



Descentralización asimétrica y regionalización en Colombia: una apuesta por la planificación del desarrollo territorial bajo la dinámica de asociatividad funcional

Asymmetric decentralization and regionalization in Colombia: a commitment to territorial development planning under the dynamics of functional associativity

JOSÉ SANTIAGO ARROYO MINA¹, ÁLVARO JOSÉ BENEDETTI ARÉVALO²

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de Investigación

Recibido: 14/05/2019

Revisado: 04/06/2019

Aceptado: 12/06/2019

Resumen

El reto de la descentralización en Colombia aún no logra sus máximos rendimientos institucionales, financieros y sociales. Al margen de la evidente desconcentración de funciones desde lo nacional a lo territorial ocurrida en las últimas tres décadas, los esfuerzos por cerrar brechas sociales y equiparar el país urbano con el país rural son aún incipientes. Analizando el panorama actual de la planificación del desarrollo regional en Colombia y utilizando como insumo los recientes debates en torno al Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, y, considerando los marcos analíticos y de recomendaciones de la OCDE y los ODS, este artículo se propone analizar escenarios de cooperación, institucionalización y planificación del desarrollo efectivos para fortalecer la gobernabilidad territorial y forjar regiones competitivas frente a los retos del siglo XXI.

Palabras clave: Descentralización asimétrica, Gobernabilidad, Desarrollo territorial, Asociatividad funcional, Planificación.

Abstract

The challenge of decentralization in Colombia has not yet achieved its maximum institutional, financial and social returns. Despite the evident deconcentration of functions from the national to the territorial lands in the last three decades, the efforts to close social gaps and equate the urban zones with the rural lands are still incipient. Analyzing the current landscape of planning in Colombia and using, as an input, the recent debates on the Colombian National Development Plan 2018-2022, and, considering the analytical and recommendations frameworks of the OECD and the SDGs, this article proposes to analyze scenarios of effective cooperation, institutionalization and planning to strengthen territorial governance and forge productive and competitive regions in the face of the challenges of the 21st century.

Keywords: Asymmetric decentralisation, Gobernability, Territorial development, Functional associativity, Planning.

¹ Consultor en Planificación del Desarrollo Regional y Gestión Integral de Proyectos, Profesor, programa de Maestría en Políticas Públicas, Investigador, Grupo Gestión y Políticas Públicas, Universidad del Valle, Cali, Colombia. Economista, Universidad Autónoma de Occidente, PhD en Economía, Universidad Nacional Autónoma de México. e-mail: santiago.arroyo@correounivalle.edu.co

² Consultor en Planificación y Desarrollo Territorial, Profesor hora cátedra, Departamento de Ciencia Jurídica y Política, Pontificia Universidad Javeriana Cali, Colombia. Politólogo, Pontificia Universidad Javeriana, Magister en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo, Universidad de los Andes, Colombia. e-mail: alvarojbenedetti@gmail.com

Como citar: Arroyo Mina, J. S., y Benedetti Arévalo, Á. J. (2019). Descentralización asimétrica y regionalización en Colombia: una apuesta por la planificación del desarrollo territorial bajo la dinámica de asociatividad funcional. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 3(4), 21-35.

Introducción

Aunque han pasado casi sesenta años desde el planteamiento teórico de economía dual de Arthur Lewis, “Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra”, buena parte de los argumentos que respaldan tal planteamiento todavía se mantienen en la gran mayoría de países de América Latina y el Caribe. En tal sentido, Gutiérrez (2007), registra que, tal y como lo sugirió Lewis (1960), en la sociedad tradicional la productividad de la agricultura es muy baja pues la cantidad de tierra es ilimitada en relación al número de trabajadores, por lo cual la producción por hectárea está al máximo de acuerdo con los métodos de cultivo tradicional. Una modificación en el número de trabajadores sobre la tierra no cambia el nivel de producción agrícola, dadas las condiciones de extensión de la tierra, razón por la cual los ingresos son muy bajos.

Bajo el contexto anterior, es fácil evidenciar que después de 60 años de los postulados de Lewis se mantiene, en gran parte de América Latina y el Caribe, la diferencia entre el centro y la periferia. Para el caso Colombia, se reconoce un rezago significativo en procesos de planeación regional debido fundamentalmente a problemas de institucionalización, coordinación y voluntad política para aprovechar la asociatividad territorial entre centro y periferia, modelo dual de Lewis (1960), equivalente al fortalecimiento de los vínculos urbano rurales de los territorios, noción motivada por la OECD (2019).

El sistema de planeación dual (Salazar, 2012) promovido desde mediados de los noventa en Colombia, no ha rendido sus frutos, por el hecho de no lograr la coexistencia técnica y política entre los planes de ordenamiento territorial (POT) y los planes de desarrollo (PD) de los entes territoriales (municipios, distritos y departamentos).

De forma simple, en Colombia no ha sido posible armonizar los POT -con un horizonte temporal de 12 años- por cuya pretensión buscan de-

finir la planeación física, el uso y usufructo en el mediano y largo plazo-, y los PD que establecen los lineamientos de política y compromisos de gobierno de cada mandatario en una visión de corto plazo (4 años). La experiencia de la descentralización demuestra los problemas que tienen la inmensa mayoría de entes territoriales al momento de pensar a futuro.

A la conocida incapacidad técnica, y la intermitencia política, se debe sumar que, en el marco de su gestión, los gobernantes locales tienen un doble desafío ya de por sí muy demandante: (i) posicionar el ente territorial que representa en condiciones de competitividad frente a los mercados nacionales e internacionales y atraer inversión, y (ii), responder a las demandas de la población, logrando extender el acceso de toda la población a los bienes y servicios de interés público; lo que es equivalente, en el fondo no es una propuesta nueva como lo intenta sugerir la OECD (2019), a fortalecer la relación centro periferia del planteamiento original de Lewis (1960) o, sencillamente, al fortalecimiento de los vínculos urbano rurales a partir de la descentralización asimétrica, la asociatividad territorial según las distintas relaciones funcionales¹ que se puede evidenciar en los territorios.

De acuerdo con Congleton (2015), citado en OCDE, 2019 p. 20), la descentralización asimétrica ocurre cuando los gobiernos subnacionales, que teóricamente cuentan con las mismas competencias y capacidades de gestión, a lo hora de la verdad disponen de diferentes poderes políticos administrativos y fiscales. Esto no es necesariamente malo, pero en un proceso de concertación y levantamiento de reglas de juego para un ‘proyecto’ o esquema regional se necesitan dejar abiertamente claras cuáles son las posibilidades de todos los actores que intervendrán y tendrán derecho sobre el proceso. Aunque al final, casi todo se reduzca al debate fiscal: la capacidad de recaudo y ejecución de recursos de inversión público, y público-privado.

¹ La clásica literatura asociada a la planificación del desarrollo regional, Lewis (1960), Nun (1972), Quijano (1966) entre otros autores centrados en la marginalidad y Germani (1968) y Margulis (1970) entre otros enfocados en la modernización, evidencia lo que la OECD (2019) establece como relaciones funcionales y que sencillamente es un concepto asociado a las interacciones estratégicas, en términos ambientales, económicos, urbanos, de servicios, laborales, etc., entre los territorios.

En el plano de lo ideal, la clave sería incorporar dichos lineamientos y compromisos dentro de visiones más estructuradas de largo plazo que inviten a pensar en programas y proyectos de alto impacto, estructurales y que fomenten las economías de aglomeración y de escala o, para empezar, procesos de asociatividad territorial que se soporten en la confianza y los consensos sociales sobre priorización de grandes apuestas de desarrollo regional.

Por tanto, el reto de la regionalización implica cambios significativos en el modelo de planeación de los territorios, no solamente para que mejoren la eficiencia de sus procesos sino también para que conciban el progreso desde una perspectiva organizada, multidimensional y configurada en función de la integración con el mundo. De acuerdo con Delgadillo y Torres (2008), la organización debe partir de la base de intensificar las relaciones horizontales entre ciudades (municipios/distritos), sin importar su escala, fomentando la competencia y la complementariedad con la parte rural. Los actores fundamentales de este proceso son los gobiernos de los entes territoriales, quienes deben asumir una posición de liderazgo frente a otros actores de importante incidencia como lo son, empresas privadas, asociaciones gremiales y sectoriales, academia y sociedad civil.

Considerando lo dicho hasta el momento, este artículo pretende ofrecer a los lectores una revisión crítica y propositiva de las tecnologías y alternativas que pueden viabilizar la creación y el fortalecimiento de regiones en Colombia, atendiendo la necesidad de dar una nueva forma al desarrollo territorial en Colombia, esperando que este ejemplo sirva para buena parte de América Latina y el Caribe, en el marco de tan importantes compromisos y lineamientos como los son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el marco de institucionalización y metas de políticas públicas definidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Para tal propósito, este escrito se divide en tres momentos: el primero, una revisión pano-

rámica del proceso de descentralización colombiano enfatizando en aquellos matices que permitieron alcanzar procesos efectivos de desconcentración administrativa en medio de las disparidades regionales y brechas sociales, demostrando algunos avances recientes especialmente en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad.

El segundo, un llamado de atención al fortalecimiento de la gobernabilidad territorial y el desarrollo local en la búsqueda de viabilizar ventajas competitivas para la productividad y la competitividad, como complemento esencial del proceso de descentralización. Por último, ofrecer conclusiones y recomendaciones que permitan ahondar el debate técnico en torno a cómo consolidar esquemas de autonomía territorial y asociatividad funcional para contribuir a una mejor planificación del desarrollo regional en Colombia.

El camino hacia la descentralización asimétrica: la ruta de la regionalización efectiva

Por lo enunciado al inicio del artículo, es de reconocer que un puñado de estudios sobre el desarrollo territorial en Colombia aceptan la “dualidad” que caracteriza el desarrollo relativo de los municipios y regiones, donde contrastan un gran número de asentamientos poblacionales con condiciones de vida precarias y una proporción menor dotada de infraestructuras, servicios, facilidades y administraciones que les garantizan un mejor vivir.

Una mirada aún más profunda del problema incluso reconoce la existencia de tres tipos de Colombia: a) una urbana, institucionalizada e integrada; b) una semiurbana y semiintegrada y c) una rural, pobre, básicamente sin Estado y muy desintegrada del resto del país (López 2016, pp. 26-27), cada una descrita de forma precisa en el Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018).

“(…) la primera, es la Colombia urbana, moderna, productiva y con acceso a servicios de justicia. La segunda (...) cuenta con un desarrollo in-

ciente en bienes y servicios, por lo que requiere inversiones importantes para crecer plenamente, fundamentalmente en equipamiento social e infraestructura. La tercera (...) hace referencia a la Colombia rural, especialmente en las zonas más apartadas, en donde persisten grandes rezagos en indicadores sociales y económicos y en donde la presencia del Estado es aún débil” (DNP, 2015, pp. 36-37, citado por López, 2016).

En la misma línea, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, en su capítulo asociado a la Descentralización “Conectar Territorios, Gobiernos y Poblaciones”, evidencia la importancia de fortalecer los vínculos urbano rurales a través de esquemas asociativos territoriales que logren, a modo de sistemas de ciudades, integrar las aparentes nuevas tipologías, siguiendo el tradicional modelo dual planteado por Lewis (1960), de relaciones funcionales entre territorios que son: a) Predominantemente urbanos, b) Ciudades intermedias, c) Áreas rurales cercanas y d) Áreas rurales dispersas; es decir, hay un cambio de etiquetas pero el fondo sigue siendo exactamente el mismo que planteó Lewis (1960).

Ahora bien, siguiendo el aporte de Claudia López, en los municipios de la segunda y tercera Colombia, caracterizados principalmente por localizarse en la periferia nacional, distantes de las áreas más desarrolladas, y por prevalecer en ellos condiciones de pobreza estructural (multidimensional), inercia institucional, corrupción, clientelismo y presencia de grupos armados ilegales y de cultivos de uso ilícito, no existen verdaderas condiciones para emprender un proceso de planificación como el establecido por las leyes 152 de 1994 (Plan de Desarrollo) y 388 de 1997 (Plan de Ordenamiento Territorial) y las condiciones de gobernabilidad son por demás endebles. Tras dos décadas, tal parece que los instrumentos de planificación existentes han contribuido poco al mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

Es así como, es plausible inferir que la receta construida a partir del pacto constitucional de 1991, tras superar procesos de paz y la crisis del modelo burocrático, entre otros factores de debilidad institucional, consistente en “descentra-

lización, pacificación e intervención nacional”, llega a su límite de rendimientos en términos de construir capacidades institucionales a nivel local (López, 2016) y con perspectivas de favorecer procesos de integración efectivos a nivel subregional y regional.

El proceso de descentralización política, fiscal y administrativa fue la innovación institucional -pensada de forma correcta e integral- para acercar el Estado a las regiones. Pero hoy, hacer más de lo mismo no permitirá fortalecer las capacidades actuales de las entidades territoriales y que, de verdad, se cumpla con la máxima según la cual estas son el Estado en los territorios. Aquellas que controlan el “monopolio legítimo de violencia”: es decir, ostentar la capacidad de control, gobierno y desarrollo sobre su población y jurisdicción.

A manera de análisis causal, a continuación, se comentan, de forma paralela, dos de las consideraciones de López (2016, p. 352) que sustentan el argumento de los dos últimos párrafos:

El proceso de descentralización colombiano enfatizó en la desconcentración administrativa para la provisión de tres bienes públicos: salud, educación, acueducto y saneamiento básico; en los dos primeros los avances han sido notables y en los últimos no tanto; quizás en parte (y amén de los escasos rubros inversión) por la eterna complejidad orográfica de la geografía colombiana y la dispersión demográfica de su población rural. Sin embargo, el balance general es preocupante pues en la moda por presentar resultados e indicadores, hubo una mayor preocupación por la cobertura que por la calidad.

La descentralización no cerró las brechas sociales, económicas e institucionales existentes entre las diferentes entidades territoriales. Lo cierto es que se ampliaron porque los municipios vecinos a las grandes capitales mejoraron sustantivamente mientras que un poco más de la mitad continuaron por sendas de precariedad y periferia desarrollista.

De esta forma, se debe aceptar que, en Colombia, a pesar de las enormes carencias -algunas matizadas de forma cruel e, incluso irracional a la luz de las evidencias- por las “trampas

de los promedios”, las regiones hoy están mejor que antes y las condiciones de vida de las personas han supuesto mejoras importantes, por la ampliación de la cobertura en bienes y servicios, y desde luego, el camino de la paz y la parcial desmovilización de grupos al margen de ley emprendida en la década pasada. Sobre este último aspecto se aclara que el artículo no hará una referencia, por no ser su objetivo.

Sin embargo, el reto es cómo pensar, esto es extendido para América Latina y el Caribe, las regiones en el marco aspiracional que, para las instituciones públicas, las empresas privadas, el sector social, la cooperación internacional, la academia, y tantas otras organizaciones que inciden en el desarrollo territorial, de forma directa o indirecta, implica el siglo XXI, la globalización y los procesos de integración territorial exógenos y endógenos a las geografías nacionales.

Una forma de ver el panorama es considerar la idea de que pensar globalmente requiere cada vez más observar con atención las diferentes realidades locales y regionales dentro de los países. Tanto para los responsables de políticas como para los ciudadanos, resultan evidentes las disparidades y asimetrías en variables económicas, sociales, culturales y de accesibilidad e información política.

Por ello, es de vital importancia desplegar esfuerzos y atender los compromisos adquiridos en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), indistintamente del tamaño o porción de ingresos de cada entidad territorial, para generar mejoras en las condiciones de vida de sus ciudadanos en diferentes aspectos, sociales, económicos y ambientales. En esquemas descentralizados, como el colombiano, el nivel de compromisos adquiridos por entidades subnacionales no debe ser menor.

Más aún, cuando Colombia superó el 2018 su proceso de adhesión la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), reconociendo como gran reto de transformación acortar las brechas urbano rurales, ya se ha evidenciado que es un concepto tradicional

de la literatura de desarrollo regional bajo el sello del modelo dual de Lewis (1960), y optimizar la coordinación desde el nivel nacional con las regiones (OCDE, 2017).

Justamente la OCDE, ha sido un apoyo para las Naciones Unidas para garantizar el éxito de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, desde el apoyo técnico y tecnológico en el desarrollo de políticas públicas, con medidas de seguimiento, monitoreo y evaluación del desempeño del sector oficial, y fomentando sinergias entre los recursos privados y públicos, nacionales e internacionales, a fin de facilitar redes de apoyo al desarrollo.

Así las cosas, entender las disparidades regionales implica para los tomadores de decisión saber comprender no sólo que condiciones experimentan las personas, sino también dónde las experimentan (OCDE, 2016). En el siglo XXI, desde lo particular, ciudades-localidades (grandes, medianas y pequeñas), entidades territoriales de nivel intermedio (departamentos, provincias, estados), y a nivel país, es fundamental definir una visión territorial-regional en dos sentidos:

La primera, que cualquier esquema de desarrollo regional debe alinearse con los retos del mundo y las demandas más significativas de sus habitantes, esto es, alcanzar los ODS que ubiquen el plano de competitividad global y contribuyan, desde el territorio, al cerrar brechas sociales.

La segunda, que se piense innovadora en el aporte de mejores de tecnologías gubernamentales y estándares de gerencia pública concebidos para hacer factible el proceso de gobernar: hacer las cosas más fáciles, rápidas y económicas en los resultados de política.

Si se quiere aprender de los aciertos, pero sobre los fracasos de los últimos treinta años de querer acercar el Estado a las regiones, es preciso romper con tres vicios de procedimiento en la manera que las entidades territoriales operan. El primero, seguir creyendo que las elecciones definen el norte (inmediato y único) del desarrollo territorial. Que los gobernantes locales y

departamentales ganadores no formulen en estricto sentido políticas de Estado con visión de largo plazo por estar imbuidos en el denominado “complejo de Adán” según el cual, ‘todo lo que pasó antes de mí no sirve y a partir de mí será exitoso’. Con la misma lógica llegará el siguiente y así sucesivamente.

Lo segundo, consiste en no comprender la importancia de las economías de escala, concepto microeconómico introducido por Hirschmann (1958) a la literatura asociada a la planificación del desarrollo regional y que ha sido extendido por autores como Krugman (1994) y Hausmann y Rodrik (2003), en términos de inversión pública y productividad asociada a empresarismo.

En este aspecto, los esquemas asociativos territoriales, para el caso Colombia los derivados desde la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) de 2011 y que en el PND 2018-2022 se esperan fortalecer a propósito de las Regiones de Administración y Planificación (RAP), tienen una oportunidad sin precedentes para estructurar proyectos que, en condiciones de equidistancia, pertinencia y subsidiariedad, favorezcan a varias jurisdicciones de cuyos habitantes, muy seguramente comparten intereses culturales, flujos económicos en el caso de capitales y municipios ‘dormitorio’ y que comparten problemáticas comunes; es decir, se avala el postulado de Lewis (1960) de aprovechar y fortalecer los vínculos centro – periferia o fortalecer vínculos urbanos rurales si se quiere entender desde la óptica de la OCDE (2019).

Por ejemplo, la construcción de un escenario deportivo de primer nivel, de un hospital de cuarto nivel, de un aeropuerto, o la gestión catastral para fortalecer las finanzas públicas, entre otros atributos relacionados con la planificación del desarrollo regional, no debería ser una prioridad de un solo ente territorial (municipio/distrito) sino de, al menos, dos o tres que compartan los criterios anteriores y que desde luego compartan proximidad geográfica y flujos demográficos. Ni que decir de proyectos que estructuren conexidad en transporte y movilidad de personas como trenes de cercanías y puertos

que aprovechen los trayectos de ríos navegables.

Cómo sería posible lograr los cometidos anteriores, descontando la inefable voluntad política de la cual goza toda la clase política en procesos electorales y que al momento de asumir los compromisos se diluyen como las esperanzas de sus electores. ¿Cómo? A continuación, se propone una mirada a las posibilidades institucionales de alcanzar este grado de desarrollo potencialmente productivo para las regiones colombianas, revisando alguna literatura de la OCDE y los retos que se imponen en materia de crecimiento económico para por fin encontrar el camino de superación de pobreza y el cierre de disparidades territoriales, de servicios y humanas.

La agenda internacional y sus principales referentes en materia de desarrollo y crecimiento suponen una serie de importantes retos tanto para el país y sus diferentes conformaciones regionales. El fortalecimiento de la descentralización a partir del verdadero empoderamiento de los territorios, y apoyo en las herramientas creadas por la Ley para la integración y asociación de las entidades territoriales, en especial las de índole departamental como las, ya aludidas, Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y las Regiones de Gestión y Planificación (RPG), se convierten hoy en algunos de los principales referentes de trabajo para empezar a hablar de una estrategia avanzada en pro de la descentralización y el ordenamiento de los territorios.

El proceso debe ser visto no como una forma de desconcentrar el poder del centro, sino de potenciar el desarrollo desde el centro y cada uno de los territorios que, siguiendo los postulados de Lewis (1960) o de la OCDE (2019), hacen parte del Estado colombiano.

A partir de lo anterior, las regiones deben ser vistas y entendidas como un vehículo hacia la planeación y proyección de los territorios ordenados, con la capacidad de articular las necesidades de sus habitantes con la agenda de desarrollo nacional.

En este sentido, de acuerdo con la OCDE (2019, p. 19), en el inmediato apartado se retoman y comentan cuatro de los 10 principios

Tabla 1. Escalas de descentralización asimétrica

Regional	Metropolitana	Local
Es la forma más común. En 1950, cerca de la mitad de países del mundo crearon autoridades regionales (RAI), con diferentes niveles de gobernanza. Es una tendencia creciente. Es una tendencia de largo plazo.	Desde 1950, se observa como un estatus específico para ciudades capitales. Desde los años noventa del siglo pasado, las áreas (zonas) metropolitanas, enfocan sus esfuerzos hacia proyectos integradores metropolitanos.	Diferentes responsabilidades para las municipalidades de acuerdo con sus capacidades. Clasificaciones municipales basadas en población, acceso a servicios públicos, presupuesto y gobernabilidad. Las municipalidades urbano/rurales pueden ser clasificadas por peso estadístico o por responsabilidades de norma.

Fuente: Elaboración propia a partir de OECD, 2018.

rectores que este organismo ofrecer para hacer, desde lo nacional a lo regional, una efectiva asignación de responsabilidades. No obstante, es de destacar que este tipo de principios deberían ser abordados, para el caso Colombia según el PND 2018-2022, desde la misión por la descentralización que se espera realizar entre 2019 y 2020 y de esta forma entregar solidas conclusiones respecto a: 1) Nivel de autonomía territorial; 2) Balance de competencias; 3) Análisis de costo eficiencia en el suministro de bienes y servicios (transferencias) y; 4) Fuentes, procedimientos y usos de los recursos, incluyendo los del Sistema General de Regalías, para el desarrollo territorial. Todos a bien, los cuatro principios rectores.

Por otra parte, dos retos significativos se imponen en el marco de un rediseño institucional y de gestión territorial de cara al propósito de la descentralización asimétrica, a su turno concebidos desde nuestra mirada en el siguiente orden:

¿Cómo lograr la descentralización asimétrica?

Consolidar el proceso de descentralización asimétrica es una necesidad en Colombia, dadas las necesidades en materia de reducción de desigualdades y reducción de la deuda social, entre otros aspectos. Con miras a este logro, se debe animar a que los gobiernos subnacionales más fuertes ayuden a sus vecinos más débiles, la cooperación entre los gobiernos subnacionales debe ser recompensada y las mejores prácticas deben ser difundidas a nivel nacional. Evitando

así, que, en un marco generalizado de competencias y atribuciones administrativas, fiscales y políticas para todas las entidades territoriales, los siempre grandes sigan creciendo y los pequeños (la inmensa mayoría) continúen rezagados².

Las diferentes escalas de la descentralización asimétrica es propuesta por OCDE (2018, citado en OCDE 2019, p. 21) (Tabla 1).

Entre otras recomendaciones, la OCDE (2019) señala importancia de:

1. Revisar y clarificar las responsabilidades sectoriales para los diferentes niveles de gobierno: mientras que inevitablemente la mayoría las responsabilidades se comparten entre los niveles de gobierno, las responsabilidades de gasto se superponen, por tanto, es crucial garantizar la claridad adecuada y la comprensión mutua del papel de cada nivel de gobierno en las diferentes áreas de políticas para evitar la duplicación, el desperdicio y la pérdida de responsabilidad.
2. Asegurar el equilibrio en la forma en cómo se descentralizan las diferentes responsabilidades y funciones. Es decir, lograr que cuando las diversas funciones de política se descentralizan en una medida similar, favoreciendo el crecimiento. Es esencial para permitir la complementariedad entre políticas y paquetes de políticas integradas para enfoques de desarrollo territorial efectivos. Competencias y capacidades redefinidas y potenciadas, no solo con recursos sino con autonomía.

² En este aspecto puntual, resulta fundamental animar mecanismos de generación de Capital Social, que de acuerdo con Putnam (2001), fortalezcan la confianza y la capacidad de toma de decisiones colectivas. Los gobiernos locales y departamentales con menos recursos disponibles de inversión suelen sentir vulneradas y coaccionadas sus posibilidades de decisión y acción frente a aquellos municipios o distritos de mayor envergadura y trayectoria.

3. Permitir experiencias piloto y arreglos asimétricos en la conformación de regiones: permitir la posibilidad de asimetría en el proceso de descentralización, es dar paso a que se asignen conjuntos diferenciados de responsabilidades a diferentes tipos de entidades territoriales, según el tamaño de la población, la clasificación urbana / rural o los criterios de capacidad fiscal, sin que el detrimento o poco aporte sea una causa de exclusión. Esto puede asegurar la flexibilidad en la implementación, permitiendo experiencias piloto en lugares / regiones específicas, y mantener un proceso de constante de retroalimentación y ajuste a través de aprender haciendo.
4. La descentralización efectiva para la creación de regiones requiere reformas complementarias en la gobernanza del uso de la tierra, marcos regulatorios, sistemas públicos subnacionales de empleo y participación ciudadana. Es preciso concebir un modelo de ordenamiento territorial que se piense con visión de largo plazo y amarrado a la generación de planes maestro sectoriales e intersectoriales³.

Desde lo fiscal, y siguiendo con las recomendaciones de la OCDE (2019, p. 20), algunas de las principales formas de descentralización fiscal asimétrica se pueden asumir de la siguiente manera:

- Asignaciones diferenciales de gastos. Por ejemplo, algunas regiones o subnacionales. A los gobiernos se les pueden asignar tareas en servicios específicos, que de otro modo se proporcionan por el gobierno central o un nivel superior de los gobiernos subnacionales.

Con miras a planificar un marco de transición del modelo de descentralización es clave conocer las dificultades operativas que tienen una gran cantidad de municipios en la conformación

de equipos de gobiernos con la suficiente capacidad técnica para afrontar las demandas sociales y los retos de desarrollo. El acompañamiento desde instancias superiores y de control debe ser permanente, no obstante, el respeto a la autonomía. Un proceso de creación regional simplifica las cosas porque permitiría concentrar la toma de decisiones en un organismo de nivel colegiado, con participación de muchos actores distintos a la suma de los gobernantes locales.

- Autonomía de ingresos diferenciales. Los gobiernos subnacionales con mayor capacidad. Se le puede dar más autonomía fiscal de lo habitual.

Frente a este aspecto, es posible anotar una importante coincidencia del planteamiento de López (2016, p. 353) cuando asegura que, en los treinta años de implementado del proceso de descentralización, en los municipios ha existido un buen manejo de los recursos propios y no existe pereza fiscal y, por tanto, debe alentarse el fortalecerse el esfuerzo tributario para disminuir la dependencia de los recursos nacionales. A pesar de ello, la demanda es construir.

- Reglas fiscales diferenciales. Algunos gobiernos subnacionales pueden tener más espacio para maniobra en el cumplimiento de obligaciones y préstamos, si de estos, se tiene la expectativa de generar inversiones públicas de alto impacto en sectores sociales, de transporte y desarrollo económico.

Este sería uno de los oportunos y viables resultados de la institucionalización regional, que permita observar el ‘trabajo en bloque’ de municipios. El peso político e institucional de la suma de entidades territoriales subnacionales y nacionales, genera credibilidad y fuerza en la negociación.

En síntesis, la descentralización asimétrica debe formar parte de una estrategia más amplia de gobernanza multinivel y desarrollo territorial. La descentralización asimétrica no es un fin

³ De esto último, por ejemplo, a) logrando que se transforme el modelo de ocupación local, con más áreas de espacio público, más zonas protegidas; b) recuperando áreas y recursos desprotegidos y vulnerables a la acción humana como el agua, los ecosistemas, la fauna y la flora, y fomentando prácticas contra el cambio climático; c) diseñar una movilidad sostenible con espacios para el deporte y recreación y dando soluciones de transporte a corregimientos y veredas lejanas de las zonas de cabecera municipal y nodos regionales.

en sí misma, es un medio para lograr objetivos de gobernanza multinivel (OCDE 2019, p. 26).

Transformación productiva regional: gobernabilidad y desarrollo local.

Competir y sobresalir es un propósito indiscutible, sin duda, y hasta ahora nunca eludido por gobiernos departamentales, distritales y locales, a juzgar por las narrativas propuestas en el marco de los distintos documentos de planificación territorial evaluados en las últimas dos décadas y media. Al parecer este propósito no solo simboliza la ruta del progreso que, más allá de instalarse dentro del discurso de ‘desarrollismo’ económico nacional, es un imperativo para alcanzar la integración con el mundo globalizado. Basta analizar sus pronunciamientos para concluir que a la clase política dirigente le conviene inscribirse, entre otras cosas, porque hay consenso deliberativo, suena bien, le asegura cumplir con el mandato de la ley y defender, sin mayor profundidad y ante los interesados, la idea del cambio en la entidad territorial que lidera, no importa el tamaño o categoría de la misma.

Otra pregunta que surge es, ¿cómo se pretende competir y sobresalir? Para la inmensa mayoría de municipios que se ubican entre las categorías 4, 5 y 6⁴ (Ley 617 de 2000 y un puñado de departamentos que se componen de estos, la ruta no luce del todo clara, a juzgar, de nuevo, por los documentos de política, en su orden: plan de ordenamiento territorial, departamental, o municipal (plan, plan básico o esquema, según la categorización municipal), los planes de desarrollo, planes sectoriales, planes estratégicos de gestión ambiental y regional (por supuesto se incluyen los planes de ordenamiento y manejo de cuencas ambientales), planes y acuerdos estratégicos

departamentales de ciencia, tecnología e innovación y, en detalle, los programas y proyectos que acompañan la indicación de los primeros.

Con un sinnúmero de tecnologías gubernamentales, herramientas y metodologías de diseño institucional, hablar de inviabilidad en el panorama inmediato y futuro de tales territorios, es por demás una afirmación falaz⁵. Conviene, por el contrario, pensar estratégica y prospectivamente en posibilidades que no solo promuevan la viabilidad territorial, sino que, de forma eminentemente técnica, y sumando voluntad política y trabajo, faciliten la gobernanza territorial y tracen la ruta hacia la competitividad y la vanguardia.

Al menos, descubrir la manera de mirarse hacia dentro y frente a los demás, competir contra su propio legado y frente a las apuestas de otros. Crecer, surgir y reinventarse a partir de sus ventajas y a pesar de sus desventajas, teniendo como guías los instrumentos de planificación territorial. Más aún, evitar gobernar con las limitaciones y ponerse metas lo suficientemente retadoras. Eso es gestión.

Una forma de materializar estos anhelos en proceso de gestión es pensar con creatividad. Más que utilizar la palabra como un arreglo semántico, aquí se piensa como un concepto que alude a la facultad de crear o la capacidad de creación; crear, entonces, es realizar algo partiendo de las propias capacidades, incluso, producir algo de la nada.

Los gobiernos locales tienen la tarea de trabajar con rigor y ardencia, imaginar el futuro a partir de las posibilidades de su territorio, lo que ya se ha descrito como fortalecer esquemas asociativos territoriales bajo la idea de aprovechar

⁴ Las categorías enunciadas se comprenden de la siguiente manera de acuerdo con Ley 617 de 2000: la categoría cuarta, municipios con población comprendida entre veinte mil unos (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales. La categoría quinta, municipios con población comprendida entre diez mil unos (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales. Y la categoría sexta, municipios Población igual o inferior a diez mil (10.000) e ingresos corrientes de libre destinación anuales: No superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

⁵ A pesar de las vicisitudes propias de la descentralización y fenómenos propios de la cooptación política, la imposibilidad de generar recursos propios vía recaudo, el aislamiento (o confinamiento) geográfico frente a nodos urbanos con trayectorias económicas modernas, la carencia de oportunidades de financiamiento a iniciativas locales-regionales, la falta de representación política -real- en instancias nacionales y, sobre todo, la desesperanza notable en sus habitantes quienes, probablemente, actúan con algo de resiliencia y mayor resignación a los embates de la pobreza multidimensional y la incomunicación con el mundo de la televisión y la internet.

las relaciones funcionales evidentes en cada unidad espacial de análisis⁶, concebir y materializar las ideas en su periodo de gobierno, dar continuidad a los procesos del pasado y generar las condiciones necesarias y suficientes para que la continuidad de los suyos se asegure. Es por ello que los ciudadanos les otorgamos un voto de confianza, para ejecutar transformaciones significativas, para invitarnos a soñar y a creer en un mejor porvenir.

La tarea no es tan difícil como se cree. No es solo visualizar el qué, sino fundamentalmente el cómo; el dónde y con quién, porque el cuándo se resuelve con la visión. Claro, es indispensable concertar una visión territorial que supere el oneroso anhelo de emular otro territorio con mayor nivel de desarrollo económico o urbanístico, por ejemplo, sino que se inscriba en la lógica de cómo autosuperar barreras, de cómo reconocer potencialidades y cómo forjar acuerdos políticos miras al futuro.

Este es un buen punto de partida y se abona que en el PND 2018-2022 se registra una propuesta que, aunque no es nueva como se intenta demostrar bajo la sugerencia de la OCDE (2019) y que aquí se ha evidenciado que tal propuesta se remonta a la dualidad en el desarrollo territorial (relación centro-periferia) de Lewis (1960), contribuye a una mejora en la planificación del desarrollo pues busca aprovechar las potencialidades territoriales como motor de crecimiento y equidad de todas las regiones, mediante políticas, programas e instituciones eficientes, coordinadas y sensibles a las características del territorio.

Desde lo humano, cada persona, comunidad, organización, tradición, costumbre, historia; y, desde lo físico, cada paisaje, accidente geográfico, condición climática y recurso natural, representan una gran oportunidad para crecer, para avanzar y competir. Desde esta perspectiva es

cuando la noción de las ventajas comparativas y competitivas, en el lenguaje empresarial de Porter (1990), cobra sentido en la visión territorial. Saber sobre qué estamos de pie y con quiénes convivimos es un ejercicio intelectual indispensable para lograr que una ventaja comparativa se convierta en el mejor escenario para potenciar las capacidades locales con valores sociales, crecimiento económico, cultura e identidad, institucionalidad y sostenibilidad de un territorio; en otras palabras, se facilita el camino para superar, como bien lo estipulan Hausmann, Rodrik, y Velasco (2005, las restricciones operativas al crecimiento económico, consideración que también ha sido incluida en el PND 2018-2022.

Lo propuesto es un ligero recuento del deber ser del gobierno local desde el rol del liderazgo gubernamental y la gestión pública. Aunque es por todos sabido que la gestión territorial implica una serie de retos no sencillos de tramitar, apostarle a la concertación y al reconocimiento territorial haría que el reto del desarrollo local-regional sea realizable en el mediano y largo plazo. Por supuesto, en lo particular, desde el desarrollo económico que, haciéndolo incluyente, es un imperativo de gobernanza y legitimidad de los procesos. Desde esta visión, la técnica debería superar a la política. En otras palabras, los gobernantes y sus entidades territoriales, en línea con sus competencias, deben dotarse de mejores instrumentos y 'capital' humano rico en capacidades técnicas que hagan de la política el mejor vehículo para generar consensos de cara al cierre de las brechas, la integración, la participación y movilidad social.

Sin embargo, de acuerdo con Sotaruta (2004, citado en Nieth, 2019, p. 226), es claro que no todos los actores regionales tienen los mismos niveles de racionalidad y sus visiones, para el futuro de su región, pueden diferir reflejando

⁶ Es importante destacar la buena intencionalidad de la propuesta de relaciones funcionales del PND 2018-2022, por lo demás demostrada que no es algo nuevo como intenta evidenciar OCDE (2019) sino que se remonta a lo ya sintetizado desde la dualidad territorial (relaciones centro-periferia) tratada por Lewis (1960), se centra en fortalecer vínculos urbanos rurales a partir de consolidar un modelo de descentralización que permita conectar territorios, gobiernos y poblaciones en: a) Políticas e inversiones para el desarrollo, el ordenamiento y fortalecimiento de la asociatividad, b) Estimular la productividad y la equidad a través de la conectividad y los vínculos entre la ciudad y el campo, c) Sistemas de ciudades como motor para el desarrollo sostenible, inteligente y productivo, d) Gobiernos territoriales capaces y efectivos: fortalecimiento institucional y modernización para la descentralización efectiva y responsable y e) Instrumentos e información para la toma de decisiones que promuevan el desarrollo regional.

sus intereses y prioridades individuales / institucionales. En este razonamiento, aparece un concepto interesante para la discusión y es el de los “agujeros negros”, entiéndase aquel intento de articular el por qué los actores no desarrollan estrategias coherentes a largo plazo dado el énfasis en la cooperación y la colaboración dentro del mundo contemporáneo de “actores múltiples” y “valores múltiples” del desarrollo regional.

El desarrollo de estrategias y coaliciones en la planificación del desarrollo regional depende de los actores regionales que están dispuestos a desarrollar la capacidad institucional a lo largo del tiempo, al tener y utilizando redes sociales estables, y realizando funciones de puente entre sí. Este es un proceso que depende, en gran medida, de los actores privados (empresariales), activos e interconectados, con el sector público, especialmente los gobiernos subnacionales y con la academia bajo el mismo énfasis subnacional.

De acuerdo con lo anterior, la propuesta es avanzar, a modo de reflexión, en posibles respuestas a ¿Qué tipo de planeación del desarrollo se requiere para recuperar la gobernabilidad territorial, de manera que se logre una efectiva regionalización en el marco de un modelo de descentralización asimétrica? Quizás, una primera respuesta es que el tipo de planificación debe conducir a la definición de unas estrategias, unos programas y proyectos que garanticen, entre otros aspectos, la construcción de capital social, el fortalecimiento cultural e institucional y el desarrollo económico local y, en general, un desarrollo humano sustentable.

Finalmente, a continuación, se presentan algunas evidencias, a propósito del resultado final del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (énfasis en lo registrado en el capítulo “Pacto por la Descentralización: Conectar Territorios, Gobiernos y Poblaciones”), a través de las cuales se logra demostrar cómo se incorporaron algunos de los elementos analizados previamente:

a) Se parte reconociendo, a modo de diagnóstico, que en Colombia existen desafíos persistentes en materia de desarrollo territorial; por ejemplo:

1. Las diferencias en la reducción de pobreza de los departamentos más rezagados no han sido necesariamente los que más redujeron su incidencia.
2. Las trayectorias del desarrollo han sido heterogéneas, la diferencia entre pobreza en zona urbana y zona rural sigue creciendo, tal y como lo evidenció Lewis (1960) con su planteamiento sobre dualidad (relación centro periferia) en el desarrollo territorial.
3. Colombia no ha aprovechado el potencial de desarrollo territorial que se explica por su baja conexión entre sus territorios, “un 37% de la población vive en territorios intermedios y rural cercano a ciudad, los cuales a pesar de tener alto potencial productivo tienen baja participación en el PIB y mayor pobreza” (DNP (2019); una vez más se evidencia lo planteado desde Lewis (1960).
4. Se plantean retos en la articulación y concurrencia de inversiones a nivel territorial:
 - a) Multiplicidad de actores, lineamientos e instrumentos en materia de desarrollo territorial, en especial de Ordenamiento Territorial; b) Atomización de recursos a nivel municipal, baja concurrencia en proyectos de impacto regional (fuerte dependencia por transferencias (Sistema General de Participaciones, Presupuesto General de la Nación y Sistema General de Regalías) y c) Descoordinación de políticas e inversiones en la “llegada al territorio” y no hay un nivel intermedio fuerte para el desarrollo regional.
 - b) A partir del diagnóstico anterior registrado en el PND 2018-2022 y entendiendo la conexión de su contenido con lo expuesto en el artículo, a continuación, la conexión que evidencian las propuestas del PND, énfasis en el capítulo asociado a la descentralización, con el objetivo de este documento:
 1. Colombia debe de construir una nueva visión de desarrollo regional, la misma sigue las sugerencias OCDE (2019) y se ha demostrado

que no tiene nada de nuevo pues son postulados evidenciados desde la dualidad territorial de Lewis (1960), que considere:

- Impulsar competitividad y equidad regional a través de la conexión a mercados (Sistema de Ciudades y vínculos urbano-rurales).
- Políticas diferenciadas según particularidades y vocación de las regiones.
- Visión funcional del territorio.
- Desarrollar las oportunidades de crecimiento según potencialidades productivas de cada región.
- Revisión del modelo de descentralización del país.

2. La conexión entre territorios, gobiernos y poblaciones debe responder a lineamientos estratégicos como:

- Fortalecer políticas e inversiones para el desarrollo regional: a) Coordinación y articulación del Gobierno Nacional Central (GNC) para el desarrollo territorial; b) Alineación entre desarrollo y ordenamiento territorial y c) Fortalecer nivel intermedio de planeación.
- Conectar territorios (Sistema de Ciudades, nodos dinamizadores del desarrollo y fortalecer vínculos urbano-rurales): a) 2 Estimular la productividad y la equidad a través de la conectividad y los vínculos entre la ciudad y el campo y b) Sistema de ciudades: motor para el desarrollo regional.
- Promover mayor autonomía de las entidades territoriales fortaleciendo capacidades fiscales e institucionales: a) Fortalecimiento fiscal e institucional, b) Mayor eficiencia en el gasto público territorial y c) Asistencia técnica a los entes territoriales, énfasis en fortalecer competencias en la estructuración de proyectos de impacto regional.

- Instrumentos e información para fortalecer políticas de desarrollo regional: a) Más y mejor información, b) Modelo de administración de datos de suelo georreferenciados (catastro y ordenamiento territorial) y c) Promover uso de nuevas tecnologías para el fortalecimiento a entidades territoriales.

Conclusiones y recomendaciones

La gran conclusión que se puede extraer de lo dicho a lo largo del artículo es que el proceso de descentralización surtido en la últimas tres décadas en Colombia no debe ser entendido no como una sucesión de intentos fallidos hacia la construcción de regiones, sino como las distintas etapas que el país tenía que atravesar para comprender como los procesos de integración deben trascender las fronteras político administrativas, o esquemas de integración económica y escalar hacia espectros identitarios y culturales de la población; hecho que más allá de suponer un posible obstáculo, se convierte en el potencial a consolidar al interior de las mismas.

Desde lo operativo, las entidades territoriales deben estructurar procesos en, al menos, seis líneas articuladas con la perspectiva analítica mencionada a lo largo del escrito y que, a su vez, guardan cierta relación, como se acaba de evidenciar en la parte final de la sección anterior, con las apuestas del PND bajo su énfasis en la conexión entre territorios, gobiernos y poblaciones (Pacto por la descentralización):

Articulando prioridades regionales: desarrollando una sola voz en materia de planificación del desarrollo regional y estructurando proyectos de impacto regional con base en ejercicios de priorización y ampliación de ventajas comparativas y competitivas territoriales y que reconozcan la diversidad y la importancia comunitaria como valor para la asociatividad territorial;

⁷Esto es lo que se promete en el Pacto por la Descentralización: "Conectar Territorios, Gobiernos y Poblaciones" del PND 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad"; en donde se registra, a modo de ejemplo, que Colombia volverá a realizar una Misión por la Descentralización y que implementará una Política General de Ordenamiento Territorial que, entre otros aspectos básico, contribuya a la armonía entre los instrumentos de planificación del ordenamiento territorial y los de la planificación del desarrollo regional.

Agregando valor a los liderazgos regionales: tanto a nivel de los equipos de gobierno departamental como municipal/distrital, como con organizaciones de la sociedad civil, sector privado y academia. Por ejemplo, encontrar ‘mentores’ y voceros de ciertos áreas o proyectos en las subregiones y municipios/distritos. También, fortaleciendo las capacidades de tales líderes para la comprensión, socialización y legitimación de las iniciativas;

Fomentando la asociatividad territorial: uniendo personas y asociando a los agentes de programas y proyectos y coordinar los esfuerzos con -todos- los grupos de interés de la región;

Defendiendo, ante instancias de toma de decisión política nacionales, los intereses regionales: promoviendo la oportunidad, el cambio y la inversión regional, apoyando y nutriendo lineamientos convergentes de desarrollo. También en la perspectiva de forjar una marca territorial que avance hacia una identidad sólida y reconocida por todos los habitantes y organizaciones de la región.

Fomentando el direccionamiento estratégico y el apoyo técnico a proyectos de impacto regional, subregional y local: asegurar que exista un importante banco de proyectos y portafolios de inversión actualizados, de recursos públicos y asociaciones público-privadas en pro del fortalecimiento de los vínculos urbano rurales en los territorios y bajo la priorización de apuestas que respondan a las relaciones funcionales de los mismos.

Clasificando y priorizando paquetes de proyectos e iniciativas que estén financiados o susceptibles de financiar en el corto y mediano plazo. Realizar actividades de recaudación de fondos y donaciones para la inversión.

Sin embargo, a manera de conclusión y promoción de nuevos debates alrededor del proceso de descentralización y fortalecimiento local regional en Colombia, se presentan las siguientes consideraciones de fondo y sentido a las propuestas ya contempladas desde los marcos analíticos de la OCDE (2019) y los ODS, que servirán como insumo argumentativo para darle forma a los procesos que en el futuro inmediato (2019-

2020), como la Misión de Descentralización expuesta en el PND (2018-2022), encenderán el faro de cómo crear regiones con capacidad de competir y fortalecer las regiones existentes de cara a afrontar los retos del mundo globalizado y las siempre notables demandas internas.

Mejorar la coherencia de las políticas públicas territoriales

Como se señaló, el anhelo de alcanzar institucionalidad regional en Colombia supone la creación de escenarios de comunicación y documentos de política vinculantes e incluyentes y con visión de largo plazo, entre entidades territoriales que compartan intereses y proyecten visiones comunes.

Desde esta perspectiva, la naturaleza multidimensional de los ODS plantea un escenario de cooperación entre sectores de política, que sean abiertos a discutir posiciones y lograr acuerdos que, como lo sugiere la OCDE, se aborden desde una lógica multidimensional, en una variedad de proyectos horizontales e iniciativas de inserción internacional.

Es ampliamente reconocido, incluso bajo la mirada del enfoque de la *Nueva Gestión Pública* (Drucker, 1986; Moore, 1998; Ramió Matas, 2001; Bozeman, 1998 y Manning, 2001), que la cooperación interinstitucional y, ahora con la incorporación de los ODS, proporcionan una base sólida para en lo específico, pensar y actuar con base en mecanismos de coordinación y gestión por resultados, y en lo secundario, crear ambientes sociales de confianza y diálogo político.

Promover la inversión en desarrollo sostenible y apoyar el crecimiento inclusivo y el bienestar

Potenciar el desarrollo territorial con el cometido de alcanzar las metas e indicadores de los ODS a 2030 requiere de un financiamiento sin precedentes. En este sentido, la sostenibilidad debe ser entendida no solo desde la mirada ambiental o de recursos naturales no renovables, sino también económica, institucional y cultural. En este escenario, la inversión privada es esen-

cial para lograr un desarrollo sostenible a largo plazo.

Los proyectos subnacionales deben encaminarse a no dejar a nadie atrás, poniendo en marcha el desarrollo sostenible en todas partes y en beneficio de todos. Tanto la OCDE como los ODS reconocen que para medir el bienestar y el progreso se debe ir más allá del crecimiento del PIB, de ahí la necesidad de configurar mecanismos de respuesta a las demandas, algo cada vez más utilizado por los países en desarrollo para identificar y evaluar sus desafíos.

Promover asociatividad territorial

Para implementar las metas y los objetivos de los ODS, los gobiernos locales y departamentales, organizaciones no gubernamentales, el sector privado y la sociedad civil deberán formar equipos de trabajo a fin de desbloquear los recursos financieros necesarios, compartir tecnologías y crear capacidades territoriales asociadas a la identificación y potencialización de ventajas comparativas y competitivas, y en retos de gestión como la confianza institucional, las desigualdades en salud, el crecimiento ecológico, la desigualdad de ingresos y consumo y la calidad del empleo.

Del mismo modo, a la superación de problemáticas estructurales como la pobreza y el aislamiento geográfico y social. Para este ejercicio el rol dinamizador y cohesionador de organizaciones regionales, como las RAP o las RPG, puede resultar altamente vinculante tanto desde el liderazgo técnico como desde su rol de ente planificador y estructurador de grandes proyectos de impacto regional.

Fortalecer la disponibilidad y capacidad de producir datos que orienten la toma de decisiones inteligentes

Alcanzar las metas de los ODS e institucionalizar visiones regionales requiere que los gobiernos subnacionales e instancias de toma de decisión política cuenten con datos sólidos para capturar el progreso y la evidencia de las

demandas sociales. El fortalecimiento técnico de la descentralización va de la mano con que las regiones gocen de una completa base de datos ajustada a las necesidades de intervención y desarrollo de proyectos clave en áreas de infraestructura, sociales y ambientales; es decir, la información como punto clave para orientar la toma de decisiones inteligentes respecto a la planificación del desarrollo regional.

Con los retos tecnológicos que se imponen para la gestión territorial en el siglo XXI, por ejemplo, en uso de indicadores ambientales y de crecimiento ecológico y en la integración ambiental y económica a lo largo del tiempo, se puede facilitar el seguimiento y la revisión de los planes, programas y proyectos con fin de ofrecer eficientes procesos de monitoreo y evaluaciones de producto, resultados e impactos.

Es claro que la planeación estratégica y de largo plazo debe responder a estas realidades a fin de contar con certezas en valores de capital sensibles como la capacidad de la tierra, la topografía, los recursos naturales, el patrimonio cultural y saber ancestral propio de las comunidades étnicas y la cultura urbano-rural.

Referencias

- Bozeman, B. (1998). *Todas las organizaciones son públicas*. Ciudad México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Delgadillo, J., y Torres, F. (2008) Introducción; Dimensiones multicausales del ordenamiento territorial. En J. Delgadillo (Coord.), *Política territorial en México; Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio*. Ciudad México, México: Plaza y Valdez Editores.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad"*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>
- Drucker, P. (1986). *Administración por resultados. La era de la discontinuidad: las Pautas a Nuestra Sociedad Cambiante*. New York, USA: Butterworth-Heinemann.
- Germani, G. (1968). *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Gutiérrez, E. (2007). De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable. Historia de la construcción de un enfoque multidisciplinario. *Revista Trayectorias*, IX(25), 45-60.
- Hausmann, R., & Rodrik, D. (2003). Economic development as self-discovery. *Journal of Development Economics*, 72(2). [https://doi.org/10.1016/S0304-3878\(03\)00124-X](https://doi.org/10.1016/S0304-3878(03)00124-X)
- Hausmann, R., Rodrik, D., & Velasco, A. (2005). *Growth Diagnostics*. Massachusetts, USA: Facultad de Ciencias Públicas John F. Kennedy, Universidad de Harvard.

- Hirschman, A. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven, USA: Yale University press.
- Krugman, P. (1994). The Fall and Rise of Development Economics. Recuperado de <http://web.mit.edu/krugman/www/>
- Lewis, A. (1960). Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra. *El trimestre económico*, 27(108),
- López, C. (2016). *Adiós a las FARC ¿Y ahora qué?* Bogotá, Colombia: Debate.
- Manning, N. (2001). The legacy of the New Public Management in developing countries. *International Review of Administrative Sciences*, 67, 297.
- Margulis, M. (1970). *Migración y marginalidad en la sociedad argentina*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona, España: Ediciones Paidós Ibérica.
- Nieth, L. (2019). Understanding the strategic ‘black hole’ in regional innovation coalitions: reflections from the Twente region, eastern Netherlands. *Regional Studies, Regional Science*, 6(1), 203-216. DOI: 10.1080/21681376.2019.1578259
- Nun, J. (1972). Marginalidad y otras cuestiones. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, (4).
- OECD. (2016). *Regions at a Glance 2016*. Paris, France: OECD Publishing. https://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en
- OECD. (2017). *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*. Paris, France: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264278646-es>
- OECD. (2019). *Asymmetric decentralisation: Policy implications in Colombia, Multi-Level Governance Studies*. Paris, France: OECD Publishing.
- OECD/UN/UNIDO. (2019). *Production Transformation Policy Review of Colombia: Unleashing Productivity, OECD Development Pathways*. Paris, France: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264312289-en>
- Porter, M. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. New York, USA: Free Press.
- Putnam, R. (2001). El Capital Social: Medición y Consecuencias. *Isuma: Canadian Journal of Política de Investigación* 2 (primavera de 2001).
- Quijano, A. (1966). *Notas sobre el concepto de marginalidad social*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Ramió Matas, C. (2001). *Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: Modelos de Estado y cultura institucional*. Caracas: Venezuela: CLAD.
- Salazar, J. (2012). *Fortalecimiento del Sistema de Ciudades*. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación.