los pagos por parte de las entidades territoriales a miembros de los EAT.

El financiamiento a proyectos regionales es el segundo cuello de botella para los EAT, pues varios EAT exponen la necesidad de tener un mayor acceso a fuentes de financiación asociadas a contratos y convenios con entidades gubernamentales y no gubernamentales, así como mayor acceso a los fondos de desarrollo regional y ciencia, tecnología e innovación de regalías.

De la misma manera, la Asociación Supramunicipal de Municipios del Alto Patía (Asopatía) que involucra a dos departamentos²⁹ destaca como un problema el hecho de no hacer una planificación financiera que permita ser independiente de los recursos de cooperación internacional y de los aportes de los socios. Actualmente, los limitados recursos de la asociación dificultan el funcionamiento y puesta en marcha y gestión de esta. También, tiene limitaciones por el escaso personal de planta administrativa con conocimiento especializado para la búsqueda de recursos y formulación de proyectos.

Por consiguiente, el principal reto político manifestado por los EAT, como Asocentro y Asomunicipios, es el de mantener vigente el compromiso de los alcaldes para poder desarrollar y movilizar recursos de manera coordinada para financiar proyectos. Por ejemplo, una de las formas para tener éxito es que ha cumplido con varias obras civiles de impacto y que ha mantenido un superávit en los últimos años gracias a un buen manejo financiero. Ambos EAT afirman que se debe asegurar el aporte y su mantenimiento en el tiempo, así como garantizar otras fuentes de financiación.

Por otra parte, la RAP-Pacífico y Asopatía destacan que el reto más importante ha sido el contacto con los consejos departamentales, aunque ya se ha llegado a construir confianza. Pero justamente por la falta de mecanismos de generación de confianza entre los socios de este último EAT hizo que decayeran de manera exponencial sus aportes anuales y se pusiera en riesgo la operación de este.

Entre los aspectos interesantes de la RAP-Pacífico es la multisectorialidad de su comité asesor porque se encuentra a los secretarios de planeación departamentales, miembros de la academia y del sector privado. Se destaca igualmente su trabajo mancomunado con el nivel central, principalmente con el DNP, la DIAN y el Departamento Administrativo de la Función Pública, con quienes se hizo necesaria la interacción en el marco de su proceso de constitución y fortalecimiento.

29 Conformado por dieciocho municipios del departamento de Nariño y del departamento del Cauca así: Arboleda, San Lorenzo, San Pedro de Cartago, Taminango, Los Andes, Cumbitara, Policarpa, El Rosario, Leiva, El Tambo, San Pablo, La Unión y El Peñol, correspondientes al departamento de Nariño. Los municipios de Patía, Balboa, Mercaderes, Florencia y Bolívar correspondientes al departamento del Cauca.

Entre los factores de éxito en el caso de Asocentro se destaca la adaptación a las características de la región, a los planes de acción de los municipios y tener un mayor diálogo con el departamento. A su vez, Asomunicipios añade la participación de los alcaldes y de los concejos municipales.

Por otra parte, Asopatía propone espacios de participación con los actuales alcaldes, los candidatos a las próximas elecciones, concejales y la sociedad civil organizada con el propósito de tener una visión general de las necesidades de los asociados.

Algunas de las lecciones aprendidas se encuentran condensadas en el “Balance preliminar de los procesos asociativos territoriales en Colombia” del (Departamento Nacional de Planeación, 2013), en el documento titulado “Evaluación institucional y de resultados de las Áreas Metropolitanas y otros esquemas asociativos territoriales, con el fin de determinar los efectos de la asociatividad en términos de desarrollo económico y social” (Departamento Nacional de Planeación, 2018) y en el “Foro Internacional y Encuentro Nacional de Esquemas Asociativos Territoriales” (Departamento Nacional de Planeación, 2019). A continuación, se mencionan algunas de ellas:

- Es necesario generar insumos sobre aspectos básicos de la asociatividad, ya que la información está muy dispersa.
- Es necesario generar espacios de interacción entre los diferentes procesos asociativos, ya que estos permiten la transferencia de conocimiento y experiencia. Igualmente, dar paso a la construcción de un grupo de experiencias exitosas permitiendo que los líderes de la asociatividad tengan una mayor comunicación entre sí y aprendizajes horizontales.
- Es pertinente contar con unas apuestas estratégicas sólidas, ya que existe un contraste entre los propósitos que se plantean los diferentes EAT en el momento de su conformación y la ejecución de sus planes de acción, debido a que una gran parte deja de lado su objetivo central y se concentra solo en la ejecución de obras públicas.
- En la evaluación del EAT, la percepción mayoritaria (63% de los municipios) es que a través del EAT se ha hecho efectivo el principio de equidad territorial, pero solo alrededor del 40% reconocen beneficios

en términos de desarrollo económico, social o ambiental.

De manera complementaria y en el marco del Pacto por la descentralización establecido por el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se han identificado algunos desafíos prioritarios que contarán con el apoyo del gobierno nacional en su superación: i) la necesidad de reconocimiento de los EAT, ii) la necesidad de fortalecer las capacidades de los EAT, y iii) la necesidad de reglamentación transversal.

Si hablamos de la necesidad del reconocimiento de los EAT, es fundamental avanzar en la necesidad clara de ampliar y difundir el conocimiento en materia de asociatividad territorial, sus figuras, sus funciones, sus capacidades actuales potenciales y definir lineamientos y directrices de manera diferenciada. Así mismo, la necesidad del reconocimiento de los EAT como interlocutores válidos para la realización de proyectos de impacto regional.

Dicha necesidad parte del reconocimiento de que no están claras las diferencias entre las figuras asociativas, ni su rol para responder a las distintas interdependencias y relaciones funcionales de los territorios. Tampoco está definida la función de los EAT con respecto a sus asociados y la identificación de roles complementarios que permitan asumir de mejor manera sus competencias y no un motivo más de desarticulación.

Adicionalmente, la necesidad de reconocimiento es requerida también en las diferentes entidades y sectores del gobierno nacional, como una estrategia de confianza y comprensión de la importancia de los EAT a la hora de construir alianzas para la implementación de los recursos del gobierno nacional en los territorios. Para ello, será fundamental la información que repose en el registro oficial de los EAT, pues en tanto la información sobre su experiencia en la ejecución de proyectos sea clara, pública y transparente, las entidades públicas podrán construir dicho ejercicio de confianza.

También se requiere un reconocimiento horizontal entre los diferentes EAT para permitir replicar las buenas prácticas entre ellos y también que puedan ser escaladas a niveles territoriales superiores. Para ello, se han propuesto una serie de estrategias y productos para superar los desafíos (ver Figura 3):

Figura 3. Desafíos de los EAT: Falta de Reconocimiento

DESAFÍO 1: falta de reconocimiento de los EAT	ESTRATEGIAS Para superar los desafíos	RESULTADOS esperados
No están claras las diferencias entre figuras , ni su rol respecto a ET	Art 249 PND Registro formal de EAT/Decreto reglamentario EAT	Registro único de EAT que sirva como su carta de representación, y que de cuenta de su experiencia e idoneidad para ejecutar recursos OCAD
Los EAT no son objeto de financiación por el Gobierno Nacional	→ Art 249 PND registro y acceso a los OCAD Art 250 pactos territoriales Art 251 Inversión en otras jurisdicciones y gestión catastral	Decreto reglamento EAT + registro
Experiencias valiosas desde las regiones que no se conocen ni replican	→ Kit de Asociatividad territorial	Kit de Asociatividad formularios: asistencia técnica sistematizada y disponible en línea
Inexistencia de lineamientos para determinar las capacidades y competencias actuales y potenciales	→ Ejercicio piloto con EAT (al menos 1 de cada figura)	Líneas claras sobre gestión de proyectos, ejecución de \$ de regalías, capacidades actuales y potenciales, su rol en el marco de los pactos territoriales y catastro
Asistencia técnica "1 a 1" que no se aprovecha ni se sistematiza	→	Pactos unificados de conformación, esquemas de sostenibilidad financiera, estructura institucional y administrativa

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2019)

Con relación al desafío número dos, sobre el fortalecimiento de las capacidades de los EAT, surge a partir de la necesidad de fortalecer el ciclo de planeación y ejecución de proyectos de impacto regional y subregional, el hecho de no competir con sus asociados

sino de construir una visión territorial acorde con los instrumentos de planificación de los territorios y de garantizar un proceso coherente de crecimiento de la institucionalidad asociativa (ver Figura 4).

Figura 4. Capacidades de los EAT

DESAFÍO 2: Fortalecer las capacidades de los EAT-RAP	ESTRATEGIAS Para superar los desafíos	RESULTADOS esperados
Necesidad de fortalecer el ciclo de planeación y ejecución de proyectos de impactos regional .	Kit de Asociatividad territorial y asistencia técnica SGR-OCAD	Lineamientos del nivel Intermedio de planeación consolidado
Necesidad de especializarse y no competir con sus miembros	→ Misión de descentralización-Régimen Deptal. y municipal	Proyectos formulados y ejecutados con impacto regional
Necesidad de construir una visión regional acorde con los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial	→ Generar lineamientos para el desarrollo del nivel regional	Contar con un instrumento regional que integre el desarrollo y el ordenamiento del territorio para facilitar la toma de decisiones
Necesidad de garantizar una mejor transición hacia las RET a diferentes niveles	→ PGOT	Contar con RAP fortalecidas, roles definidos en el ordenamiento y desarrollo territorial
	→ Ejercicio piloto con EAT (al menos 1 de cada figura)	

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2019)

Figura 5. *Sustento Normativo EAT*

Para el reconocimiento de los EAT	Para garantizar la concurrencia de recursos	Para llenar vacíos normativos
Art. 249. Esquemas asociativos territoriales	Art. 250. Pactos territoriales	Art. 251. Inversión de otras jurisdicciones
<ul style="list-style-type: none"> • Acompañamiento en la conformación y funcionamiento de EAT • Creación del registro y sistema de seguimiento de EAT • Habilitación de EAT para postular proyectos a los OCAD • Acompañamiento en la estructuración de proyectos de impacto regional 	<ul style="list-style-type: none"> • Optimizar Contratos Plan Vigentes • Transición a pactos territoriales subregionales y regionales: 9 Pactos Territoriales • Pactos funcionales: Los EAT podrán suscribir pactos territoriales 	<ul style="list-style-type: none"> • Entidades territoriales podrán financiar de manera conjunta iniciativas de gasto por fuera de su jurisdicción • Con énfasis en proyectos de inversión con impacto regional
		Reglamentación transversal
		<ul style="list-style-type: none"> • Reforma al SGR • Gestión catastral • Reglamentación sobre conformación y funcionamiento de EAT • Reglamentación de la Ley de Regiones-R. Dptal. Y Mpal. • Reglamentación Ley Áreas Metropolitanas

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2019)

Finalmente, en lo relacionado con la necesidad de contar con un sustento normativo claro, la reglamentación puede aportar en el proceso de reconocimiento de los EAT a través del artículo 249 del Plan Nacional de Desarrollo, ya que no solo ayuda a la conformación y funcionamiento de los EAT sino a la creación de un registro y su seguimiento. Además, se habilitará la postulación de proyectos por parte de los EAT a los fondos regionales del Sistema General de Regalías (SGR), así como la facilitación del acompañamiento y apoyo en la estructuración de proyectos de impacto regional. Es decir; los EAT serían objeto de capacitación dentro del Sistema general de regalías para formular y ejecutar dichos proyectos (ver figura 5).

Por ende, en el proceso de fortalecimiento de capacidades, la reglamentación puede aportar elementos significativos para garantizar la concurrencia de recursos financieros. Por un lado, a través de la implementa-

ción de los pactos territoriales (antiguos contratos) de carácter regional, en concordancia con los pactos regionales del Plan Nacional de Desarrollo (PND); así como con los pactos funcionales que responden a las relaciones territoriales de carácter subregional.

Del mismo modo, la reglamentación del artículo 251 del PND que permite las inversiones en otras jurisdicciones, facilita la asociatividad práctica en torno a proyectos e intervenciones particulares como otra forma de cooperación más flexible.

Por lo tanto, la idea es que la priorización de los hechos interjurisdiccionales puntuales y la implementación progresiva de proyectos regionales y subregionales concretos puedan ir generando los aprendizajes y experiencias para identificar la necesidad real de avanzar a formas más estructuradas y formales de asociatividad territorial.

4.3

RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ASOCIATIVIDAD

4.3.1 Buscar esquemas de aportes fuertes que garanticen la estabilidad en el funcionamiento institucional de las iniciativas de asociatividad territorial.

A partir de la evaluación de los EAT (Economía Urbana y SEI, 2017) se encontró que más del 65% de aquellos EAT encuestados respondieron que existían fuertes limitantes financieros y que estos obedecían al incumplimiento de aportes municipales. En ese sentido, esa evaluación deduce que hay 2 argumentos por parte de los EAT que pueden explicar este tema: **el primero**, está relacionado con la clasificación de los municipios, ya que las categorías 5 y 6 son municipios con muy leve capacidad presupuestal³⁰. **El segundo**, tiene que ver con debilidad en los términos en los que se establecieron los estatutos, ya que en algunos casos nunca se expresó cuáles serían las fuentes de estos recursos para cada entidad territorial o sencillamente la entidad territorial no honra los compromisos adquiridos en estos estatutos.

Por su puesto, dichos argumentos se validaron en campo y se encontró que son válidos y razones suficientes para que los EAT se debiliten ante la ausencia de recursos fijos o periódicos. De igual manera, se evidenció que debe haber un trabajo político con los consejos municipales y/o asambleas departamentales, previa la creación de los EAT, para lograr un consenso frente a la cantidad, periodicidad y fuente de los recursos.

Igualmente, y como recomendación del DNP, las secretarías de hacienda de las entidades territoriales o quien haga sus veces, deberían certificar al momento de su constitución que se cuenta o no con recursos para su financiación y el porcentaje al que puede comprometerse dentro de cada vigencia.

Luego de la realización de entrevistas de campo, producto de la evaluación de esquemas asociativos del DNP, se encontraron dos problemáticas subyacentes. Por un lado, está relacionado a la periodicidad y al cumplimiento del pago de aportes en los municipios y los departamentos para el funcionamiento de los EAT.

Por otro lado, se halló que ha habido confusión en las entidades territoriales sobre cómo deben ser girados los recursos a los EAT.

Con respecto a la primera situación, la recomendación es que se aborde esto como una situación prioritaria en la constitución de un EAT. Es decir; institucionalmente implica que los acuerdos sobre la vinculación deben ser más fuertes.

Por consiguiente, en los estatutos debe venir claramente inscrito la fuente de financiación (o destinación) por parte de los municipios, la cantidad del aporte en porcentaje o en valor, así como la fecha máxima para realizar la transferencia de estos recursos. Además, se podrán proponer una serie de incentivos (descuento en el pago por anticipado o multas por pago retrasado) que permitirán tener mayor control sobre los flujos de caja.

Sin duda, lo anterior requiere de una “audacia” política por parte de los EAT, pero es una situación que garantiza su sostenibilidad financiera. Por ejemplo, la RAP Pacífico aseguró recursos a través de las ordenanzas municipales de 2 de los 4 departamentos que lo constituyen. Al respecto, la estrategia del DNP de contar con un Kit de Asociatividad Territorial que tenga proformas sobre estos aspectos para cada figura, de la mano con la reglamentación del contenido de cada uno de los documentos y pasos involucrados en el proceso de la constitución de un EAT, facilitará la atención de dichos desafíos.

Cabe anotar que, la búsqueda de recursos debe ser constante y en torno a proyectos asociativos concretos y bien diseñados, teniendo en cuenta que está en camino una mejor reglamentación de acceso por parte de los EAT a fondos de regalías, mediante el nuevo Plan Nacional de Desarrollo.

En cuanto a la segunda situación, en efecto se encontró que varios municipios se sienten inseguros de girar por concepto de “funcionamiento” a los EAT, ya que como tal no se trata del funcionamiento propio del municipio y se ha girado pensando más como si fuera una “inversión”. Sin embargo, esto revierte la problemática de los EAT porque se ven en dificultades para justificar su funcionamiento como un gasto de inversión.

30 Esta es sin duda una conclusión amplia, ya que se está refiriendo al 91% de los municipios del país. Tal vez, en una interpretación amplia de lo que se refiere el consultor es que, si bien estos municipios tienen la voluntad de participar en iniciativas de EAT, pero son frágiles económicamente y no pueden soportar siempre el compromiso adquirido con el EAT. En ese orden de ideas, es importante atacar este problema a través del fortalecimiento institucional territorial.

Por tal motivo, la recomendación que va en línea con las estrategias propuestas por el DNP en materia normativa es que se construya un mecanismo jurídico que dé seguridad a las entidades territoriales frente a la destinación de los recursos dirigidos a los esquemas asociativos territoriales. Igualmente, la claridad frente a este aspecto puede darse a partir de los ejercicios horizontales que se proponen como estrategia, para que unos EAT aprendan de otros con mayor trayectoria. De esta manera, el Kit de Asociatividad Territorial permita deludir la falta de información sobre el deber ser.

1. Agenda regional o planes estratégicos de mediano plazo, como la base para la planeación estratégica del EAT y de liderazgo político frente a los hechos regionales y subregionales.

Planeación estratégica y financiera de los EAT

Según lo que estableció la evaluación del EAT, más del 48% de las entidades que dijeron que existían fuertes limitantes financieras a las iniciativas de los EAT afirmaron que es por falta de recursos en general lo que “ocasiona que los pocos recursos que se obtienen se vayan en su mayoría o su totalidad al funcionamiento y poco a la inversión” (Economía Urbana y SEI, 2017; p.229).

De acuerdo con dicho resultado, se entiende que los EAT encuestados asumen que parte de los recursos aportados por los municipios que hacen parte de la asociación, deben ser usados para proyectos de inversión. Sin embargo, esto genera un llamado de atención a los EAT, debido a que estos deben enfocar sus esfuerzos a establecer una estrategia clara, acompañada de líneas de acción robustas que garanticen la sostenibilidad financiera de los EAT. Si bien los aportes de las diferentes entidades territoriales vienen a financiar la puesta en marcha de la iniciativa y garantizan su funcionamiento anual, los EAT deben estar en capacidad de asegurar su perdurabilidad y buscar la generación de recursos propios, por lo menos en el mediano plazo e incluso, generar rentabilidades para sus socios en el largo plazo.

Solo de esa manera los EAT podrán formalmente constituirse como una inversión para las entidades territoriales y no como un gasto, como es visto hoy en la mayoría de los casos, haciéndolos vulnerables ante los cambios de gobernanza.

Entonces, los mecanismos para lograr una estrategia integral de sostenibilidad financiera nacen desde la planeación estratégica, escalonada de una agenda subregional y regional detallada. En ese sentido se

debe disponer, desde el inicio del proyecto, de las necesidades financieras y de tiempo para poder cumplir con las apuestas asociativas.

En ese sentido se sabrá siempre, en términos monetarios, cuáles son las necesidades de funcionamiento para solicitar a los municipios en el momento de la formulación de los planes de desarrollo territoriales, lo cual será un aporte claro a la construcción de este. Además, la estrategia global debe prever diferentes fuentes de financiación, costos y beneficios de acceder a estas.

Especialmente en el marco de los EAT, la cooperación internacional ha jugado un papel relevante en el fortalecimiento de estas figuras y de sus planes estratégicos de mediano plazo. La cooperación realizada en ese sentido, por ejemplo, por la GIZ en los últimos años, es una muestra de ello.

Liderazgo político con base en la planeación estratégica

La creación de un EAT requiere de un amplio trabajo de liderazgo frente a una multitud de actores y de temas: actores políticos como lo son los alcaldes, gobernadores y concejales, quienes son los que toman las decisiones y firman los acuerdos de voluntades.

De igual modo, las oficinas de planeación constituyen un actor técnico clave, pues son quienes proveen la información y las principales apuestas territoriales de los mandatarios del momento. La comunidad es otro actor relevante, pues permite ajustar y sumar apoyo en las apuestas regionales de la agenda regional de los EAT.

Además, las entidades de orden nacional son prioritarias al momento de obtener una asistencia técnica de alta calidad, así como una orientación frente a las grandes inversiones en el territorio.

Este liderazgo debe montarse sobre apuestas regionales y subregionales sólidas, teniendo en cuenta información actualizada y que resulte de un estudio delicado del territorio y de una refrendación con todas las poblaciones existentes. Una apuesta de tales categorías permitirá asegurar el interés y vinculación de las diferentes EETT (hacen parte de los EAT) para garantizar los recursos necesarios y soportar la ejecución de las acciones.

Por ende, la labor de liderazgo es fundamental, ya que asegurará la cohesión necesaria alrededor de los objetivos globales y específicos de los EAT, y por lo tanto de la continuidad de entrada de recursos a través de las diferentes líneas de negocio. Uno de los grandes aprendizajes de los procesos asociativos vigentes es que sin la presencia de una cabeza visible que repre-

sente y jalone el EAT, este quedaría inactivo en los años siguientes a su conformación.

Por tal motivo, la interlocución de ese actor clave servirá además para generar reconocimiento temprano con las entidades del gobierno nacional y subnacional, y con sus entidades descentralizadas para gestionar proyectos en donde el EAT pueda ser un interlocutor clave, por ejemplo, en las garantías de participación o en el conocimiento de las necesidades territoriales. En una etapa posterior, y una vez generado dicho reconocimiento, el EAT deberá buscar otras formas de sostenibilidad para que no dependa enteramente de su líder.

Un factor adicional que se debe tener en cuenta es justamente cómo mantener este liderazgo con los diferentes cambios de gobierno local. A este interrogante se le brindan dos recomendaciones: en las primeras etapas de la iniciativa se deben definir claramente los hechos regionales y/o subregionales, así como las apuestas regionales y/o subregionales sobre los cuales trabajará el EAT. De la fortaleza de estas apuestas y de la calidad del liderazgo, se podrá tener influencia sobre las agendas de los diferentes gobiernos locales, y estas se articulen con las propuestas del EAT y no al contrario (pues se volvería un ejercicio de replantear agendas cada 4 años o incluso de cambiar la naturaleza del EAT³¹).

Por su parte, la agenda asociativa, en línea con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y los planes estratégicos de mediano plazo, se sustentan en la identificación de los “hechos interjurisdiccionales”, de carácter subregional y regional, y así los EAT se crean como iniciativa ya sea por temas ambientales, económicos, de movilidad, entre otros. Estas agendas, si se formulan de manera conjunta con las secretarías de planeación de las entidades territoriales asociadas o quien haga sus veces, así como con el apoyo del DNP, en relación con los elementos técnicos a partir de hechos regionales y/o subregionales, y diagnósticos estadísticos, esto se constituye como un insumo significativo y de gran valor y sustento del EAT.

Por ello, las entidades territoriales al momento de constituirse deberán velar por no solo hacer los aportes correspondientes sino también por brindar el apoyo técnico para sacar mayor provecho del ejercicio asociativo y conseguir los objetivos trazados.

Finalmente, otra recomendación es aliarse con una estrategia de los nuevos mandatarios locales, en la medida que vayan cambiando los gobiernos locales (departamentales y municipales). En ese sentido, se influye muy rápidamente en la agenda de los candidatos con las grandes apuestas regionales y/o subregionales y el apoyo ciudadano y la convergencia política lograda servirá para que este nuevo “set” de mandatarios se alinee rápidamente con la agenda existente.

2. Crear sistemas de aportes que fortalezcan el vínculo entre las entidades territoriales y los EAT

Los recursos de todas las entidades territoriales deben ser bien invertidos, ya que su fin es el de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, así como de mejorar las condiciones económicas para su desarrollo o la gestión de las funciones que les son propias del territorio. Es por eso por lo que los EAT deben tener un fuerte liderazgo en el tema regional y subregional, ya que esto ayudará a producir incentivos a estas entidades (municipios o departamentos) para que generen una mayor seguridad en la vinculación y llegada de recursos a la iniciativa.

Por un lado, los aportes a los EAT normalmente están atados a los ingresos corrientes³², por lo que los recursos para el funcionamiento de los EAT son proporcionales al aumento o disminución de la actividad económica que se lleve en las entidades territoriales. Sin duda, las iniciativas de los EAT deben llevar como apuesta asociativa el crecimiento de las finanzas, pues su capacidad de incidir a nivel supramunicipal y/o supra departamental es alta. Buenos proyectos subregionales y regionales pueden llevar a la dinamización de la economía de los territorios, y, por lo tanto, al aumento en los ingresos corrientes de los asociados, que es de donde se derivan más cantidad de recursos para los EAT.

31 La consultoría que está llevando a cabo GIZ con FES en Cali tiene justamente que ver con el cambio de tipo de organización del EAT AMUNORCA, que pasa de ser Asociación de Municipios a RPG (Región de Planificación y Gestión). Los municipios han visto muy atractiva esta figura pues según la LOOT, las RPG “podrán actuar como bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo de desarrollo y ejecución de los mismos” (Artículo 19). Como recomendación es clave que desde las etapas previas a la constitución de un EAT se tenga la información completa (Documento Técnico de Soporte, Borrador de Estatutos y Planeación Estratégica) frente al instrumento escogido, ya que es muy costoso cambiar de tipo de EAT en términos de recursos y proceso.

32 Estos ingresos corrientes están distribuidos de la siguiente manera: **A. Tributarios:** son ingresos que tienen carácter de impuesto creado por Ley, es decir son propiedad de la entidad territorial y tienen carácter obligatorio, no generan contraprestación y son exigidos coactivamente, si es el caso. Por ejemplo: impuesto predial, de industria y comercio, aviso y tableros, impuestos a espectáculos públicos, impuestos a juegos de azar, entre otros. **B. No tributarios:** son ingresos recibidos en forma regular que no son impuestos. Por ejemplo: tasas, multas, contribuciones fiscales.

Por otro lado, se recomienda que el EAT busque la manera de incluir dentro de su sistema de aportes el poder hacer retornos en bienes y servicios sobre la inversión, así como en proyectos pertinentes para sus asociados.

Esto es similar a la propuesta de Asocentro, que se comprometió a entregar a los municipios 30% o más de los recursos invertidos en obras o proyectos directamente en el área de la entidad territorial. En algunos municipios logró devolver el 300%. Este tipo de incentivos fortalece el vínculo con las entidades territoriales y se ven los EAT como un instrumento de dinamización económica.

3. Crear mecanismos normativos, institucionales y financieros para estimular la asociatividad territorial

Parte de lo que se encontró en la evaluación de los EAT fue la falta de incentivos claros para la creación de esquemas de esta índole, entendiéndose a estos incentivos principalmente como una organización y reglamentación de la asistencia técnica a las instituciones (no solo desde el DNP sino demás instituciones competentes, como lo es el Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda y Crédito Público o el Departamento Administrativo de la Función Pública).

En esta evaluación se encontró que “municipios de varios EAT citan la necesidad de recibir aportes del gobierno nacional para fortalecer los esquemas asociativos y poder realizar proyectos de alto impacto regional” (Economía Urbana & SEI, 2017, p.229). La RAP Central manifestó que “los entes nacionales no han apoyado los proyectos y esfuerzos que ha tramitado la asociación, tales como contratos plan y proyectos de inversión”.

Por otro lado, los EAT dicen que no existe una normatividad explícita que favorezca el acceso a la financiación de proyectos. Con esto en mente, es clave promover la discusión que en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se propone bajo la *Misión de Descentralización*, en donde debería haber además un énfasis en estas figuras asociativas. Esto llevaría a orientar a las entidades nacionales, departamentales y municipales a pensar y entender el territorio, y con ello a las regiones de una manera diferente promoviendo los EAT, ya que corresponden a una manera más eficiente de invertir a escala territorial.

En consecuencia, resulta relevante apoyar la puesta en marcha de las estrategias planteadas en las bases del Plan de Desarrollo, las cuales proponen una revisión estructural de la descentralización en el país y de los

incentivos e instrumentos existentes de financiación a los EAT. Se afirma que fortalecer y profundizar este tipo de instrumentos presupone retos relevantes, ya que los instrumentos de planeación, seguimiento y evaluación no están adaptados a estas formas de gobernanza y no se han definido con claridad las responsabilidades, competencias y formas de sostenibilidad para garantizar la articulación multinivel. Adicionalmente, los EAT enfrentan dificultades de acceso a fuentes de recursos, ya que aún se encuentra en proceso la reglamentación que permitiría suscribir “pactos territoriales funcionales”, así como la relacionada con el registro de los EAT que se considera como requisito para el acceso a los fondos regionales del SGR como EAT (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

Finalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 propone la siguiente estrategia (Bases del Plan Nacional de Desarrollo, p. 808): “generación de incentivos a los proyectos de impacto regional”, que incluye: “crear un criterio de priorización de proyectos de impacto regional en el marco del PGN, SGR y los Contratos Plan”. Esta priorización, según dice este documento, tendrá en cuenta la alineación de cada proyecto con las prioridades, planes y proyectos de los Esquemas Asociativos Territoriales y de los Planes de Ordenamiento Departamental.

4. Caracterización de hechos regionales y subregionales como herramienta de identificación de propósitos asociativos

La identificación de los hechos regionales y subregionales, así como de los proyectos de impacto regional, a partir del análisis de funcionalidades territoriales se constituye como la principal justificación y soporte para la creación de un EAT.

Ambos hechos tratan de una condición que desborda los límites político-administrativos y, por tanto, puede ser mejor gestionada desde una instancia de gobernanza de escala más amplia que la municipal o departamental.

Sin embargo, la definición de la escala territorial define el tipo de interdependencia y funcionalidad relevante. Por ejemplo, en materia ambiental, mientras que en la escala regional las funcionalidades relevantes tienen que ver con las macrocuencas hídricas o los ecosistemas estratégicos (páramos), en la escala subregional serían relevantes las contigüidades ecosistémicas o las subzonas hídricas. Otro ejemplo es mientras en materia económica un aspecto relevante de la escala subregional es la conmutación laboral, para la escala regional son más pertinentes los flujos de cargas de

mercancías regionales en el marco de la competitividad y de la gobernanza.

En ese contexto, los hechos regionales y subregionales, gestionados a partir del EAT, asociados con la identificación de las relaciones funcionales, permiten: i) identificar y aprovechar las economías a escala de los servicios que atiendan dichas relaciones, ii) mejorar la focalización de inversiones territoriales, y iii) generar competencias diferenciadas a partir de capacidades, así como identificar ámbitos realistas de delegación de competencias desde el gobierno nacional.

Entonces, la capacidad y los incentivos para conformar un EAT dependerán de varios criterios:

- **Criterio de escala:** evalúa el alcance geográfico del hecho regional o subregional, en tanto existen realidades que pueden afectar a más de un municipio o a más de un departamento.
- **Criterio de eficacia:** consiste en evaluar si la tarea de la planeación se hace más efectiva siguiendo los modelos de gobernanza multinivel que plantea la OCDE. Esta gobernanza multinivel incluye una coordinación horizontal (la más relevante para los EAT), a través de la cual se mejoran las capacidades relacionadas con el aprendizaje, transmisión de información y cooperación entre las entidades territoriales.
- **Criterio de hechos interjurisdiccionales:** el hecho regional y subregional constituye tanto la justificación como la base de las apuestas territoriales del esquema asociativo. Sin embargo, puede dar orientaciones frente al tipo de instrumento

asociativo que se pueda utilizar (ya que corresponde a las entidades territoriales), a escenarios políticos, administrativos, financieros y estratégicos y definir cuál es el instrumento más deseable ante los objetivos esperados.

- **Criterio de eficiencia:** es el encargado de identificar si la intervención o acción de los EAT frente al hecho regional o subregional está basada en una economía de escala (reducción en los costos si es producido a una mayor escala) o si, por el contrario, cada uno de los asociados la realizará de manera independiente. Es decir, ¿el ahorro de gestionar la acción conjuntamente supera los costos generados en la conformación del esquema asociativo?

Estudios como los de RIMISP (2017 y 2018) para el DNP, los resultados de la *Misión del Sistema de Ciudades*, la *Misión para la Transformación del Campo*, entre otros, están de acuerdo con que el fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales (sociales, económicos, políticos y administrativos) y de la funcionalidad en el territorio son motores o impulsores de desarrollo en las regiones "...Sin duda, los hechos regionales identificados por parte de los EAT deben tener en cuenta esta interdependencia, con el fin de fortalecer de manera integral el desarrollo de la región.

Por lo tanto, es fundamental que el rol de los EAT esté en el centro de las discusiones de la *Misión de Descentralización*, en particular en su rol del esquema de descentralización colombiano, y en cómo resolver estructuralmente los desafíos y recomendaciones presentados.

4.4

REFERENCIAS

- Bateman, Alfredo. (2016). El sistema de ciudades de la Región Central: configuración y desafíos. Serie Documentos de Desarrollo Regional 03. RAP-E. Bogotá. <https://regioncentralrape.gov.co/wp-content/uploads/2016/08/Sistema-de-ciudades-.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia pacto por la equidad*. Bogotá
- Departamento Nacional de Planeación. (2012). Guía para la Evaluación de Políticas Públicas. Bogotá D.C.: Editorial Kimpres Ltda.
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). Resultados de la Misión del Sistema de Ciudades. Bogotá.
- DNP – RIMISP. Lineamientos conceptuales y metodológicos para la definición de una subregionalización funcional para Colombia. (2019).
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). Definición legal y funcional de los Esquemas Asociativos de entidades territoriales en Colombia. Bogotá.5.
- Loper-Ghio, Ramírez J.M, Rojas F, Salazar C, & Bateman A. (2018) Interdependencia municipal en regiones metropolitanas: El caso de la sabana de Bogotá. BID-Fedesarrollo. Bogotá
- Unión Temporal Economía Urbana & SEI (2017). Producto 4: Informe de resultados de la evaluación: Evaluación institucional y de resultados de las Áreas Metropolitanas y otros esquemas asociativos territoriales, con el fin de determinar los efectos de la asociatividad en términos de desarrollo económico y social. Bogotá

5

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Alfredo Bateman
Ángela María Penagos

El propósito principal de este capítulo es el de proporcionar insumos y elementos de análisis a modo de recomendaciones para el desarrollo de la Misión de descentralización que se adelantará durante el 2020 y 2021, a partir de los estudios solicitados por el Departamento Nacional de Planeación y financiadas por el proyecto ForPaz de la GIZ/UE. Los insumos principales son: i) el documento técnico para la elaboración de Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT), ii) el proceso de subregionalización funcional para el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, y iii) las consultorías adelantadas en materia de asociatividad territorial.

En el marco de este trabajo, ha de entenderse el ejercicio de subregionalización funcional como el instrumento para la comprensión de las dinámicas territoriales orientado a la identificación de las interdependencias (sociales, económicas y ambientales) que van más allá de las interacciones en mercados laborales compartidos, y que permiten agrupar municipios que, si bien pueden diferir por sus características, comparten diversas funcionalidades. El ejercicio de evaluación

ex ante que se deriva del proceso de subregionalización funcional, es un instrumento de focalización de inversiones territoriales.

Por otro lado, la PGOT tiene como objetivo “orientar la organización física, socio-espacial y político-administrativa del territorio nacional con perspectiva de largo plazo, para contribuir a mejorar la calidad de vida de todos los habitantes, preservar el patrimonio natural y cultural para el desarrollo sostenible, con base en las capacidades y potenciales de los diversos territorios, articular las diversas intervenciones sectoriales, corregir los desajustes territoriales socioeconómicos y físico ecológicos; reconociendo la heterogeneidad cultural y físico-geográfica y aumentando la capacidad de descentralización”.

Mientras, que la asociatividad territorial se define como los mecanismos e instrumentos del diseño institucional y de gobernanza necesarios para que la visión de desarrollo territorial en términos de funcionalidades y el ordenamiento territorial sea implementada (ver Figura 1).

Figura 1. Insumos para la construcción de recomendaciones a la Misión de Descentralización



Fuente: Elaboración propia

En adición a estos tres ejes, se cuenta como insumo el Pacto por la Descentralización del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y las apuestas que en él se consignan. El Pacto por la Descentralización sirve como punto de partida para la construcción de este proceso, pues ofrece un lente para el aprovechamiento de los resultados de los estudios, y al tiempo permite definir una estructura básica de la *Misión de Descentralización*.

La Misión busca alcanzar las metas de desarrollo y equidad territorial fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, lo cual requiere una discusión estructural sobre la descentralización, las competencias y recursos asignados entre los distintos niveles de gobierno y los arreglos institucionales necesarios para lograr mayor eficiencia en la provisión de bienes públicos locales.

Así mismo, la conformación de la Misión es un mandato según lo establecido en el parágrafo 4 del artículo 10 de la Ley 1962 de 2019 –Ley de Regiones– según el cual “el Gobierno Nacional, por medio del Departamento Nacional de Planeación y con la participación de los departamentos, conformará una *Misión de Descentralización* en los seis (6) meses siguientes a la aprobación de la Ley del Plan. Esta Misión contará con un plazo máximo de 18 meses para presentar al Congreso de la República iniciativas constitucionales y legislativas para ordenar y definir la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales señaladas en el artículo 286 de la Constitución Política”.

En ese sentido, los objetivos de la *Misión de Descentralización* son:

- evisar el modelo de descentralización del país, con el fin de adaptarlo a las nuevas realidades regionales

para potencializar los instrumentos que se han introducido en años recientes y corregir algunos incentivos que, bajo las condiciones y apuestas actuales del país, ya no son pertinentes.

- Trazar las apuestas en torno a las capacidades de las entidades territoriales para definir los ajustes y acciones que deban llevarse a cabo y lograr mayor eficiencia en la provisión de servicios públicos locales. Esto a partir del análisis de las capacidades, competencias, recursos y gobernanza entre los niveles de gobierno.
- Presentar al Congreso de la República iniciativas constitucionales y legislativas para ordenar y definir la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales.

En ese contexto, la Misión tendrá una estructura de ejes temáticos y ejes transversales que permiten darle contenido al trabajo técnico y a las recomendaciones. Los ejes temáticos son:

1. Competencias y capacidades de los gobiernos territoriales.
2. Fuentes y usos de los recursos para el desarrollo territorial.
3. Arquitectura institucional y transformación de la administración pública.

Los ejes transversales son:

1. Descentralización en territorios indígenas.
2. Participación ciudadana, transparencia y buen gobierno.

5.1

CONTEXTO EN EL QUE SE DESARROLLARÁ LA MISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN³³

En el contexto colombiano actual, una revisión del proceso de descentralización será fundamental para promover el desarrollo territorial. La *Misión de Descentralización* es la estrategia contenida en el “Pacto por la Descentralización” que evaluará los resultados del actual esquema y definirá los principales ajustes al modelo descentralizador del país.

Asimismo, la Misión podrá completar el proceso de descentralización territorial, para lo cual es necesario poner fin al proceso de recentralización fiscal y dotar a los mandatarios locales de una verdadera autonomía, de forma tal que pueda disponer libremente de sus recursos. La Misión propuesta deberá encargarse de la descentralización económica; es decir, de buscar los mecanismos para dotar a las entidades territoriales de recursos y competencias para intervenir en el desarrollo económico de sus jurisdicciones, particularmente, para el desarrollo del sector rural, tradicionalmente olvidado en el proceso descentralizador.

En materia de descentralización, y en general es así en la gestión de políticas públicas, la capacidad de implementar efectivamente las políticas es tan, o más importante que el diseño de la propia política. Del éxito o no de la implementación dependen los resultados que obtengan los departamentos y municipios en materia de sostenibilidad fiscal y prestación de aquellos servicios cuyas responsabilidades les han sido traspasadas con la descentralización o les son delegadas.

El desafío es particularmente difícil por cuanto la implementación de las políticas públicas está en manos de las Entidades Territoriales (ETs). El desafío se traslada entonces a las capacidades de los varios niveles de gobierno para asegurar, cada uno dentro de su ámbito de responsabilidades, la producción de los resultados esperados.

Sin embargo, el modelo dominante de producción de capacidades en Colombia desde la Constitución de 1991 hasta ahora es el de control de insumos o de procesos; no de producir, reportar, evaluar y responder

por los resultados comprometidos y por el impacto o beneficio final en el ciudadano. Es por eso que el paso de una descentralización —o delegación— por insumos a una por resultados, es un desafío mayúsculo en el mundo entero.

En materia de gestión financiera, por ejemplo, el Formulario Único Territorial (FUT), destinado a ser el único o el principal instrumento de captura de la información para el monitoreo de las transferencias del SGP está limitado a los resultados fiscales o financieros, pero no de los resultados de servicios sectoriales o de proyectos de inversión; es decir, que marcha por separado la información financiera y la información de obra o de servicios financiada con los recursos públicos.

No obstante, hay avances en cuanto a la transformación de transferencias de destinación específica (para ciertos servicios o sectores) en transferencias condicionadas a evaluaciones ex ante, simultáneas y expost del gasto público, con todo lo que ello implica para la adecuación de una gestión tradicionalmente basada en insumos a una administración focalizada en resultados y responsable por estos.

Así ha ocurrido con las transferencias del SGP y, especialmente a partir del Acto Legislativo del 2011, con las del SGR³⁴. Esto quiere decir que con el avance hacia la gestión por resultados se hacen más evidentes —y tienen mayor impacto— las diferencias en capacidad de gestión. Así sucede, por ejemplo, respecto de la necesidad de información de líneas de base en los servicios o de metas de incidencia por estratos o por comunas.

Hoy por hoy en Colombia un altísimo porcentaje de las principales fuentes de transferencias intergubernamentales como el SGP y el SGR están sujetas al cumplimiento de ciertas condiciones para su aprobación y desembolso efectivo, o a supervisión y sanciones que las pueden suspender en casos de incumplimiento. Las sanciones pueden llegar hasta la co-administración

33 El presente apartado usa extensamente elementos de un documento de trabajo de Fernando Rojas y Alfredo Bateman denominado: “Descentralización y desarrollo territorial en Colombia: hacia una real autonomía y coordinación multinivel” del año 2014.

34 Se utiliza aquí el concepto administrativo de transferencia condicionada.

departamental o nacional del gasto financiado por la transferencia.

Por lo anterior, el debate de la descentralización estará dominado por el campo de la gestión pública, no por el de la política fiscal.

5.1.1 Particularidades del proceso de descentralización colombiano.

Esta sección resume algunos rasgos particulares de la descentralización en Colombia:

- (i) **Elevadas tasas de dependencia fiscal para la mayor parte de los gobiernos departamentales y municipales.** Es cierto que las grandes ciudades y los departamentos de mayor capacidad fiscal tienen tasas de dependencia considerablemente más bajas que el resto de las ETs. Mientras que para las ciudades principales la participación de los recursos propios en promedio es mayor al 40% del total de los ingresos, el promedio de los municipios ese porcentaje no supera el 15%.
 - (iii) Mayor dinamismo en el esfuerzo fiscal propio. La administración catastral está mejorando y con ello se han dado tasas de crecimiento rápidas del recaudo predial en algunos municipios. Adicionalmente, la conformación de áreas metropolitanas que integran numerosos municipios también ha llevado al incremento de los recaudos del impuesto predial y del impuesto de industria y comercio entre municipios aledaños a las grandes ciudades o localizados en los corredores de transporte a los puertos o a los mercados domésticos³⁵. Incluso se observan fenómenos de conocimiento compartido y hasta de emulación en el mejoramiento de la administración tributaria, de manera que sí hay cierto dinamismo. Pero las tasas de dependencia fiscal continúan siendo muy elevadas y muy seguramente lo seguirán siendo para la inmensa mayoría de los municipios del país y para la mayor parte de los departamentos.
 - (iv) Concurrencia de responsabilidades; es decir, responsabilidad de dos o más niveles de gobierno para la implementación de políticas y procesos que llevan servicios a los ciudadanos. Las transferencias fiscales no se limitan a sumar recursos a las ETs, sino que ellas llevan atadas una fina pre-asignación y, crecientemente, un control de resultados
- a cargo del gobierno nacional, como sucede, por ejemplo, con los programas nacionales de protección social. Por ello, conllevan corresponsabilidad entre el nivel nacional, el departamental y el municipal para la planeación, regulación, incentivos, financiación, ejecución, monitoreo, control y evaluación. En otras palabras, la nación no se ha desprendido de su co-responsabilidad en las responsabilidades transferidas a las ETs.
 - (v) **El modelo colombiano impone desafíos complejos de coordinación interjurisdiccional.** Con mayor razón si se tiene en cuenta que cada nivel tiene formalmente asegurado un cierto grado de autonomía política y elevada independencia en la gestión administrativa, como ocurre por ejemplo en el caso de las transferencias del SGP. De modo que los niveles nacional y departamental tienen que participar activamente en la co-planeación, la co-ejecución, el co-monitoreo y la co-evaluación; no simplemente la cofinanciación o la regulación y el monitoreo jerárquico-externo. A la inversa, la necesidad de valerse de la riqueza de información, de apropiación y de colaboración público-privada que brindan los municipios, por su proximidad cotidiana con el ciudadano impide que esas responsabilidades sean atribuidas exclusivamente al nivel central.
 - (vi) **Enorme dispersión en los grados de capacidad fiscal y capacidad de gestión entre las jurisdicciones de un mismo nivel.** Más allá de la diferenciación corriente en países relativamente homogéneos, Colombia presenta una gigantesca dispersión, que va desde ETs que carecen de condiciones de gobernabilidad y *accountability* hasta ETs con poca o ninguna capacidad en las herramientas básicas de la gestión financiera del sector público, como lo son el presupuesto o la contabilidad de ingresos y egresos. En la medición del desempeño municipal de 2017, solo el 26% de los municipios son considerados como de gestión alta.
 - (vii) La combinación de dependencia de las transferencias con baja capacidad de gestión propia y cogestión de las responsabilidades compartidas es uno de los mayores retos que plantea la descentralización. Esa combinación suele producir: a) débil apropiación y poca creatividad local para cumplir con metas y responsabilidades; b) baja calidad de la información reportada por el mandante a nivel

35 Referencias en el capítulo de Evaluación ex ante de la Consultoría de Subregiones funcionales y en la Evaluación de Esquemas asociativos

nacional y a los organismos de control; c) insuficiente capacidad central de controlar la calidad de la información que brota de las regiones.

(viii) **La insuficiente capacidad de monitorear y controlar no es exclusiva del nivel central colombiano.** También los países de la OCDE continúan explorando cómo asegurar esa capacidad del ente regulador que dicta pautas de comportamiento a unidades autónomas de gobierno, sea en los casos del principal que delega en el agente ciertas responsabilidades. Sin embargo, en el caso colombiano ese desafío técnico-político se hace aún más difícil por características particulares del modelo de descentralización colombiano.

(ix) **Confianza en el control jerárquico como palanca de coordinación del gasto.** El supuesto de la suficiencia de la norma legal como requerimiento y medio de capacitación/estandarización parece más aplicable a las reglas de resultados fiscales (la Regla Fiscal Subnacional) que a los resultados de servicios al ciudadano o aún a las reglas de inversión en infraestructura o proyectos de desarrollo local o regional.

Aunque la relación jerárquico-legal es la forma dominante de coordinación intergubernamental del gasto, y también el modelo dominante de dotación de capacidades, Colombia también recurre, en menor medida, a las otras dos vías conocidas de coordinación de metas y gastos entre unidades de gobierno: la de operación en redes (conurrencia de metas y gerencia o formas de operar, como ahora se propone, por ejemplo, a través de los Pactos Territoriales y, de manera general, en el espíritu y la letra de la Reforma Constitucional de Regalías y, en el caso de la LOOT, de asociaciones intergubernamentales), y la de estímulos semejantes a los del mercado).

(ix) **El predominio de lo sectorial-nacional sobre lo territorial regional o local.** Dada la dominación de la regulación central sobre la iniciativa local, y la desconianza del nivel nacional respecto de la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales, lo sectorial prevalece marcadamente sobre lo territorial. En consecuencia, resulta difícil para los niveles subnacionales tener una visión intersectorial, menos aún integrada de sus prioridades. La tensión entre lo sectorial-central y lo territorial-regional o local lleva a su turno a una subutilización del potencial de la proximidad de la demanda y la creatividad ciudadanas con las decisiones y acciones del Estado.

De manera general, el enfoque colombiano de la descentralización del Estado parece confiar desproporcionadamente en la visión estratégica y la capacidad de imposición, monitoreo y control de los ministerios y las agencias del gobierno nacional. Esta prevalencia de lo sectorial sobre lo territorial se manifiesta particularmente en la débil capacidad política y de negociación de los gobiernos regionales o locales frente a la mayor influencia de ministerios y agencias centrales en la formulación de políticas públicas.

La tensión sectorial-central frente a lo territorial-regional o local también se ve agudizada por el régimen fuertemente presidencialista y un alto grado de autonomía de los ministerios y agencias en la definición cotidiana de su campo de acción. Ese enorme predominio de lo sectorial estaría indicando que Colombia no está sacando suficiente provecho de la descentralización; o, cuando menos, no lo está haciendo en igual medida que otros países que sí han conseguido elevar la calidad de sus servicios mediante el refuerzo y la ampliación de las responsabilidades y los recursos humanos, financieros y tecnológicos de los gobiernos subnacionales. Además, que limita concebir y aprovechar los beneficios de la integralidad que puede ofrecer un proceso de descentralización más coherente con esta realidad.

En consecuencia, esa misma línea impide que buenos gobernantes regionales y locales, electos o designados tengan a su alcance los instrumentos y los recursos necesarios para atender las prioridades o demandas comunitarias. Los supuestos democráticos básicos de la relación gobierno central-gobierno descentralizado, o aún de la relación Principal – Agente, bajo el modelo de delegación, se debilitan y Colombia termina por subutilizar el potencial de la descentralización para la elevación creativa de la eficiencia en los servicios públicos de manejo descentralizado.

Cabe resaltar que el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 incluye apuestas grandes para reducir la incidencia de algunos de los desafíos. Por ejemplo, el predominio de lo sectorial sobre lo territorial se aborda con la consolidación de la estrategia de Pactos territoriales, y la alta dependencia de las transferencias de las ETs se enfrenta con estrategias como el catastro multipropósito. No obstante, estos desafíos deben abordarse con una visión de más a largo plazo, mientras que otros necesitan una revisión más decidida como la dispersión en capacidades de las ETs. Todo lo anterior a la luz de la *Misión de Descentralización*.

5.2 APORTES A LA MISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN

En este apartado se busca hacer una síntesis de las principales conclusiones y recomendaciones de cada uno de los capítulos a la luz de los objetivos de la *Misión de Descentralización* propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Las recomendaciones se centrarán en los aspectos relevantes que pueden contribuir con los objetivos de la Misión en términos de competencias y capacidades, arreglo institucional y desarrollo fiscal, sobre la base de la reflexión anteriormente desarrollada. De manera transversal se abordarán temas como la autonomía, la transparencia y el buen gobierno.

5.2.1 Competencias y capacidades.

Uno de los elementos esenciales para una descentralización eficaz en términos de desarrollo sostenible, equidad y equidad territorial supone que las instituciones formales y no formales de los territorios, en las áreas específicas de acción, tengan o puedan desarrollar las capacidades y las competencias para el ejercicio de su labor.

En este sentido, el foco de atención estará concentrado en las entidades territoriales como actores estratégicos de los objetivos de la descentralización en Colombia. Es así como conviene fortalecer competencias y desarrollar capacidades para propiciar condiciones para entender y potenciar acciones coherentes con la realidad de los territorios.

Un primer aspecto que es necesario abordar es el entendimiento de la funcionalidad territorial como un atributo que puede ser aprovechado por los territorios y las entidades territoriales. Esto requiere que las entidades territoriales tengan capacidades y competencias para aprovechar la funcionalidad territorial como elemento estructurador del proceso de descentralización. Esto implica capacidades para:

- Identificar los beneficios de la cooperación y asociación para la gestión del territorio.
- Planear y ejecutar proyectos de impacto regional.

- Decidir sobre la asignación de recursos que aportan a un proyecto de impacto regional y gestionar estos procesos en las instancias correspondientes.
- Minimizar los costos de coordinación horizontal y lograr avanzar en una relación mutuamente ganadora con las entidades del orden nacional.
- Desarrollar sostenibilidad financiera de los arreglos institucionales para planear y ejecutar proyectos de largo plazo que apuntan a la transformación territorial.
- Diseño, implementación y ejecución de políticas, programas, proyectos y acciones de desarrollo de interés común, tanto para las autoridades territoriales como las nacionales, aplicando los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad para contribuir en el desarrollo sostenible, equitativo, competitivo y de gobernabilidad de los territorios.
- Desarrollar alianzas con el sector privado para proyectos de infraestructura o con las organizaciones comunitarias para la prestación de servicios sociales. En general, propiciar el diálogo para la construcción de una visión compartida de los territorios sin desconocer las diferencias y los disensos.

Ahora bien, además de avanzar en el aprovechamiento de la funcionalidad territorial, los territorios deben tener capacidades para lograr ordenar el territorio desde una perspectiva funcional, que vaya más allá del ordenamiento físico del uso del suelo y facilite la integración regional. Aquí conviene conectar con la idea que el proceso de descentralización no debe dejarse opacar por la fuerza de los procesos sectoriales, como se mencionó anteriormente. En este sentido, es clave que las entidades territoriales en el marco del proceso de descentralización desarrollen capacidades para:

- Mejorar la información base para la planificación³⁶. La elaboración de los manuales de POT y POD sin duda son un avance, pero buena parte de los entes territoriales no tienen ni las capacidades técnicas, ni

36 Las páginas de internet oficiales de los municipios fueron estandarizadas en el marco de la Estrategia de Gobierno en Línea implementada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) porque muchos de los municipios no cuentan aún con la publicación virtual del POT y sus documentos anexos. En otros casos, los municipios aún no cuentan con su página web, o esta se encuentra desactualizada. Esto dificulta el proceso de seguimiento y evaluación del ordenamiento territorial en el país. Es por eso que se debe propender por estandarizar la publicación de este tipo de información por parte de todos los municipios del país.

los recursos para la provisión de la información requerida, por ejemplo, la cartografía oficial de los municipios, o las imágenes satelitales o aerofotografías de estos, aún son de difícil consecución para ellos.

- Desarrollar las herramientas y la información suficiente para incorporar y armonizar estos determinantes con los POT, y en particular con las acciones y actuaciones públicas que los municipios desarrollen, no solo en las áreas protegidas sino también en sus zonas de influencia.
- Incorporar la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial a la escala supramunicipal y departamental. Las entidades territoriales en general tienen recursos insuficientes para cumplir con lo establecido en la normativa. Por ejemplo, los estudios básicos tienden a tener un valor mayor que lo proyectado por el plan de inversiones del ente territorial para la formulación del mismo plan de ordenamiento territorial.
- Avanzar en ciertas definiciones que faciliten el desarrollo de capacidades a nivel territorial. Esto implica por ejemplo la definición del alcance del carácter supramunicipal (Centros de sacrificio animal, Distritos de Adecuación de Tierras, Centros Agro logísticos) y en consecuencia cómo se define *el uso del suelo* para este tipo de proyectos. Igualmente, las entidades territoriales requieren desarrollar capacidades técnicas para la identificación de funcionalidades y herramientas para evidenciar su importancia en el desarrollo y la integración regional.
- Desarrollo y operación de sistemas de evaluación y seguimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial de regiones y municipios, de forma tal que sirvan como repositorio de información para los procesos de análisis técnico del avance del ordenamiento territorial del país. En todo caso, esta es una capacidad que se debe consolidar en todas las escalas de planeación.

Si Colombia quiere contar con ciudades y territorios con una mayor capacidad de gestión debe avanzar en una política que fortalezca ciudades intermedias (nodos jerarquía 2 y 3) y vínculos rurales urbanos, puesto que hay evidencia de que el crecimiento de las ciudades medianas y pequeñas puede contribuir más que el crecimiento de las grandes ciudades, al crecimiento nacional y a la reducción de la pobreza de la población rural (Duranton, 2008; Duranton, 2015; Gibson, Datt, Murgai, & Ravallion, 2017; Christiaen 7.2 sen & Todo, 2014; Christiaensen, De Weerd, & Kanbur, 2015; Christiaensen & Kanbur, 2017; Berdegué, Carriazo, Jara, Modrego, & Soloaga, 2015; Berdegué & Soloaga, 2018). Esto se explica porque en dichos territorios se

refleja la transformación de los sistemas agroalimentarios, la intensificación de los procesos de urbanización y la diversificación de los mercados laborales, todo lo cual repercute en mayor participación del empleo y de los ingresos rurales no agropecuarios y en la formación de los ingresos de los hogares rurales.

Ahora bien, la tarea de fortalecer las ciudades pequeñas e intermedias, y promover sus vínculos con las zonas rurales circundantes presenta desafíos preponderantes. Por ejemplo, no todas las subregiones cuentan con Nodos dinamizadores (ND), y la mayoría de estos ND se concentra en subregiones con tipología urbana o intermedia. Mientras que las subregiones urbanas tienen en promedio 6,5 de ND, 20 de las 32 subregiones rurales remotas no tienen un nodo dinamizador, y muchas de las que sí tienen algún nodo, tienen tan solo un indicador de ND muy bajo, como por ejemplo las subregiones de El Banco, Málaga o Monterrey.

5.2.2 Arreglo Institucional.

La naturaleza “interregional” de los flujos que son la base de las interacciones espaciales, quiere decir que dichos flujos sobrepasan los bordes de una unidad espacial (región) determinada y generan interdependencias entre diferentes unidades espaciales (regiones). Dicho en otras palabras, las interdependencias se presentan cuando las unidades espaciales se ven afectadas por las acciones, decisiones y resultados de otras unidades (Brueckner, 2003; Braun & Gilardi, 2006; Franzese & Hays, 2008).

Es decir, los esquemas asociativos surgen como instrumentos de articulación y desarrollo territorial que parten de las propias entidades territoriales de manera coordinada para abordar problemas y temáticas que, por su naturaleza y dimensión, no pueden ser atendidas en forma efectiva de manera individual sino de estrategias conjuntas en un espacio geográfico concreto.

Por ello, la coordinación y articulación va tomando mayor importancia para una exitosa gestión de los territorios, en la denominada gobernanza multinivel y entre los mismos niveles de gobierno, la coordinación con actores privados y comunitarios, así como coordinación entre diferentes sectores de la administración.

Es perentorio entender que la necesidad de coordinación es independiente del tamaño y nivel de desarrollo del ente territorial. Los territorios pequeños y/o más pobres requieren sumar esfuerzos para alcanzar objetivos que de manera aislada no alcanzarían y avanzar hacia resultados positivos que traigan consigo mayores

recursos propios. De la misma manera, los más grandes y/o los más ricos tienen que afrontar problemas complejos, multisectoriales y con múltiples dimensiones que han desbordado los límites político-administrativos y que requieren de un ejercicio de gobernanza entre diversos actores y agentes de distinta naturaleza.

La asociatividad territorial es un poderoso mecanismo para abordar los desafíos territoriales y por ello puede ser utilizada para fines diversos. Una entidad territorial puede constituir varias figuras asociativas en tanto ellas pueden y deben ser complementarias entre sí, (siempre y cuando sus recursos y capacidades así lo sustenten) y por eso no existen en sí mismo unas figuras mejores o peores que otras; su utilidad se determina en función de sus propósitos y objetivos, así como de la escala territorial a la que se refiera.

En cuanto a las figuras de los EAT se diferencian dos escalas territoriales básicas: las asociaciones de municipios, las áreas metropolitanas y las provincias administrativas y de planificación son de carácter subregional³⁷ (supramunicipal); es decir, son esquemas que asocian a varios municipios. Las dos primeras pueden estar conformadas por municipios de diferentes departamentos, mientras que las provincias solamente por municipios del mismo departamento.

En cuanto a las motivaciones de los territorios, desde el punto de vista de cooperación que involucra a actores de diferente naturaleza en torno a procesos de carácter colectivo, se observa que una alta proporción de los EAT las consideran “Muy relevantes” como: la conservación ambiental, la gestión de recursos de fuentes nacionales y regionales, la planeación del ordenamiento territorial y la conectividad entre municipios. De manera contraria, los temas considerados mayoritariamente como “Nada o poco relevantes” son el tratamiento a los fenómenos de conurbación, el mayor esfuerzo por acceder al mercado internacional y el aprovechamiento de la biotecnología o la agroindustria.

Cabe reiterar que no existe un único tipo de arreglo institucional sino distintos tipos e intensidades de interdependencias y relaciones funcionales que demandan diferentes tipos de arreglos para gestionarlas.

Las figuras institucionales disponibles son una caja de herramientas que sirven para resolver desafíos diversos, y la selección de la herramienta depende del

problema a resolver o de la potencialidad a atender. Sin embargo, no solo no es deseable que una entidad territorial constituya a más de un EAT para un mismo propósito, sino que su pertenencia a varias figuras dependerá en gran medida de la capacidad de aportar al financiamiento de más de un EAT y de brindar, desde las secretarías de planeación o quien haga sus veces, el soporte técnico que un EAT necesita para desarrollar su objeto y cumplir su plan de acción. Por ello, constituirse bajo los objetivos que se sustenten en insumos técnicos, será de gran valor para las entidades territoriales.

Por lo tanto, es conveniente que en el marco de los objetivos de la descentralización que el modelo de gobernanza y el arreglo institucional que se defina, parta de los modelos regionales de ordenamiento territorial, ya que los tópicos que se atienden desde el nivel nacional se pueden desarrollar sobre la base del esquema a una escala territorial. Esto en parte a la heterogeneidad territorial, el reconocimiento de las funcionalidades y sobre todo para lograr un proceso que pueda ser legítimo con los actores de cada una de las etapas de planeación. Además, facilita la gestión de los conflictos e involucra a los actores en el territorio, lo que genera certidumbre y seguridad en torno a las decisiones de inversión que avancen en el territorio.

5.2.3 Gestión presupuestal y asociatividad.

Uno de los elementos esenciales de un proceso de descentralización es lograr que las entidades territoriales generen los recursos suficientes para gestionar sus políticas y proyectos, y así potenciar su autonomía territorial desde una perspectiva de mayor integración regional, a partir de la funcionalidad y las condiciones de los territorios más allá de los límites político-administrativos.

Por ende, de acuerdo con los diversos análisis hechos en este libro, se puede afirmar que para fortalecer los procesos de conformación de los EAT y lograr mejores escalas de planeación y ejecución de políticas y proyectos es vital potenciar la implementación de los pactos territoriales (antiguos contratos plan), tanto de carácter regional, en concordancia con los pactos regionales del Plan Nacional de Desarrollo, como los pactos fun-

37 Se hace referencia a la escala subregional para hacer referencia a las asociaciones supramunicipales. No debe confundirse con el ejercicio de subregionalización funcional realizada por el DNP con el apoyo de la GIZ y Rimisp, la cual contiene una propuesta de agrupación funcional de los municipios del país, pero que no es una camisa de fuerza para los procesos autónomos de asociatividad de los municipios, aunque sí puede ser un instrumento para orientar esos procesos. Para un desarrollo de la propuesta de subregiones funcionales se puede consultar el capítulo 3 de este libro.

cionales que responden a las relaciones territoriales de carácter subregional.

Un elemento fundamental para ello es la reglamentación del artículo 251 del PND que permite las inversiones en otras jurisdicciones, facilita la asociatividad práctica en torno a proyectos e intervenciones particulares como otra forma de cooperación más flexible. Este tipo de instrumentos aporta elementos significativos para garantizar la concurrencia de recursos financieros.

Entonces, se deben proveer los mecanismos para que los EAT enfoquen sus esfuerzos, desde el momento de su creación, en el desarrollo de una estrategia clara, acompañada de líneas de acción robustas que garanticen la sostenibilidad financiera de los EAT. Si bien los aportes de las diferentes entidades territoriales vienen a financiar la puesta en marcha de la iniciativa y garantizan su funcionamiento anual, los EAT deben estar en capacidad de asegurar su perdurabilidad y buscar la generación de recursos propios por lo menos en el mediano plazo y generar rentabilidades para sus socios en el largo plazo. Solo de esa manera los EAT podrán formalmente constituirse como una inversión para las entidades territoriales y no como un gasto, como es visto hoy en la mayoría de los casos, haciéndolos vulnerables ante los cambios de gobernanza.

En ese orden de ideas, desde el ámbito del ordenamiento territorial y en la misma línea de potenciar la funcionalidad y los EAT es necesario pasar de una lógica de la gestión pública y de la presupuestación a escala independiente, a un modelo de cohesión territorial, como un medio indispensable para fortalecer la gobernabilidad, la competitividad, la sostenibilidad, la equidad y la conservación y uso sostenible del territorio y los servicios de los ecosistemas asociados al mismo, como una forma eficiente y eficaz de ejercer las competencias y promover y gestionar el desarrollo de la subregión que se origina como consecuencia del proceso de asociación.

En ese sentido, es necesario que la PGOT además de abordar la funcionalidad desde una escala nacional, también desarrolle los instrumentos para que estos propósitos se materialicen en todas las escalas. A continuación, se proponen los siguientes tópicos en el marco del proceso de planeación³⁸:

- **Planeación:** avanzar en la articulación de los instrumentos de planeación de las entidades territoriales,

que involucren el Plan de Desarrollo Territorial, el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Inversiones. Esto implica que se definan espacios institucionales a escalas regionales y que los instrumentos de planeación incorporen explícitamente los programas y proyectos de inversión que se harán de forma conjunta en un territorio funcional.

Entonces, es necesario apoyar y mejorar la capacidad institucional de las autoridades locales para que se logre la vinculación de manera expresa a través de la PGOT. La incorporación de este enfoque en los planes e instrumentos municipales y distritales se traduciría en la priorización de recursos públicos para aquellas intervenciones que aporten a la articulación funcional territorial, así como a la vinculación urbano-rural, y reflejándose en los acuerdos de las entidades territoriales de los respectivos instrumentos de planificación, programación y ejecución.

- **Programación presupuestal:** es necesario prever las condiciones para que las entidades puedan operar las apuestas de desarrollo supramunicipal en los instrumentos del sistema presupuestal territorial. En la misma línea, se deben crear los mecanismos financieros que faciliten la articulación del gasto de inversión entre diferentes entidades territoriales, como lo que pretende el artículo 251 del Plan Nacional de Desarrollo porque se ha identificado que la falta de autorización legal y de claridad que tienen las entidades territoriales para invertir recursos por fuera de su jurisdicción obstaculiza y desincentiva los procesos de integración regional para la ejecución de proyectos estratégicos de desarrollo territorial.

No obstante, el actual Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 autoriza la inversión a través del artículo 252 “conurrencia de recursos para la financiación de iniciativas de gasto en diferentes jurisdicciones”. Aunque este es un aspecto que deberá ser reglamentado considerando la funcionalidad territorial y llevarlo a cabo en los próximos planes de desarrollo regional.

- **Ejecución:** se debe profundizar en mecanismos de inversión concurrente como incentivos entre las entidades territoriales. Así mismo, desarrollar instrumentos que vinculen jurídicamente los propósitos de esta inversión concurrente que facilite la operación de los nuevos Pactos Territoriales. Para ello, es necesario contar con las herramientas institucionales, como contratos tipo para avanzar en este sentido.

38 Estas recomendaciones se hacen con base en la propuesta elaborada por Penagos y Villegas (2018) en el documento Técnico Producto No 8: Marco justificativo para el ordenamiento territorial a escala funcional.

- **Seguimiento y evaluación:** la PGOT debe establecer los lineamientos metodológicos para hacer seguimiento y evaluación a los proyectos que se definan de carácter supramunicipal en el marco del OT. Así mismo, se deben ajustar los sistemas de información del gobierno nacional cuyas mediciones contemplen el gasto de inversión o funcionamiento de los territorios funcionales, de modo que la información corresponda a la unidad ejecutora, que en este caso no necesariamente es municipal. Aunque, esto va de la mano con el fortalecimiento de la producción de información a partir de indicadores de desarrollo a nivel supramunicipal.

Ahora bien, a partir del ejercicio de evaluación ex ante realizado se cuenta con algún grado de evidencia que el fortalecimiento de los recursos propios de las entidades territoriales y potenciar proyectos que favorezcan la generación de este tipo de recursos como el catastro favorece el recaudo del predial.

Así mismo, se deben desarrollar los mecanismos jurídicos y técnicos que favorezcan la implementación del reparto de cargas y beneficios a nivel subregional, de forma que el proceso de ordenamiento permita incorporar las relaciones funcionales y promover una escala supramunicipal de ordenamiento. Si se tiene en cuenta la propuesta de Fedesarrollo (2018), se propone que se adelante vía a las tarifas de servicios públicos, pero también podría considerarse a través de instrumentos como el pago por servicios ambientales o el pago por el servicio de adecuación de tierras, en el caso de la presencia de distritos de riego.

Por lo tanto, a nivel contractual se deben definir mecanismos de integración que optimicen la prestación de servicios y la provisión de bienes a través de operadores regionales, haciendo uso de los Acuerdos Marco definidos en la ley 1150 de 200³⁹ y respetando las disposiciones de la Ley 80 de 1993.

39 Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

5.3 REFERENCIAS

- Bateman, A., & Penagos, Á. (2020). *Reflexiones sobre ordenamiento y desarrollo territorial en Colombia*.
- Berdegué, J. A., Carriazo, F., Jara, B., Modrego, F., & Soloaga, I. (2015). Cities, territories, and inclusive growth: Unraveling urban–rural linkages in Chile, Colombia, and Mexico. *World Development*, 73, 56-71.
- Braun, D., & Gilardi, F. (2006). Taking ‘Galton’s Problem’ Seriously: Towards a Theory of Policy Diffusion. *Journal of Theoretical Politics* 18(3), 298–322.
- Brueckner, J. K. (2003). Strategic interaction among governments: An overview of empirical studies. *International Regional Science Review*, 26(2), 175-188.
- Duranton, G. (2008). Viewpoint: from cities to productivity and growth in developing countries. *Canadian Journal of Economics*, 41(3), 689–736.
- Duranton, G. (2015). Growing through cities in developing countries. *World Bank Research Observer*, 30, 40–73.
- Gibson, J., Datt, G., Murgai, R., & Ravallion, M. (2017). *For India’s Rural Poor, Growing Towns Matter More than Growing Cities*. Washington D.C: World Bank, Policy Research Working Paper 7994.
- Christiaensen, L., & Todo, Y. (2014). Poverty Reduction During the Rural–Urban Transformation – The Role of the Missing Middle. *World Development*, 63, 43-58.
- Christiaensen, L., & Kanbur, R. (2017). Secondary towns and poverty reduction: refocusing the urbanization agenda. *Annual Review of Resource Economics*, 9, 405-419.
- Fedesarrollo. (2018). Propuesta final. Documento técnico y normativo para la elaboración de la Política General de Ordenamiento Territorial. Bogotá.
- Franzese, R. J., & Hays, J. C. (2008). Empirical methods of spatial interdependence. *Oxford Handbook of Political Methodology*, 570-604
- Penagos, Á. & Villegas C. (2018) Documento Técnico Producto No 8: Marco justificativo para el ordenamiento territorial a escala funcional para el Departamento.