

P E R S P E C T I V A S

LA ESAP
LE PROPONE AL PAÍS

RELACIONES NACIÓN Y TERRITORIO

PONENCIAS



Escuela Superior de
Administración Pública

LA ESAP

LE PROPONE AL PAÍS

En la situación de crisis social que atraviesa el país, las Facultades y Posgrados de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP– convocaron a un gran diálogo nacional y territorial. Se entendió, entonces, que la deliberación, la reflexión y el intercambio de ideas permiten encontrar salidas a múltiples problemas que estaban en las calles y en los espacios informativos y de debate público.

Con la premisa de enfrentar estos tiempos aciagos con espíritu crítico y con ánimo de construir, la ESAP apostó por un escenario de ideas, metodologías y propuestas para la Administración Pública con la comprensión de que ese descontento social y la crisis de confianza manifestada en la calle tenían como uno de sus fundamentos el desempeño del Estado. De esta manera, fue preciso poner como centro del debate el sector público colombiano.

En la colección que les presentamos “PERSPECTIVAS, LA ESAP LE PROPONE AL PAÍS”, se consigna el resultado de ese debate profundo y propositivo que se dio en la discusión en mesas nacionales y territoriales a lo largo y ancho del país, compuestas por estudiantes, profesores, investigadores y personalidades de la vida pública nacional. Confiamos en que estas memorias contribuyan a las clases impartidas sobre Administración Pública y que orienten a los líderes del sector público en todo el país, en las acciones que se emprenda para salir de la encrucijada que puso sobre la mesa el Paro Nacional del año 2021.

En cada ejemplar, el lector encontrará las ponencias que abrieron el debate por cada línea temática y, por otro lado, los diagnósticos y propuestas que expresaron los casos en el país escogidos para contribuir a las soluciones que se requieren.



P E R S P E C T I V A S

Relaciones entre nación y territorios

Ponencias

Bogotá D.C., 2022

Estuvo al cuidado de esta colección
como su editor y compilador Jesús María Molina,
profesor y Decano de Pregrados

Relaciones entre nación y territorios

Ponencias



**Escuela Superior de
Administración Pública**

LA ESAP LE PROPONE AL PAÍS - RELACIONES ENTRE NACIÓN Y TERRITORIOS
© Compilador Jesús María Molina
GRUPO DE INVESTIGACIÓN

Primera edición, 2022 ISBN 978-958-609-100-8 (papel)

ISBN 978-958-609-101-5
obra completa electrónica

ISBN 978-958-609-100-8
obra completa impresa

© ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Director Nacional: Octavio de Jesús Duque Jiménez
Edición general: María Angélica Pumarejo
Coordinación editorial: Rodrigo Correa - Publicaciones ESAP
Diseño y diagramación: Oliver Rivera
Corrección de estilo: Karen Mendoza, Darío Ángel
Transcripción y revisión de textos: Daniel Alexander Guzmán, Jenny Paola Piedrahita

Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-
Grupo Publicaciones. Calle 44 N. 53 - 37 Bogotá, D.C.
Colombia, 2022
www.esap.edu.co

Catalogación en la publicación - Red de Bibliotecas – ESAP

Molina Giraldo, Jesús María compilador
Relaciones entre nación y territorios: diagnósticos y propuestas; Relaciones entre nación y territorios:
ponencias / Compilador Jesús María Molina Giraldo: Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública
- ESAP, 2022.
104 Páginas

Perspectivas. La ESAP le propone al país.

ISBN 978-958-609-100-8 (papel). 978-958-609-101-5 (electrónico)

1. Descentralización Administrativa--Colombia 2. Crisis Social--Colombia 3. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET
4. Ordenamiento Territorial-- Colombia 3. I. Título.

CDD-21: 353.46



Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni parcial ni totalmente, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por copia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la Escuela Superior de Administración Pública, salvo en aquellos casos en que expresamente así se indique.



CONTENIDO

Presentación	9
Ponencias	
Diego Dorado	10
Sandra Milena Castro	14
Carlos Ordosgoitia	18
Eduardo Verano de La Rosa	23
Carlos Moreno Ospina	27
Adriana Cancimance Martínez	30
Jairo Medina Pérez	33

Presentación

La ESAP le propone al país es una iniciativa que surgió en la decanatura de pregrados y la decanatura de postgrados. Ella busca generar reflexiones, análisis y también propuestas alrededor de la situación de crisis actual del país, cuyo antecedente inmediato puede ubicarse en la pandemia del Covid.

Su extensión también ha profundizado otras dificultades de naturaleza económica y social que nos han acompañado como sociedad desde mucho antes de la pandemia. Hoy, nos encontramos ante una situación muy preocupante en materia de orden público.

Los invitados a esta jornada, que analiza las relaciones entre la nación y las entidades territoriales, han escrito y participado en importantes escenarios del país, revisando qué sucede con los territorios y qué ha sucedido con las relaciones entre el Estado y estos. Asimismo, tiene que ver con el diseño del Estado y la forma cómo ha funcionado en sus vínculos entre la nación y los territorios, y que pudieran eventualmente, ser una de las causas por las cuales tenemos los niveles de rezago territorial que nos caracterizan en Colombia, así como también, los niveles de desigualdad económica.

Cada factor de esta discusión generará un panorama de mayor profundización de las dificultades en los territorios que han sido históricamente dejados atrás, y que no han recibido la atención del Estado, en contraste con los territorios que han sido beneficiarios de la implementación de políticas e inversión pública.

Naidú Duque

PhD, Docente de Carrera, Escuela Superior de Administración Pública



Diego Dorado

Exsubdirector Departamento Nacional de Planeación

Voy a empezar haciendo algunas reflexiones, desde mi papel como subdirector de Planeación Nacional al principio de este gobierno, al elaborar el Plan Nacional de Desarrollo y el actual Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la equidad”. Uno de los puntos centrales en los que nos concentramos fue el pacto por la descentralización y los pactos por las regiones. El desarrollo de Colombia esta centrado en la Cordillera de los Andes con algunos desarrollos puntuales como el Valle del Cauca, Atlántico y Antioquia.

En Colombia, el 75% del PIB está concentrado en el 3%, eso cuando estamos hablando del territorio continental que representa solamente el 56% de toda la extensión colombiana. Tenemos un 44% que es nuestra extensión marítima y está totalmente desconocida y nuestro desarrollo marítimo no representa mayor cosa en el PIB, pero si es un gran activo. El desarrollo de Colombia está utilizando o subutilizando su potencial de territorio y eso implica que, son las personas las que se están viendo afectadas.

Cuando se analiza el tejido empresarial colombiano se encuentra que este es muy frágil. El 92% son microempresas muy débiles: son empresas que viven casi al día o a la semana, y que por consiguiente, cualquier choque, cualquier cierre hace que ese mes no gane, y que se pierda muchísimo, tanto que puede volver negativo ese negocio. Entonces, hace que el negocio sea vulnerable, allí también se comienza a analizar la situación de desempleo del país, y se le suma a otra variable que es la del subempleo: entre las dos, desempleo y subempleo, estamos hablando del 50 % de la población económicamente activa, es decir, el 50 % de los trabajadores del país sienten que no tienen oportunidades, o las oportunidades que se les dan no los satisfacen porque no están de acuerdo con lo que estudiaron.

Pero si le agregamos otro elemento, que es el modelo de descentralización, la situación se torna más compleja. De hecho, en algunos textos, Jaime Castro hace una reflexión según la Constitución donde dice que Colombia es un 3 en 1 porque cuenta con rasgos de Estado unitario, Estado descentralizado y Estado federal.

Hay un problema con las políticas económicas que diseña el gobierno nacional, encontramos que están en medio de lo que llamo “el dilema entre la macroeconomía y la economía regional”. Ejemplo de esto es la reactivación económica.

El sector de la construcción visto desde una perspectiva macro es apropiado, pero no en una región como el Vaupés, donde el 46% de su PIB lo aporta el sector público. Luego, si uno pensara en la reactivación económica del Vaupés, posiblemente no pensaría como primera actividad impulsadora la actividad constructiva. Pensaría que hay que hacer que el Estado funcione para pagar rápido y para dinamizar todos los procesos de contratación porque el 46 % de estos mueven la economía de dicho departamento.

Algo parecido sucede si se traslada esta discusión al comportamiento económico de cada uno de los departamentos o de las regiones. En el país, hay regiones o departamentos que han venido creciendo por encima del PIB nacional. Antioquia, por ejemplo, en los últimos 10 años, ha tenido un PIB siempre por encima de los promedios nacionales, con lo cual uno se pregunta: ¿no será que es el momento para que departamentos como Antioquia, por poner este ejemplo, maneje libremente su economía? Y, por ende, ¿no es momento para que el gobierno nacional se centre en los departamentos que todavía necesitan un acompañamiento, para que sus economías sean mucho más integradas, mucho más pujantes, y puedan ofrecerles unas mayores y mejores condiciones a las comunidades?

Ahora bien, también cabe este razonamiento en este momento: no será incluso que, una de las funciones que debería comenzar a hacer, por ejemplo, la ESAP, es crear una mayor capacidad en líderes en materia de gerencia económica, pensando en que, esos departamentos pueden esos departamentos puedan comenzar a manejar su economía con mayores libertades y no esten restringidos a las acciones que hoy en día define el gobierno nacional. Eso es lo que he llamado “el momento del federalismo económico”.

Creo que el país está *ad-pertas* de comenzar a reconocer el poder de las regiones y su importancia. Reconocer el hecho de que Colombia es un país de regiones y que cada una de ellas debe mantener algún grado de independencia o de autonomía en el manejo económico. Por consiguiente, el gobierno central debería concentrarse en crear condiciones para que esos departamentos se vayan graduando en materia de manejo económico para que, en efecto, el departamento comience a crear ese ciclo virtuoso en donde la economía crece gracias a un tejido empresarial, un crecimiento del empleo, etcétera, de modo que esto cree un espacio social donde realmente la gente mejore sus condiciones de vida.

Departamentos como Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico, posiblemente no muchos más, y Bogotá, están en condiciones de darle enseñanzas de lejos al gobierno

nacional en materia del manejo económico. Es momento de pensar en dejarlos volar, dejarlos que sigan, y concentrarnos en esos otros. Hay que liberar un poco a esos departamentos pujantes para que, siendo más pujantes, puedan jalonar y poder tener una economía mucho más sólida, esto para que esas economías locales o regionales pasen de ser netamente microempresariales y comiencen a crear verdaderas condiciones o verdadero tejido empresarial, que se pueda traducir en mejor empleo de más calidad y en economías más acordes con la formación de la población económicamente activa de cada una de estas regiones.

Lo anterior implica cambios grandes; uno de esos cambios es algo que en su momento el mismo gobernador Verano de la Rosa lideró con la Ley de regiones; ahí también pusimos un granito de arena, desde el Plan de Desarrollo, pensando en una misión de descentralización. Creo que el país necesita crear condiciones, para que municipios y departamentos puedan crecer, y se pueda compensar la concentración de riqueza. De hecho, el éxito de China en los setentas que se tradujo en mayor crecimiento económico y hoy en día en mayor reducción de la pobreza fue gracias a una estrategia llamada “se creció la torta”, pero la institucionalidad controló cómo se distribuía. En conclusión, el gobierno tiene que estar pendiente de estar manejando los controles para que la concentración no se dé.

La descentralización es importante porque tenemos 1.102 municipios en el país, los cuales tienen 2.500 empresas y de esas, según los datos de la Superintendencia de Servicios Públicos, solamente alrededor de 250 tienen más de 5.000 conexiones; entonces ¿es rentable una empresa de prestación de agua potable con menos de ese número? Pongo el dato de las 5.000 conexiones no porque ese sea el número mágico, sino porque nosotros tenemos que comenzar a pensar en que la prestación de los servicios públicos, para que sea eficiente, tiene que ser creada con condiciones que los hagan sostenibles económicamente. Otro caso es este: hay municipios que piensan solamente en ellos, en administrar su inventario vial, y eso lleva a que no sea sostenible. Por eso, incluso en la ley del Plan de Desarrollo se creó un artículo en el que se le permitía a un municipio invertir en otro creando así la posibilidad de que existan servicios compartidos entre municipios.

Esto es parte de lo que la misión de descentralización debería pensar, en cómo le integra a ese modelo de descentralización del país el criterio de equilibrio económico en la prestación de servicios públicos, de manera que, en efecto, todos los colombianos podamos mejorar nuestro acceso a servicios públicos en forma sostenible, y no siga haciéndolo el Estado sin tener recursos, porque claramente una de las situaciones evidentes es el déficit fiscal, donde aquel, extrae dinero para poder cubrir esos vacíos, resultados de la mala distribución en la prestación de servicios públicos, incluyendo

entre estos la mala distribución en materia de educación y en materia de salud. Por ende, creo que es el momento de pensar en un modelo que nos permita darle mucho más poder a las regiones y crear condiciones para que las regiones se empoderen. Ahí la ESAP, las instituciones de educación y el Gobierno pueden jugar un papel muy importante al crear ese capital humano capaz de liderar el desarrollo de las regiones.



Sandra Milena Castro

Director de Gestión Técnica de la Federación Colombiana de Municipios

Las reflexiones que queremos compartir desde la perspectiva del trabajo diario que tenemos con los alcaldes empieza por plantearnos si en la década de los años 80 la política de descentralización fue una de estas herramientas propuestas para superar una profunda crisis de legitimidad del Estado que teníamos en ese momento y, preguntarnos también, si la descentralización sigue siendo una respuesta para encontrar salidas a la actual crisis. Por supuesto, para nosotros como defensores de la descentralización y de la autonomía territorial, la respuesta es un rotundo sí.

Necesitamos mejorar aspectos profundos, como la forma en la que se articulan la nación y los territorios. Parte de los reclamos que hemos podido escuchar estos días, están relacionados con esa falta de efectividad de las políticas públicas en el territorio y con las dificultades para lograr que los colombianos accedan o hagan efectivos algunos de sus derechos. El éxito de un modelo de descentralización no depende únicamente de las entidades territoriales, sino justamente de todos los niveles del Gobierno, incluidas las autoridades nacionales.

Cada nivel debe cumplir una función para que el Estado se organice en su conjunto de manera descentralizada, y así, pueda cumplir con sus fines esenciales.

Este tema de la articulación nación-territorio es uno de esos factores que consideramos clave para transformar la precariedad con la que viven lamentablemente muchas de las personas, 7.5 millones de colombianos, que ni siquiera tienen acceso a una canasta básica de alimentos y que están por debajo de la línea de pobreza monetaria extrema. Todas estas comunidades necesitan una acción mucho más articulada del Estado.

Al ciudadano le es indiferente qué nivel de Gobierno le presta un servicio. El ciudadano lo que quiere ver es servicios y nivel de calidad de vida de manera efectiva, y en ese sentido, tres dimensiones nos gustaría destacar. La primera es la articulación nación-territorio, en materia de visiones de desarrollo, esto pensando en esas diversidades que hay entre las regiones, lo cual permite que unas regiones jalonen más, pero también en que se pueda apoyar más a otras.

Parte esencial de eso, tiene que ser el diálogo acerca de cuáles son las prioridades de las comunidades locales a la hora de elegir las actividades económicas que se desarrollan en su territorio. Colombia, depende de manera importante de los proyectos mineros y de hidrocarburos y tenemos que tener en cuenta que vamos a una economía global que va hacia la descarbonización, hacia la mitigación del cambio climático y hacia la transformación de los combustibles. Colombia es un país con una gran cantidad de conflictos socioambientales muchos de los cuales son derivados de aquel tipo de actividades.

La participación, en especial de las comunidades, tiene que ser obligatoria y tiene que ir más allá de los espacios y de los mecanismos formales. Es en esta dimensión donde de pronto nos hemos quedado un poco, y se debe llegar a un modelo de gobernanza efectiva. Es indispensable que una sociedad como la colombiana sea capaz de construir de manera conjunta y pacífica unas visiones de desarrollo manteniendo un diálogo intercultural con respeto por el equilibrio ambiental y, sobre todo, manteniendo la prioridad de principios que deben ser superiores, como la paz y la democracia.

En una reunión que tuvimos con una funcionaria del Gobierno nacional, sobre estos temas, sobre cómo debía ser el diálogo entre niveles de gobierno derivado de la orden de la Corte Constitucional, ella nos decía qué pasaba si la nación tiene todo el soporte técnico para un proyecto muy grande, muy importante, y, aun así, la respuesta en lo local es un “no”. Nuestra posición fue decirles que “no” también es una respuesta, porque puede ser que el “no” corresponda a los valores, deseos, historia y con la geografía de una comunidad en particular. Aquí lo importante va a ser tener un verdadero diálogo, porque el no tenerlo es lo que nos está llevando a una crisis de legitimidad como la que estamos viendo en este momento. Entonces ese diálogo en materia de visión de desarrollo, creemos, es urgente de abordar.

La otra dimensión de la articulación entre nación y territorios es la articulación fiscal, o lo que consideramos nosotros debería ser un pacto intergubernamental. Colombia no puede seguir amarrada a una visión de hace décadas donde cada vez que se discuten temas de descentralización fiscal, el debate sea como si se estuviera distribuyendo una torta: a quien le toca un pedazo más grande que el otro. Lo que creemos es que deberíamos transitar hacia una visión de una cooperación fiscal en donde los distintos niveles de Gobierno comparten fuentes tributarias y se asignan coherentemente gastos de acuerdo con ellas de manera que, a lo largo y ancho de la geografía, podamos garantizarle unos servicios mínimos y unas condiciones relativamente similares de vida a las personas.

Hoy en día esa no es la visión. Es más, derivado de la Ley 617, su filosofía es que los municipios y los departamentos financian su propio funcionamiento y parte de

su inversión. Lo anterior sin tener en cuenta potenciales tributarios diferentes de las regiones, sin considerar que no todas las economías son las mismas y, es más, que no es deseable que sean todas iguales. En Colombia 107 municipios tienen más del 50% de su jurisdicción clasificada como un ecosistema estratégico: son parámos, bosques, bosques seco-tropicales, específicamente tienen humedales o tienen manglares. Allí no podemos desear o esperar que haya una economía urbana tradicional además de una economía formal, en donde la industria y el comercio tengan el mismo dinamismo, o que el predial, derivado justamente de vivienda urbana, lo sea. No, estas son regiones que probablemente deberían estar más inclinadas a la conservación, sus actividades económicas deben ser más armónicas y compatibles con ese uso.

Así las cosas, no tendría sentido exigirles a entidades territoriales, que tienen este menor potencial tributario, que tengan la misma capacidad de cualquier otra ciudad, grande o intermedia de financiarse a sí mismas. En Colombia tenemos que aceptar, que hay regiones que necesitan ser compensadas. Lo que sí tenemos que garantizar es lo que llama el Banco Mundial “Instituciones sociales geográficamente neutras”, es decir, a pesar de que esas regiones tengan un menor potencial tributario deben lograr ofrecer una calidad de vida similar.

En estos 30 años, los saltos que hemos tenido en las coberturas de los servicios básicos que están en manos de las entidades territoriales son absolutamente importantes. No obstante, se mantienen dos retos: uno, de las brechas regionales (y no solo las urbano-rurales), porque aunque nuestras coberturas universales son buenas, tenemos brechas muy grandes. y dos, la calidad. Nuestro pacto fiscal debe estar orientado a lograr esa neutralidad y a lograr distribuir fuentes y usos, pensando con ello en darle este mínimo de servicios similares a todos los ciudadanos sin importar su geografía, respetando también diferentes visiones de desarrollo.

Una última dimensión de la articulación entre nación y territorios está dada en materia de planificación. Aquí, voy a poner un punto que soporta una de las razones pragmáticas por las que la Federación Nacional de Municipios ha propuesto la unificación de periodos -que no es lo mismo que la unificación del calendario electoral-. La dificultad que enfrentan tanto el gobierno nacional o las administraciones nacionales (con las administraciones territoriales para acompasar sus Planes de Desarrollo) es que cada cuatro años estamos en lo mismo. Cuando los alcaldes ya logran tener el Plan de Desarrollo encarrilado el gobierno nacional está terminando. Con ello se atraviesa la Ley de garantías y no se pueden firmar convenios interadministrativos. Los alcaldes se quedan esperando un poco entonces que llegue el nuevo Gobierno, pero mientras llega el Gobierno, mientras hace su Plan de Desarrollo, cuando por fin tiene Plan de Desarrollo, los alcaldes se están yendo. Estamos en un círculo vicioso en el que no hay esa articulación en los ejercicios de

planificación. Sin eso, no podemos lograr esa articulación justamente de visiones de desarrollo que mencionamos al principio. Tampoco vamos a avanzar de manera estructural en un equilibrio entre fuentes y usos de la inversión nacional y regional.

Esas son las tres dimensiones en las que nos gustaría hacer énfasis sobre qué es lo que necesitamos mejorar, en lo que trabajamos entre las entidades territoriales y la nación. Lo precedente para dar una respuesta más efectiva a nuestros ciudadanos, para que ellos logren decir “esta carta de derechos que tenemos en la Constitución Política de 1991 es una realidad, es efectiva y es equitativa”. Para que digan que geográficamente sí lo es. Es decir, todos los colombianos, sin importar dónde estén, deben tener acceso a una canasta de bienes relativamente similar sin brechas regionales tan amplias como vemos hoy en día.



Carlos Ordosgoitia

Alcalde de Montería y presidente de la Asociación de Ciudades Capitales (Asocapitales)

Quiero comenzar hablando de la experiencia que hemos adquirido en la Asociación de Capitales que hoy presidimos, en la cual hemos logrado contar con una relación muy cercana entre alcaldes. Cuando los alcaldes del país tenemos agendas conjuntas, sobre todo los de las capitales, nos articulamos para que todos podamos hacer algo que históricamente no se ha hecho: entender que puede haber un cooperativismo, por ejemplo, entre Leticia y Montería y entre Cartagena y Bucaramanga. Eso lo estamos trabajando a través de la asociación.

Justo en estos momentos vemos en las calles manifestaciones por esas deudas sociales que hoy se hacen más evidentes con la pandemia. Tenemos un rezago de muchísimos años y la brecha social fue creciendo, en parte, por culpa de la descentralización, también en parte, por la falta de inversión social, por esa responsabilidad directa de lo que es organizar bien el ordenamiento del gasto público. En ese sentido, hemos hecho un gran avance con los alcaldes para que se conviertan en ejecutores de la inversión del gasto público. Que cada recurso que salga de cada alcaldía le llegue a cada ciudadano en inversión social, en mejoramiento de la calidad de vida, y que en este momento, mediante ello, se aumente la fe y la esperanza que tanto se requiere.

Además, es importante atenderlo dando una mirada constructiva, también con las regiones.

Contamos con una interlocución directa con la consejera presidencial de las regiones, Ana María Palau, con quien hemos podido consolidar una agenda de trabajo enfocada a la reactivación económica, el Plan Nacional de Vacunación contra el COVID-19, la alternancia educativa y la inversión para las regiones. Considero que eso es muy importante. Recientemente estuvimos en Medellín 14 alcaldes en una reunión informal. Frente a la cumbre pasada, no teníamos tantos alcaldes y no había tanto Gobierno escuchando los alcaldes y defendiendo de una u otra manera la inversión que se requiere en el territorio.

Esta interlocución de Asocapitales con el Gobierno facilita el diálogo entre gobernantes del territorio y los ministros.

Nosotros siempre les pedimos a los productores o campesinos, por ejemplo, que se asocien para lograr proyectos de impacto y materializar objetivos comunes. Eso lo estamos haciendo en Asocapitales. Nos hemos unido, hemos formulado criterios, hemos trabajado conjuntamente en ese propósito para poner en la agenda del país los temas que le preocupan a la gente: el empleo que hace parte de la reactivación económica, o también la seguridad en la cual trabajamos con iniciativas del proyecto de ley que busca reformar el sistema carcelario y penitenciario. En Asocapitales estamos articulando con el Gobierno la pertinencia de lo que hoy se requiere en las regiones sin importar las diferencias aunque entendiéndolas. Esa interlocución con el gobierno nacional nos permite que las regiones puedan participar en esa toma de decisiones y participar bien sea en invertir los recursos de regalías, o bien un plan de vacunación.

Como mandatarios conocemos el territorio y estamos en sintonía con el ciudadano. La primera defensa del ciudadano somos los alcaldes, y eso el gobierno lo ha entendido de manera muy asertiva. Nos ha permitido hacerlo entre los dos, entre nación-territorio, teniendo la nación la capacidad institucional, pero como alcaldes en territorio el conocimiento de lo que se requiere para nuestra gente. Al final del día, la política pública, tiene que ser social porque impacta finalmente al ciudadano, cualquier tipo de obra o cualquier tipo de proyecto.

Por ejemplo, cuando el Ministerio de Salud se anunció que se castigaría a los departamentos que tuvieran un bajo porcentaje de ejecución del plan de vacunas, a Montería le causó un impacto negativo.

Cuando teníamos un porcentaje superior al promedio departamental, las capitales alzamos nuestra voz y pedimos que se evaluara esa ejecución de manera independiente por cada municipio. O sea, no hacer la fórmula de meterlos a todos en una misma bolsa, sino, aplicar la medida solo a quienes no estuvieran cumpliendo.

Que tuviéramos menos vacunas, o estuviesen guardadas no era el caso, pero los que están cumpliendo debían ser incentivarlos con muchas más. Quiero decirles que fuimos escuchados en tiempo real en una reunión realizada hasta casi la una y media o dos de la mañana con el viceministro de salud Moscoso, con el gobierno, con nuestra consejera. Fuimos escuchados de manera muy asertiva ya que esos lineamientos impartidos por el Ministerio fueron revocados, y logramos que cada región tuviera la asignación de vacunas según su rendimiento y capacidad de aplicación.

Uno de los temas que hoy nos convoca, y es un tema recurrente en la agenda del país, es la reactivación económica. El 9 de diciembre de 2020, en el marco de la Cumbre de Ciudades Capitales, se conformaron cinco mesas de trabajo con el gobierno

nacional, trabajando Gobierno-Asocapitales, mesas de salud, tributaria, de seguridad y cárceles, educación y reactivación económica. Hoy tenemos ciento treinta y dos proyectos las capitales del país, de los cuales muchos ya están en fase 2 o fase 3. Ahí, por ejemplo, hay una gran dificultad pues muchos municipios, inclusive capitales, no tienen la capacidad de hacer proyectos y llevarlos a fase 3.

Esa articulación hace falta, al final, sí implica un poco la descentralización, pero también implica el desarrollo de esa actividad directa en el territorio.

Por eso, también en Asocapitales hemos ido avanzando poco a poco con esos alcaldes o esas alcaldías que tienen algunas debilidades en la conformación de los proyectos. Al final del día el Gobierno tiene el presupuesto. El Ministerio dice que ese proyecto es de interés nacional para esa región del País, pero no tenemos los estudios, los diseños, la elaboración y los presupuestos de acuerdo con lo que se requiere y eso ha sido una gran dificultad. Esas mesas nos han ayudado muchísimo a reactivar la economía, y tienen como objetivo coordinar los programas, los proyectos, las acciones, las fuentes de financiación y las metas orientadas a la reactivación económica.

En el marco de esa mesa, se han analizado la importancia de que los alcaldes, las cámaras de comercio y el Gobierno se articulen siempre para que las apuestas de la reactivación económica se traduzcan en un impacto real sobre las oportunidades de la población en lo económico y social. En ese sentido, hay dos temas que tenemos que considerar: identificar y desarrollar acciones para articular esas iniciativas y contar con información detallada y de calidad para tomar las decisiones. Por ejemplo, es de gran relevancia la articulación con el DANE, y en esa medida es importante mencionarla porque la reactivación económica de todos los sectores debe ser la prioridad para seguir trabajando entre las entidades territoriales. El gobierno nacional da una voz de esperanza en cada territorio al mencionar que la aceleración del plan de vacunación y del empleo deben ir de la mano, asimismo al señalar la importancia del retorno presencial a las clases, tanto de las universidades como de los colegios. Es algo realmente histórico, es una articulación permanente entre las ciudades capitales y el Gobierno.

Por otro lado, las ciudades capitales concentran el 47% de la población colombiana que generan el 55% del PIB nacional y concentran el 61% los migrantes venezolanos del país. Adicionalmente, y como resultado de estos efectos que ha tenido la pandemia sobre las ciudades capitales, es necesario mencionar que las ciudades enfrentan un gran reto asociado a la superación de la pobreza monetaria.

Esta afectó particularmente centros urbanos como Bogotá, Cali, Medellín, Bucaramanga, llevando a que allí se concentre un 65% de los nuevos hogares en situación de pobreza monetaria del país. Eso representa que ciudades capitales asuman nuevas cargas y responsabilidades con el objetivo claro de atender las diferentes dinámicas sociales y

económicas, entre ellas están las asociadas a ese fenómeno migratorio y al desplazamiento forzado que lleva a un aumento de las demandas por parte de las poblaciones que requieren que la dinámica urbana responda de forma eficiente a sus necesidades.

Tengo un pequeño ejemplo. Montería es una ciudad-región que tiene una gran influencia no solo en los 29 municipios que tiene el departamento sino en Sucre, Bajo Cauca, el Urabá antioqueño, el sur de Bolívar y así como se conforman unas dinámicas positivas en cuanto a la economía también hay unas dinámicas sociales negativas como la migración, la pobreza, el desplazamiento y la violencia. Eso hace que tengamos hoy que entrar a hablar con el Gobierno.

Hay que tener en cuenta, por ejemplo, la importancia económica de las ciudades dada por esa concentración de producción del sector industrial, de servicios y financiero, y también, del capital humano del país. En el mes de febrero, logramos sancionar la Ley 2082 del 2021, por la cual se crea una categoría municipal de ciudades capitales y se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa. Se van a dictar otras disposiciones y estamos trabajando ya sobre eso. Esta ley tiene como objeto, la creación de las categorías de ciudades capitales, las cuales tendrá un régimen especial para su organización, gobierno y también administración; así mismo, un tratamiento diferenciado por parte de las autoridades administrativas..

Con esta ley, por ejemplo, si somos muy buenos, en el Plan de Alimentación Escolar esos recursos van directamente a las capitales vía delegación del gobierno nacional. Si tenemos problemas con migración y tenemos unos recursos disponibles a tiempo, directamente Hacienda nos transfieren. A través de esta ley esos recursos entran en una especie de competencia sana y directa en donde ya el Gobierno central, delega al ente territorial. Así mismo, la ley creó la Comisión de Coordinación y Seguimiento para la implementación de esas políticas públicas. Todas esas medidas van a ser algo supremamente importante que va a cambiar hoy la historia de las ciudades capitales.

Finalmente, en Montería hemos tenido una gran experiencia siendo una de las ciudades capitales a las que el gobierno nacional ha admirado. Prueba de ello, son los proyectos estratégicos que la gente decidió, como una forma de participación en medio de la pandemia cuando no podíamos salir. Le propusimos a la gente que votara los proyectos que quisieran para sus comunas, proyectos importantes donde priorizamos lo que la gente votaba. La gente fue participe de ese presupuesto, del gasto de ese presupuesto. En la comuna 1 votaron por proyectos de continuación de ronda sobre la margen izquierda del río Sinú. En la comuna 2 votaron por una villa olímpica, lo que implica que después de 30 años tendremos una segunda villa olímpica. Tenemos el privilegio de dar a conocer al país y que se enamoren de Montería a través del bus Sinú,

que es el primer transporte público sobre el río y un transporte multimodal donde la persona con un solo ticket va a pagar el bus y el río.

Esto atrás mencionado es un efecto, y eso ¿quién lo ve? Lo ve el Gobierno a través de esa articulación donde están los proyectos, donde está el seguimiento, donde está lógicamente toda la observancia para que el Gobierno nacional y Gobierno local vayan de la mano y esa buena relación afecte positivamente al ciudadano. Finalmente, confiamos acertar para que toda la distribución que salga tanto del gobierno nacional como del gobierno local afecte redunde en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.



Eduardo Verano de La Rosa

Exconstituyente y exgobernador del Atlántico

Creo que todos estamos tratando de encontrar el camino para llegar a un país soñado, y mucho más después de todas estas jornadas de bloqueo, de discusiones, y después de un deterioro muy grande de la economía por efecto de la pandemia. Quería tocar varios temas, uno, el de la descentralización. Los alcaldes de las capitales, en cabeza pues de Carlos Ordosgoitia, que funge hoy como presidente de Asocapitales, y también habló en nombre de la Federación, de una u otra manera nos presentan las inquietudes que hay desde los municipios por los inconvenientes en el manejo de los problemas que ellos tienen. Las dificultades que hay porque, por ejemplo, se requiere de normas especiales en ciudades capitales y darle un tratamiento específico para un articulado que de una u otra manera fortalezca de una vez por todas a las áreas metropolitanas.

Lo que no tiene dinero no va a funcionar. Si no nos metemos eso en la cabeza nunca jamás vamos a hacer un verdadero proceso de descentralización. Al contrario, el país se está recentralizando y es lo que quiero tratar. Fui constituyente en el año 91 y desde que escribimos la Constitución hubo grandes acuerdos para tratar de buscar los recursos corrientes de la nación. Lo que era antes el situado fiscal son ahora las transferencias, todo lo que llega a través del Sistema General de Participación. Cuando se expidió la constitución este monto era un 26% de los ingresos, y lo que acordamos los constituyentes era que debía incrementarse anualmente un 1% hasta llegar a un 46% de los ingresos corrientes de la nación. Pero ¿qué pasó?

Cuando ya se iba a iniciar ese aumento de los recursos se frenó y quedó en el porcentaje inicial. Hoy todavía está en un 26% y por eso es que hay concentración absoluta y total de los recursos manejados directamente por la nación. Ello impide que entidades territoriales puedan surgir nítidamente y ser fuentes de solución para los múltiples problemas que tiene el territorio pues quieren manejar todo desde Bogotá y obviamente eso es imposible, y, mientras tanto, surgen iniciativas de estatutos especiales para las ciudades capitales. No obstante, el punto álgido está en los presupuestos. Si a las áreas metropolitanas no se les asignan recursos, si los recursos son diminutos con relación a los múltiples problemas que manejan, entonces terminan es haciendo estudios. Con ello hacen cada vez más una serie de planteamientos que nunca jamás pueden llevar a cabo, ni concretar, y mucho menos obras, que son las que realmente

le dan una importancia a una entidad territorial, a una ciudad capital, mucho más, a un área metropolitana o a los pequeños municipios.

Mucho más grave que lo que estamos diciendo de la recentralización de los municipios, he pregonado y he tratado de luchar por una serie de reformas al Estado respecto a esto. En este momento, la gran discusión que hay con la Presidencia de la República es para que saque el reglamento de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial; la Ley de Regiones, también, para que le asigne recursos que realmente hagan de ellas unas figuras territoriales fortalecidas con plata. La fortaleza no la da los papeles, no la da las funciones. Fui gobernador dos veces y siempre la discusión con el Ministerio de Educación es que nos quieren asignar más responsabilidades, pero sin darnos un solo peso adicional. Para que realmente se dé un país descentralizado, un país que busque el mayor desarrollo en el territorio, se necesita gobierno en el territorio y este, a su vez, necesita plata. Lo demás no es una solución, ya que no pueden hacerse procesos ni de educación, ni de salud, ni de infraestructura, ni de mayor desarrollo económico. Todo requiere recursos.

Este próximo 4 de julio se firmó la Constitución hace ya tres décadas y nos preguntaban a los constituyentes que estábamos en el seminario por el cumplimiento de ese país soñado. En ese marco hicimos nuestros comentarios sobre temas como la paz, la pobreza, la desigualdad, la corrupción. Este último tema ha sido un distractor de la discusión de fondo, ya que se dice que no se le puede dar más plata a las entidades territoriales, que no se puede descentralizar porque hay corrupción en estas, y si hay corrupción pues hagamos un control cada vez más estricto, más severo, que impida que la gente cometa actos de corrupción con los recursos públicos, pero no que ese sea el pretexto y la excusa para no hacer los procesos de descentralización como serían justos. La Constitución también está concentrada en la nación, entonces, eso es lo que realmente debe darse como discusión.

Los recursos se están concentrando cada vez más. Revisemos este dato de los recursos del Estado en Colombia el 85% los maneja la nación y todas las otras entidades el 15%. Entonces pregunto: ¿dónde están las decisiones, los programas, los proyectos, en fin, las posibilidades de avanzar en el desarrollo de programas de carácter local, regional o de ciudades capital? Respuesta: están concentrados en la nación.

Es la nación la que promueve, la que acepta, la que aprueba un recurso, un proyecto. Entonces lo que hemos tenido ahora es un crecimiento descomunal del aparato estatal nacional que cada vez es más grande.

No sé cuántas consejerías hay en este momento, pero creo que en los últimos años se han creado más consejerías presidenciales que departamentos, eso no puede ser. Hay unas consejerías y una serie de institutos que es un despilfarro inútil y que realmente

nosotros no vemos su utilidad. El problema de recentralización de esos recursos se recrudece; si no se cambia esa actitud de querer tener una nación cada vez más fuerte, más poderosa y robusta, no va a haber un crecimiento de la estructura territorial que es la que realmente tendría cómo manejar el país de una manera diferente.

Lo que hemos vivido en estos días ilustra bien esto que comento. La policía, por ejemplo, es escogida sin consultar en absoluto nada con el gobernador de la localidad. Llega un comandante, lo quitan, lo ponen, y él mismo no obedece para nada a un plan de Gobierno suscrito por el gobernador o el alcalde de turno: él tiene su propia agenda, tiene su propia visión y su manejo de la situación de orden público. Hay muchos operativos que se hacen sin la anuencia, sin la presencia y sin el visto bueno, ni siquiera de la gobernación, pero el gobernador sí responde por el orden público. Es una incongruencia absoluta, que se tiene que revisar en este proceso de recentralización.

Cuando los alcaldes ya tienen su Plan de Desarrollo y se lo presentan al gobierno nacional, y este finalmente se los aprueba, ya al gobierno nacional le queda únicamente un año para poder trabajar juntamente con ese gobernador o a ese alcalde. Les toca entonces a estos mandatarios renegociar todo lo que ya habían negociado con un Gobierno, con el siguiente que seguramente es contrario al saliente. De allí surgen muchas de las dificultades para poder implantar su programa de Gobierno.

Así, quisiera explicar por qué en la Constitución del año 91 quedaron los períodos de una manera diferente. Lo que se quería, como siempre, era evitar la concentración del poder de la clase política, para lo cual se llegó a la conclusión de que la única manera de lograrlo era separar las elecciones para que fueran realizadas en momentos distintos. Antes teníamos que en una sola elección y papeleta se elegía presidente, senado, cámara, asamblea, consejo, y también, obviamente, alcalde. Era un solo “salchichón”. La persona escogía a todos al mismo tiempo, entonces se decía que esa era la manera más fácil de que la clase política pudiese escoger no solamente alcalde, gobernador, sino también, imponer presidente.

○ sea que la única manera de controlar precisamente esa concentración de poder en la clase política era dividiendo las elecciones. Por eso tenemos una elección para presidente aparte, otra totalmente separada para Senado y Cámara y una elección para las autoridades locales. Hoy ya con la experiencia y con la realidad de los acontecimientos se requieren pronto unas decisiones que revisen este sistema.

Para terminar, había una discusión en la que nos preguntaban a nosotros por qué no pensamos en una reforma electoral, básicamente, acerca de cómo están los aspectos en el manejo de escogencia de las autoridades. Quisiera recordar que cuando llegamos a la Constituyente en el año 91, el país solo tenía 2 partidos. Es más, durante el Frente Nacional, a partir del año 1958 hasta el año 1974, durante 16 años se intercaló el

poder el partido liberal y el partido conservador. No había ninguna posibilidad de hacer política fuera de esos dos partidos tradicionales. Una de las grandes metas por las que llegó el M-19 a la Constituyente, especialmente, y algunas fuerzas políticas diferentes a los liberales y conservadores, era derribar la posibilidad de que siguiese este bipartidismo.

Con los cambios constitucionales se le quitaron todas las posibilidades a que hubiese bipartidismo. ¿Entonces a qué llegamos? A un multipartidismo y nos fuimos al otro extremo. De dos partidos pasamos a 80 partidos en menos de cinco años, y eso limitó y disminuyó notablemente el poder político que tenía cada uno de los diferentes partidos políticos. En un gran partido político, por ejemplo, las negritudes tenían cinco partidos políticos más.

Obviamente peleaban asidua entre ellos y nunca lograron tener acceso. Por eso fue necesario hacer una reforma política posterior para tratar de frenar esa libertad total al crear los partidos políticos. Hubo que ponerle una serie de talanqueras, hubo que ponerle un mínimo de votos, un umbral, etcétera.

Eso para decir cómo es la historia de una reforma política. Si queremos hacer una reforma electoral ya, creo que tenemos una experiencia como país. Podemos entonces razonar de una manera totalmente diferente, porque estamos ad portas de unos grandes y nuevos acuerdos fruto de todo este proceso de los taponamientos, de los bloqueos, y el Gobierno está sentado en la mesa de negociación. Seguramente llegarán algunos acuerdos que se van a tramitar con una nueva constituyente (no sé si un presidente) en su momento de salida, y esto pueda convocar a una nueva Constitución. El escenario sería que todo ese paquete de reformas en materia de pobreza, de desigualdad, de corrupción, pensiones, y que seguramente saldrán muchos otros temas, sea el propio Congreso en donde se pueda manejar todo ese proceso.

Esos eran los temas que quería tocar. Llegar a un país soñado.



Carlos Moreno Ospina

PhD, Docente de Carrera de la Escuela Superior de Administración Pública

Inicialmente, prefiero precisar en algo porque el territorio termina siendo cualquier cosa, entonces no sabe de qué se está hablando. La constitución del 91 estableció la nación y las entidades territoriales, entonces a esos territorios me voy a referir. Es decir, a departamentos, municipios, distritos y eventualmente, parece que cada vez con menos posibilidades, regiones y provincias. Empezaré por los que fueron los propósitos de la descentralización.

La descentralización no fue una estrategia, mecanismo o proceso que fuera dirigido a generar igualdad económica entre las regiones, jamás lo pretendió, jamás lo ha pretendido, y creo que es incapaz de realizarlo porque la descentralización es un proceso que básicamente se refiere a la organización estatal, y el Estado no es el responsable del crecimiento económico; o por lo menos, no debería ser en una economía capitalista o mixta, o como queramos llamar la economía que nos cobija a nosotros, en la cual estamos inmersos. Simplemente, la descentralización puede referirse a lo que debe hacer el Estado, y ese tipo de economía y ese tipo de sociedades, y eso no es el crecimiento económico.

La descentralización, básicamente lo que buscó fue garantizar los derechos a todos los ciudadanos de este país en cualquier ciudad y en cualquier lugar donde se encontrara habitando. Es esa tarea de garantizar los derechos la que no ha funcionado suficientemente bien, y de eso es muestra el nivel de movilización que tenemos en la actualidad, igualmente, la amplitud y la cobertura de esas movilizaciones a lo largo y ancho del territorio nacional.

Ahora bien, la descentralización avanzó en establecer una nueva organización del Estado, una nueva división del trabajo dentro de las organizaciones estatales. Lo ha hecho, pero también se ha rezagado, es decir, no ha sido suficiente para la cultura acendradamente centralista que tenemos los colombianos. Es una herencia ya casi que atávica, secular que viene del siglo XIX y de la cual no nos hemos desprendido. A tal punto es eso, es tan fuerte el peso de esa influencia centralista, que tenemos todos en la cabeza que actualmente, por ejemplo, están sin estrenar mecanismos de

participación que estableció la Constitución del 91 como la iniciativa legislativa por parte de las organizaciones públicas y de los políticos territoriales.

Los políticos territoriales jamás han presentado un proyecto de ley al Congreso para que sea discutido desde el punto de vista de las regiones, y no podemos esperar que un Congreso que no representa sino al nivel nacional, legisle para las regiones. Entonces estamos obviamente en un Estado unitario, en el cual el legislativo es único, las leyes son únicas y las leyes se dictan en el Congreso. Pero nuestras entidades territoriales y sus gobernantes jamás han presentado una iniciativa legislativa. No han sido capaces de ponerse de acuerdo en eso, es decir, no se han conformado realmente como actores políticos. Tenemos unas relaciones bastante inequitativas, bastante desiguales en las cuales el nivel nacional siempre ha tenido la iniciativa y siempre ha tenido la capacidad decisoria. Nuestros gobernantes territoriales realmente no han enfrentado de una manera seria las iniciativas o las necesidades de reforma que requiere el proceso de descentralización.

Absolutamente contrarios, pero sí diferentes del nivel nacional o del Congreso, los actores gubernamentales locales tienen la posibilidad de legislar o de por lo menos intentar legislar sus posiciones de Gobierno territorial. Jamás lo han hecho. Simplemente siguen en el juego que le interesa al nivel nacional, de negociar los proyectos de ley con el Gobierno, y lo que más negocian son los asuntos relacionados con las transferencias. Eso es de lo que más se preocupan. A nuestras autoridades territoriales les inquieta mucho que se disminuyan las transferencias o que no crezcan más, pero no les preocupa el grado de autonomía o la no autonomía con que las transferencias les llegan a sus territorios. Son unas transferencias y unos recursos muy importantes, y sí, muy necesarios, pero que están destinados a lo que el nivel nacional ya ha determinado de antemano.

El proceso de descentralización ha garantizado muchas cosas y facilitado otras, como por ejemplo los incrementos de cobertura de educación media que en este momento tenemos. Igualmente, los incrementos de cobertura de salud, posiblemente, aunque no es tan evidente. Los incrementos de cobertura de agua potable pero todavía en eso, tenemos muchos retrasos. Pero ¿qué hacemos?, o ¿qué hacen nuestras entidades territoriales? Hacen lo mismo en todas partes. Todos los que intervinieron antes en este evento han dicho que tenemos un país de regiones, o por qué no, un país de municipios, localidades, donde la mayoría de los municipios son rurales y se legisla para municipios urbanos. Un país donde la mayoría de la gente vive en las ciudades, eso es cierto, absolutamente cierto, pero los que viven en las ciudades, tienen exactamente los mismos derechos de quienes viven en la selva, y eso es lo que debe garantizar el Estado en su organización el nivel nacional y el nivel territorial.

Considero que la discusión hay que plantearla en diferentes órbitas. Si el problema solamente es el crecimiento económico, entonces sí, busquemos que las regiones ricas sigan siendo ricas y se vuelvan más, prosperen sin ninguna limitación, sin ninguna traba.

Y dejemos que los pobres se vuelvan más pobres, es decir, esa es la posición del liberalismo extremo, que es prácticamente lo que está en la base de la teoría económica del crecimiento económico. Ahí no necesitamos Estado, simplemente el sector privado funciona tranquilamente sin trabas, sin límites y puede desarrollar todo. No hay necesidad de un Estado que piense en redistribuir ingresos o que piense en redistribuir la riqueza, porque eso ya es una traba. No obstante, ese no es el punto de vista que aquí quiero sugerir.

Si la discusión la volvemos acerca de qué debe hacer el Estado, y que creo que es la labor de la ESAP como una institución dedicada a pensarlo, el problema de la descentralización y de la organización del Estado es sin duda, garantizar derechos. Entonces, creo que es una perspectiva de la descentralización y de las relaciones entre la nación y los territorios, que es un poco diferente. La ESAP debe asumir, y relativamente lo ha asumido, en este momento con la Constitución de nodos de desarrollo territorial, la promoción de unas condiciones en todos los territorios, y en todas las entidades territoriales para que tengan las capacidades de garantizar esos derechos que pregonan la Constitución. Creo que, simplemente, quería plantear una perspectiva distinta a la que han presentado mis antecesores para la discusión.



Adriana Cancimance Martínez

Estudiante de la ESAP del programa de Administración Pública Territorial, de la territorial Nariño, Alto Putumayo

Nuestro país atraviesa por momentos muy difíciles, realmente estamos en una crisis que nos afecta a todos. Con el espacio que nos ha dado la ESAP tenemos la oportunidad como estudiantes de proponerle al país, fórmulas, caminos o estrategias que nos lleven a obtener una solución, o a resolver parte del problema. Es importante destacar que desde los territorios los estudiantes somos los conocedores de cuáles son los problemas donde no hay presencia del Estado y tenemos prácticamente que actuar desde nuestro conocimiento territorial.

Es necesario hacer énfasis en el departamento de Nariño, en la zona costera y en los municipios de cordillera donde podemos observar que la educación llega a estos municipios con cobertura, pero no con la calidad que realmente amerita. Si miramos el tema de infraestructura vial, podemos decir que hay zonas de los municipios de cordillera que están tan apartadas de las cabeceras municipales que allí los campesinos hoy en día están obligados al tema del cultivo de coca porque otros cultivos no son económicamente rentables. Debe buscarse la posibilidad de incentivar la siembra de café o incentivar el cultivo de plátano u otros productos. Esto es muy difícil en un contexto donde se siembran cultivos ilícitos, los cuales llevan a que la agricultura se vea bastante golpeada por este aspecto. También podemos ver respecto al cuidado del medio ambiente que es mínimo, en vista de que este flagelo de los cultivos ilícitos, y a la vez, la falta de seguridad de la ciudadanía, todo lo cual hace que prácticamente en estos territorios no exista la institucionalidad como debería entenderse y asumirse.

Es importante hacer referencia a que en los municipios de quinta y sexta categoría del departamento se tienen muchas necesidades. Quizás, en este momento tan particular que se nos ofrece para proponer, sería muy bueno hablar sobre el tema de mejorar las capacidades de esos territorios, de esos municipios. Por ejemplo, podemos hablar de la situación fiscal de varios de los municipios de quinta y sexta categoría. Claramente podemos evidenciar que ellos prácticamente se financian es con las transferencias (el 70 y/o el 80%). Los tributos propios de sus municipios son mínimos, podría decirse que entre un 25 y 30% y encontramos que en estos municipios hay desactualización catastral. En la parte administrativa, en la mayoría de las entidades, no

se ha implantado el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) que permitiría a las administraciones y a sus territorios tener una mejor planeación estratégica.

En el tema social Prosperidad Social y DNP hacen las visitas para hacer la georreferenciación y las caracterizaciones de los hogares, pero hay una gran responsabilidad en el momento de la contratación del personal que realmente va a asumir esas caracterizaciones. Tuve la experiencia el año antepasado de trabajar con la primera entidad y uno puede mirar la dimensión tan amplia del problema. Hay familias demasiado vulnerable con una información precargada en el sistema, en el que aparecen con una vivienda digna cuando realmente no la tienen. Entonces ahí podemos corroborar que prácticamente los enfoques que se le dan a los programas sociales no son los más adecuados. Se debe tratar de mejorar, pues deberían estar realmente las personas que ameritan y que cumplen las condiciones para ser portadores de estos beneficios.

En estas regiones el acceso tecnológico es nulo. Con este tema de la pandemia hemos podido ver que hay muchos estudiantes que entraron en deserción escolar porque realmente no hay conectividad. No hay una garantía que le permita al niño o al joven, decir: “sí, tengo este medio tecnológico, lo voy a aprovechar”. No la hay. Hay alumnos que han desertado en vista de que el acceso a la tecnología está más al alcance de las grandes ciudades en las que ellos no habitan. En estos lugares apartados hay deficiencia.

De igual forma hay un gran desconocimiento, desde el ente nacional, sobre los territorios. Desde lo nacional hacemos una visión de los territorios, pero realmente no conocemos cómo es que la gente vive. No conocemos cuáles son sus necesidades, cuáles son las fortalezas que se pueden encontrar. La ruptura que tiene la nación con los territorios es bastante amplia. Debe agregarse que el ciudadano de a pie no conoce muy bien la estructura del Estado. Entonces hay esa limitación, o sea, el ciudadano realmente no sabe a qué ente acudir. Sienten que simplemente el Estado, es ese Estado opresor, el que siempre está para cobrar los impuestos pero que, nunca, tal vez, lanza una mirada allí al foco del territorio, donde se agolpan sin parar muchas necesidades.

Esta oportunidad que nos ha dado la ESAP de estudiar es grandiosa. Ha hecho que los estudiantes de la ESAP tengamos la oportunidad de participar, de quizás orientar en Nariño a muchas personas en tema de propuestas, cómo pueden hacerlas, si realmente son viables o no.

Unos grupos que están reunidos en el paro han decidido invitar a los estudiantes de Administración Pública y ayudarles a pensar en la colectividad, en el bien común, el cual puede verse refundido porque hay mucha premura o porque hay gente que piensa en los intereses personales. Todos quieren algo, todos quieren lograr un objetivo personal.

También es importante destacar la participación de la Escuela Superior de Administración Pública en algunos territorios. El año pasado se creó el programa de fortalecimiento territorial el cual algunos municipios han aplaudido mucho. A través de ellos se considera que es el momento en el que el estudiante interactue directamente con el territorio y se vincule a su realidad. Es allí cuando puede existir la articulación directa con el Estado, la presencia realmente de las universidades, de los estudiantes, construyendo país, organizando propuestas, mirando cómo podemos contribuir con un granito de arena para mejorar la situación que vivimos en estas regiones.

Finalmente para mejorar la relación entre nación y territorio se debe promover la creación de las oficinas municipales que están avaladas por Función Pública y denominadas como instancias de la gestión de proyectos. Eso es lo que realmente necesitan los municipios, ejecución de proyectos y financiación de los mismos por parte del Estado.

En este momento hay algunos municipios que son priorizados por la agencia de renovación de territorio. Son los 170 municipios PDET los cuales tienen como garantía la capacidad de presentar sus proyectos y tener una viabilidad a los mismos.

Sería muy interesante que no solamente estos fortalecimientos lleguen a los municipios PDET, sino que se incluyan todos los municipios de la nación, de igual forma sería muy bueno que la articulación sea con la ESAP, porque tiene 15 territoriales a nivel nacional. Los estudiantes después de tercer o cuarto semestre están en toda la capacidad de proponer y dejar esas enseñanzas, y también de salir un poco de las aulas para ponerlas en práctica. Es esta la tarea que realmente hace a un administrador público.



Jairo Medina Pérez

Estudiante de la ESAP del programa de Administración Pública Territorial, de la territorial Nariño, Alto Putumayo

Vivo en el municipio de Curillo, que es igualmente vecino de Puerto Guzmán, Putumayo. Entonces, vivo en la parte que colinda Caquetá, al otro lado de su hermoso río.

Caquetá es un departamento muy hermoso. El territorio tiene municipios que en su mayoría son de sexta categoría: son 16 municipios, muy abandonados a nivel nacional. Hablando del contexto nacional con lo territorial, estos municipios fueron escuchados y fueron vistos a nivel nacional por el tema de los acuerdos de paz. Con los acuerdos de paz se implementaron los programas de los municipios PDET, programas que aparecen en el Plan de Desarrollo con enfoque territorial. Fue gracias a ello que la nación les puso un ojo a esos municipios en el tema de proyectos, apuestas ambiciosas para para las comunidades, para el territorio.

Llevamos implementando los PDET más de cuatro años desde que se firmaron los acuerdos de cada comunidad en cada municipio, para poder hacer que estos grandes sueños que se formaron en las comunidades se pudieran materializar y hacer visibles. Hasta la fecha hay muy poquitos proyectos que han salido para estos municipios en el departamento de Caquetá. Ha faltado más apoyo a nivel nacional.

Las políticas públicas que estaban implementando a nivel nacional realmente no llegaron al territorio, no llegan a las comunidades que se espera. Tengo la teoría de que las políticas no se hacen bien desde el escritorio como a veces pasa a nivel nacional. Se aplica más efectivo en las comunidades, creando un vínculo con las comunidades, escuchándolas y procurando aplicar programas y proyectos que realmente beneficien a las comunidades.

Con el contexto territorial actual, acá en estas zonas, se han afectado los campesinos (en Caquetá, en donde gran parte del territorio se produce leche y sus derivados como el queso). Vemos que en el territorio hay más de 15.000 toneladas de queso acumuladas, guardadas porque no se pueden transportar. Imagínense una arroba de queso ahora a 40.000 pesos, a 50.000 pesos para el campesino. Eso es muy difícil porque ese campesino que se encarga todos los días, de lunes a viernes, de lunes a

domingo, levantándose tipo 2 de la mañana o 3 de la mañana a ordeñar, para poder sacar su queso y venderlo a un precio tan barato, a 40.000 la arroba, a 50.000, a 60.000.

Pero si miramos el contexto ahora, una libra de queso a nivel nacional, por ejemplo, en Bogotá, cuesta alrededor de 3.000 pesos, entonces un kilo de queso costará aproximadamente 8.000 pesos. Puede ser un ejemplo, a 9.000 pesos en otra ciudad. Entonces miren la forma que estamos bajando, y este paro existe porque estamos exigiendo nuestros derechos como campesinos y considero, que de ellos hago parte.

Son varios factores importantes los que están fallando por la falta de apoyo. El gobierno nacional al ponerse de acuerdo con los comités del paro a nivel nacional generaría un detrimento patrimonial a nuestros campesinos. Entonces el tema del paro, y eventualmente, el tema de la pandemia ha ocasionado la afectación de muchas vidas en nuestro departamento, y también ha ocasionado muertes de familiares. Igualmente estuve afectado por la pandemia, también tuve COVID-19, estuve 15 días en UCI. Son momentos difíciles para todos los nuestros, nacionalmente y mundialmente, pero en este tema han faltado políticas claras para nuestro territorio. Se plantean muchas políticas en lo nacional, pero realmente a este territorio no llegan las políticas al campo.

Igualmente, el tema de la vacunación lleva un ritmo muy lento. Esperamos que el Gobierno nacional cumpla con su compromiso y que esas vacunas lleguen pronto a nuestro territorio. Esperamos que en todo ese tema que está pasando se pueda hacer un acuerdo para que la violencia no sea el medio de dialogar. Los colombianos no somos violentos, los colombianos somos de paz, los colombianos somos personas buenas, de buen sentido.

Invito al gobierno nacional y a todos los gobernantes del nivel local que hagan un acuerdo con los campesinos porque son las personas que mueven las ciudades; el empresario agrario, el campesino es el que motiva, es el motor de una ciudad, de un pueblo. Entonces mi gran invitación es que este diálogo realmente llegue pronto. Ya hoy es 28 de mayo, llevamos un mes en este paro nacional que ha ocasionado muchas pérdidas y los que han sido perjudicados han sido personas en la ciudad. Pero estamos ejerciendo nuestros derechos, y se han luchado esos derechos que se quieren vulnerar, se ha triunfado en grupo.

LA ESAP
LE PROPONE AL PAÍS

**FIN DE
PONENCIAS**

*Para el diseño de este libro se empleó
la fuente Gill Sans MT en un formato
de 16,5 x 23,5 cm con 104 páginas*

LA ESAP

LE PROPONE AL PAÍS

En la situación de crisis social que atraviesa el país, las Facultades y Posgrados de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP– convocaron a un gran diálogo nacional y territorial. Se entendió, entonces, que la deliberación, la reflexión y el intercambio de ideas permiten encontrar salidas a múltiples problemas que estaban en las calles y en los espacios informativos y de debate público.

Con la premisa de enfrentar estos tiempos aciagos con espíritu crítico y con ánimo de construir, la ESAP apostó por un escenario de ideas, metodologías y propuestas para la Administración Pública con la comprensión de que ese descontento social y la crisis de confianza manifestada en la calle tenían como uno de sus fundamentos el desempeño del Estado. De esta manera, fue preciso poner como centro del debate el sector público colombiano.

En la colección que les presentamos “PERSPECTIVAS, LA ESAP LE PROPONE AL PAÍS”, se consigna el resultado de ese debate profundo y propositivo que se dio en la discusión en mesas nacionales y territoriales a lo largo y ancho del país, compuestas por estudiantes, profesores, investigadores y personalidades de la vida pública nacional. Confiamos en que estas memorias contribuyan a las clases impartidas sobre Administración Pública y que orienten a los líderes del sector público en todo el país, en las acciones que se emprenda para salir de la encrucijada que puso sobre la mesa el Paro Nacional del año 2021.

En cada ejemplar, el lector encontrará las ponencias que abrieron el debate por cada línea temática y, por otro lado, los diagnósticos y propuestas que expresaron los casos en el país escogidos para contribuir a las soluciones que se requieren.



Relaciones entre nación y territorios

Diagnósticos y propuestas

Bogotá D.C., 2022

Estuvo al cuidado de esta colección
como su editor y compilador Jesús María Molina,
profesor y Decano de Pregrados

Relaciones entre nación y territorios

Diagnósticos y propuestas



**Escuela Superior de
Administración Pública**

LA ESAP LE PROPONE AL PAÍS - RELACIONES ENTRE NACIÓN Y TERRITORIOS
© Compilador Jesús María Molina
GRUPO DE INVESTIGACIÓN

Primera edición, 2022 ISBN 978-958-609-100-8 (papel)

ISBN 978-958-609-101-5
obra completa electrónica

ISBN 978-958-609-100-8
obra completa impresa

© ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Director Nacional: Octavio de Jesús Duque Jiménez
Edición general: María Angélica Pumarejo
Coordinación editorial: Rodrigo Correa - Publicaciones ESAP
Diseño y diagramación: Oliver Rivera
Corrección de estilo: Karen Mendoza, Darío Ángel
Transcripción y revisión de textos: Daniel Alexander Guzmán, Jenny Paola Piedrahita

Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-
Grupo Publicaciones. Calle 44 N. 53 - 37 Bogotá, D.C.
Colombia, 2022
www.esap.edu.co

Catalogación en la publicación - Red de Bibliotecas – ESAP

Molina Giraldo, Jesús María compilador
Relaciones entre nación y territorios: diagnósticos y propuestas; Relaciones entre nación y territorios:
ponencias / Compilador Jesús María Molina Giraldo: Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública
- ESAP, 2022.
104 Páginas

Perspectivas. La ESAP le propone al país.

ISBN 978-958-609-100-8 (papel). 978-958-609-101-5 (electrónico)

1. Descentralización Administrativa--Colombia 2. Crisis Social--Colombia 3. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET
4. Ordenamiento Territorial-- Colombia 3. I. Título.

CDD-21: 353.46



Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni parcial ni totalmente, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por copia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la Escuela Superior de Administración Pública, salvo en aquellos casos en que expresamente así se indique.



CONTENIDO

Diagnóstico y propuesta nacional

Territorios diversos para una nación	9
Naidú Duque	

Diagnósticos y propuestas territoriales

Nariño: descentralización, presupuesto público y reactivación económica	29
Nathaly Burbano Muñoz	
Norte de Santander, Arauca	51
José Armando Santiago	



Territorios diversos para una nación

Naidú Duque

PhD, Docente de Carrera, Escuela Superior de Administración Pública

Este documento presenta los temas centrales de debate que se abordaron en las cuatro reuniones de la Mesa Nacional sobre relaciones entre la nación y los territorios llevadas a cabo como parte de la propuesta que la ESAP le propone al país y que tuvieron lugar entre los meses de junio y julio del año 2021. Como resultado de las discusiones y planteamientos presentados por los asistentes se consolidaron cinco grandes temas alrededor de los cuales se analizaron los problemas y limitaciones que los caracterizan, así como las posibles alternativas de solución más convenientes y pertinentes de acuerdo con nuestro contexto. Los temas que estructuran este documento, incluyeron la diversidad municipal y la homogeneidad normativa, para hacer referencia a la existencia de normas uniformes aplicables a todos los municipios, pero que han sido generadas sin tener en cuenta la realidad de cada uno. Dichas normas además desconocen directrices constitucionales que vieron la necesidad de diferenciar los municipios de acuerdo a características geográficas, económicas, poblacionales y fiscales.

El segundo tema se refiere a la existencia de áreas no municipalizadas como manera de referirse a los territorios que no alcanzan a ser cubiertos o descritos por el marco normativo local en Colombia. Estos territorios que están presentes en tres departamentos que antes de 1991 eran Comisarías, reflejan realidades sociales, económicas y geográficas que exigen un tratamiento particular, que podría resolverse mediante la aprobación de las Entidades Territoriales Indígenas. Como tercera temática, aparece el tema de los departamentos frente a los cuales el marco normativo también actúa de manera uniforme. Adicionalmente, las normas en Colombia no han logrado representar el papel que le debe corresponder a los departamentos dada su naturaleza de entidades de nivel intermedio.

En cuarto lugar, se discute alrededor de los recursos con que cuentan actualmente las entidades territoriales, en particular los municipios y que constituyen el talón de Aquiles para la descentralización y el ejercicio de la autonomía territorial. Para la mayoría de estas entidades, los recursos propios, provenientes del recaudo de los impuestos de su propiedad, son insuficientes por lo que en la práctica se genera una gran dependencia de los recursos nacionales los cuales en su mayoría tienen destinación específica. Con ellos se avalan recursos para garantizar ciertos bienes y servicios fundamentales, pero se dejan de lado otros sectores de inversión pública sin atender. Finalmente, el documento presenta la discusión sobre la composición y representatividad territorial del Congreso de la República en la que se evidencian las debilidades de una institución que es fundamental para las decisiones del país en las que priman los intereses políticos e individuales por encima de su función como legisladores de todo el territorio nacional.

Una mirada sobre la descentralización

Colombia es un país privilegiado a nivel territorial, cuenta con una gran riqueza hídrica compuesta por un gran número de ríos que atraviesan su geografía y acceso a costas en los dos océanos de mayor tamaño sobre la tierra. Más de la mitad de su territorio se compone de selvas, por lo que es uno de los países con mayor biodiversidad, y de mayor cantidad de páramos y especies de aves del planeta. La presencia de tres cordilleras montañosas le garantiza el privilegio de disfrutar de todos los climas y de la posibilidad de desarrollar una gran variedad de actividades agrícolas, pecuarias, comerciales, industriales y de servicios. Toda esta riqueza natural y nuestro trasiego y nuestro trasiego histórico también se han traducido en una importante riqueza social y cultural.

Si bien nuestra población está compuesta mayoritariamente de mestizos también cuenta con una importante participación de negros, mulatos, palenqueros y raizales, así como de un número importante de pueblos indígenas que se destacan por su variedad y diversidad. Como resultado, nuestro país cuenta con una pluralidad de manifestaciones de naturaleza cultural expresadas en su gastronomía, música, acentos, creencias, bailes, formas de vestir y expresarse.

No obstante, esta diversidad y riqueza antes que ser concebidas como oportunidades y potencialidades para la sociedad colombiana han sido interpretadas por los ámbitos gubernamentales, como obstáculos para la construcción de un proyecto unificado de país. El interés por la consolidación política del Estado ha conducido a la prevalencia del modelo unitario centralizado por encima de otras alternativas de diseño territorial. Este es el caso del modelo federal a cuya adopción mediante la Constitución de 1863 se le atribuyó la gran fragmentación territorial que experimentó el Estado a finales del siglo XIX y que justificó el regreso del unitarismo con altos grados de centralización. De igual manera se puede hablar que las medidas descentralizadoras fueron incorporadas de manera tardía ya que el modelo tradicional se resistía a reconocer la diversidad del territorio. Las preocupaciones que enfrenta actualmente el país evidencian el fracaso de una historia política e institucional en su intento por homogeneizar una realidad heterogénea mediante el manejo de los asuntos públicos a partir de autoridades y organismos de naturaleza nacional.

Sin embargo, no se pueden desconocer los esfuerzos llevados a cabo a través de las últimas medidas reformadoras en materia estatal implementadas durante la segunda mitad del siglo XX, en particular en los años 80, que propendieron por el traslado hacia los municipios de aquellas funciones que por su naturaleza no debían continuar siendo asumidas por el nivel nacional, en tanto se referían a asuntos de impacto específico y cuya intervención se atribuyó a las autoridades municipales de elección popular. Asimismo, se resaltan los logros conseguidos por el flujo constante de recursos nacionales orientados a los territorios para la atención de servicios de salud, educación, agua potable, saneamiento básico, y los esfuerzos llevados a cabo para fortalecer las fuentes de ingreso propias de las entidades territoriales. Pero, aunque prometedor, la descentralización territorial sigue sin ser alcanzada a plenitud.

Si bien la descentralización modificó la gestión centralizada de los asuntos territoriales y avanzó en la diferenciación de la naturaleza de los tres niveles territoriales, no ha logrado abrir la puerta de la diferenciación al interior de estos niveles, en especial lo concerniente al nivel local y al nivel intermedio. En cuanto al primero, la uniformidad legislativa y constitucional ha conducido a la concepción de una entidad única e indistinguible impidiendo avizorar las múltiples realidades municipales que nos caracterizan. En el caso del segundo, no solo se

puede hablar de una uniformidad normativa que desconoce las diferencias regionalmente, sino que el diseño del departamento está lejos de representar el papel que debería asumir como entidad de nivel intermedio. Además, persisten las brechas en materia de desarrollo económico y social entre territorios derivadas de las políticas públicas del siglo XX que orientaron los recursos de promoción económica hacia las regiones más prósperas y prometedoras condenando a los territorios menos aventajados a un futuro de estancamiento y atraso.

Diversidad municipal y homogeneidad normativa

En Colombia contamos con entidades del nivel local que se reconocen como municipios y que incluyen pueblos muy pequeños con poblaciones de alrededor de 1.000 (mil) habitantes, como los son los casos de Sativasur (1.100 hab.), la Victoria (1.118 hab.) y Busbanzá (1.138 hab.), como los más pequeños, hasta las ciudades más grandes que suman cientos de miles y hasta millones de habitantes, como son los casos de Medellín (2.483.545 hab.), Cúcuta (749.197 hab.) o Soacha (709.276 hab.) (Contaduría General de la Nación, 2021). Este tamaño poblacional coincide, para los más pequeños, con unos bajos niveles de recaudo que se reflejan en Ingresos Corrientes de Libre destinación (ICLD) que difícilmente superan los mil millones de pesos, en contraste con municipios como Medellín cuyos ingresos superan por mucho el billón de pesos (Contaduría General de la Nación, 2021).

Debido a que en nuestro país las fuentes de recaudo más dinámicas (IVA, Renta, entre otros) se han mantenido en lo nacional y que los municipios siguen basando sus ingresos en impuestos que gravan la propiedad, la capacidad fiscal de estos últimos tiende a ser bastante limitada, en especial porque su existencia tiene lugar en un contexto caracterizado por un desarrollo económico bastante desequilibrado. Como consecuencia, los recursos provenientes de la nación para la provisión de los servicios de salud, educación y agua potable y algunos para propósito general representan más del 80% de los ingresos para más del 60% de los municipios (DNP, 2021). Aunque estos servicios pueden cubrirse de manera suficiente, en la mayoría de los casos no sucede lo mismo para los bienes y servicios involucrados en los demás sectores de inversión en que tienen competencia los municipios y que se deben cubrir con recursos propios limitados y con un margen muy pequeño de transferencias de libre destinación.

El desarrollo desequilibrado ha conducido además a que para el 67% de los municipios del país las actividades económicas de industria, comercio y servicios no tengan una participación superior al 30% en su economía. Esto coincide con el hecho de que el 70% de la población está concentrada en apenas 130 municipios y distritos del país (DNP, 2021) por lo que son pocas las entidades en las que estas dinámicas económicas

son representativas. Estos niveles de concentración en materia del desarrollo económico son coincidentes con indicadores de calidad de vida, como por ejemplo el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), cuyos niveles superan el 70% para más de la mitad de los municipios del país (DNP, 2021). Lo cual refleja la presencia de debilidades importantes en materia de acceso a la educación, la salud, el trabajo y a las condiciones de la niñez, la juventud y la vivienda y los servicios públicos domiciliarios (DNP, 2011). De acuerdo con el DANE (2019) la proporción de personas que se encuentran en condiciones de pobreza multidimensional ubicadas en centros poblados y rural disperso fue 2,9 veces el de las cabeceras siendo la Orinoquía, Amazonía y Pacífica las regiones con los índices más elevados de IPM y las regiones Central y Oriental las que tienen los índices más bajos (DANE 2021).

A pesar de la gran diversidad y desigualdad que existe a nivel municipal en Colombia las normas les otorgan el mismo tratamiento a todos los municipios al margen de su tamaño, capacidades, limitaciones, dificultades y potencialidades. Por tal razón en nuestro país los municipios han sido diseñados para disponer de las mismas autoridades, organizarse de manera similar y asumir las mismas responsabilidades. Aunque para más del 60% de los municipios de nuestra geografía la población urbana no supera el 50% del total de sus habitantes y existe un número importante de municipios (140) con más del 40% de su población con pertenencia étnica (DNP, 2021) todos nuestros municipios tienen alcalde y concejo como autoridades de elección popular. Esto implica que los mecanismos de toma de decisiones frente a los asuntos colectivos son los mismos para todas las entidades territoriales desconociendo así las dinámicas comunitarias propias tanto en territorios étnicos como no étnicos.

Las normas también les han adjudicado las mismas funciones de inversión (educación, salud, ambiente, turismo, entre otras) y de gestión (planeación, presupuesto, contratación, entre otras) a las entidades territoriales de nivel local, sumando en la actualidad alrededor de 25 sectores de inversión pública, con por lo menos 300 funciones que han sido entregadas por igual a todos los municipios, sin contar las funciones de gestión (Duque y Moncayo, 2020). Debido a que los niveles de complejidad a la hora de asumir estas funciones son distintos, existen unas que pueden ser asumidas por la mayoría de los municipios y otras cuyo despliegue es más probable solo en las entidades municipales de mayor tamaño.

El diseño homogéneo continúa siendo la regla en Colombia, aunque la Constitución introdujo la posibilidad de establecer regímenes distintos para los conjuntos de municipios resultantes de un proceso de categorización basado en criterios de población, recursos fiscales, situación geográfica e importancia económica (artículo 320). Esto debería dar lugar a reglas distintas para cada grupo obtenido en términos de la organi-

zación, la administración y el gobierno. A pesar de constituir directrices constitucionales, las normas que se han expedido en materia de categorización solo han tomado en cuenta como criterios de agrupación la cantidad de población y de recursos fiscales de los municipios dejando de lado la situación geográfica y la importancia económica. Más importante que esto, las categorizaciones no se han realizado con el propósito de definir conjuntos normativos distintos para cada uno de los grupos municipales identificados. Además, debido a que el factor de clasificación predominante son los recursos, la categorización tanto municipal como departamental refleja únicamente la capacidad fiscal de estas entidades territoriales, por lo que la mayoría de los municipios de nuestro país (91%) (Contaduría General de la Nación, 2021) quedan ubicados en las categorías más bajas (5 y 6). Esto implica que la categorización, tal como se está llevando a cabo en la actualidad no permite una verdadera caracterización de los municipios de nuestro país.

Las únicas entidades locales que han recibido un tratamiento consecuente con sus características en Colombia han sido las grandes ciudades, en primera medida porque el diseño homogéneo está pensado bajo los parámetros que se ajustan a las condiciones requerimientos y capacidades de estas entidades. Y estos parámetros han sido aplicados a todos los demás municipios. Adicionalmente, en la actualidad existen regímenes particulares por ejemplo para Bogotá (Decreto-Ley 1421 de 1993) y los distritos especiales (Ley 1617 de 2013), además la Ley 2082 de 2021 que creó la “categoría municipal de ciudades capitales” incluyó la necesidad de expedir un régimen especial para esta nueva categoría de entidades territoriales.

Esto implica que urge la necesidad de establecer categorías para los demás municipios colombianos con el fin de definir grupos diferenciados que puedan contar con conjuntos normativos distintos, por lo menos en lo relativo a las competencias. Sobre este aspecto y tomando en cuenta los criterios de clasificación establecidos por la Constitución relativos a la población, los recursos, la importancia económica y la situación geográfica, se hace necesario caracterizar a estas entidades territoriales observando aspectos como, por ejemplo:

Población: número de habitantes, población ubicada en las zonas urbanas y en las zonas rurales, cantidad de habitantes que tengan alguna pertenencia étnica, los niveles de necesidades básicas insatisfechas o de pobreza multidimensional y las coberturas de los servicios públicos más importantes como la salud, la educación, los servicios públicos domiciliarios, entre otros.

Recursos fiscales: importancia de los ingresos propios y transferidos en los gastos municipales, nivel de endeudamiento, entre otros.

Situación geográfica: características geográficas del municipio; ubicación en zonas de frontera, costeras o riverleñas de ríos importantes; ubicación en zonas de orden público o en áreas de importancia ambiental; distancia de la entidad territorial a centros poblados importantes y condiciones de la infraestructura vial, entre otras.

Importancia económica: vocación económica del municipio, predominancia de actividades industriales, comerciales, agropecuarias o de servicios, participación en el PIB nacional, o departamental, etc.

A partir de estos criterios, y otros no mencionados, y mediante el uso de herramientas estadísticas y medios tecnológicos es posible en la actualidad llevar a cabo la categorización propuesta por la Constitución sin mayores inconvenientes. Un ejercicio de esta naturaleza fue realizado por Duque y Moncayo (2020) mediante el cual se obtuvieron cuatro grupos municipales y se describieron de manera general las posibles competencias hacia las cuales podrían orientarse los regímenes particulares de cada uno de los grupos obtenidos.

Clúster	No. de municipios	Población Étnica	Población Urbana	Coberturas de Acueducto y Alcantarillado	Participación de los recursos propios en sus ingresos corrientes	Participación de las transferencias en sus ingresos corrientes	Índice de Pobreza Multidimensional	Ecosistemas Estratégicos	Agricultura Ganadería Caza Silvicultura y Pesca	Industria, comercio y servicios
1	403	5,0	28,8	31,6	36,5	74,8	76,3	18,0	32,0	19,0
2	156	62,5	40,5	48,0	49,1	81,7	85,4	33,6	15,0	21,6
3	378	5,6	50,7	56,1	58,8	66,2	65,2	13,3	24,0	26,4
4	164	9,6	75,4	68,8	81,4	47,4	43,6	15,2	9,4	47,0

Fuente: Duque y Moncayo (2020)

Clúster	Funciones	Clúster	Funciones
1	Énfasis en el sector rural: Infancia y adolescencia Vivienda Acueducto, alcantarillado Salud Educación Promoción del desarrollo agropecuario	3	Sectores urbano y rural: Promoción del desarrollo económico Promoción del desarrollo agropecuario Infancia y adolescencia Vivienda Acueducto, alcantarillado Salud Educación Ambiente Infraestructura vial Equipamiento municipal Las demás funciones asignadas a los municipios
2	Sector urbano y rural con enfoque cultural: Ambiente Infancia y adolescencia Vivienda Acueducto, alcantarillado Salud Educación Promoción del desarrollo agropecuario y turístico Promoción del desarrollo económico	4	Énfasis en el sector urbano: Todas las funciones asignadas al nivel local en Colombia

Fuente: Duque y Moncayo (2020)

Áreas no municipalizadas

Se trata de territorios que en la actualidad todavía no han logrado ser reconocidos como municipios debido a que no cumplen con los mínimos requeridos por la ley en lo que respecta a cantidad de población y de ingresos para su formalización. Por lo tanto, no tienen autoridades de elección popular, ingresos provenientes de impuestos propios ni funciones asignadas por la constitución y las leyes como sucede con los municipios. Como consecuencia, los asuntos sociales que tienen lugar en sus territorios deben ser asumidos por los departamentos dentro de los cuales se encuentran ubicados. Esta situación está presente en los departamentos de Vaupés, Guainía y Amazonas que antes de la Constitución de 1991 eran considerados Comisarías, las cuales junto a las Intendencias tenían el mismo nivel territorial de los departamentos, pero se les consideraba más débiles que estos y por lo tanto eran administrados directamente en la nación.

Estos departamentos, igual que los demás considerados hoy antiguos territorios nacionales fueron reconocidos históricamente por sus diferencias en materia de economía, poblacional y geográfica. Las dificultades de acceso a estos territorios llevaron a que fueran explorados inicialmente (siglos XVIII y XIX) por comunidades religiosas o por comisiones científicas, principalmente de origen extranjero (González, 2010). Fue apenas a finales del siglo XIX cuando logran su reconocimiento e incorporación en la Constitución de 1863 y más adelante fueron diferenciados como Intendencias y Comisarías mediante la reforma constitucional de 1945. A pesar de que con la Constitución Política de 1991 se le ascendió a la categoría de departamentos sus características sociales, económicas y geográficas siguen sin sufrir mayores variaciones en comparación con las que tenían como territorios nacionales.

La mayoría de sus poblaciones son pequeñas comunidades indígenas que habitan el territorio de forma dispersa y alejadas unas de otras, incluso estos tres departamentos, en los que todavía existen áreas no municipalizadas, ocupan los últimos lugares en cantidad de población, y presentan los mayores índices de ruralidad, si se los compara con el resto de país (Meisel-Roca y otros, 2013). De igual manera y a pesar de ocupar el 35% del territorio del país estos tres departamentos tienen la menor participación en el PIB nacional (1.1%). Esto se puede explicar en gran medida por la baja conectividad que los caracteriza tanto a su interior como con el resto del país, ya que no poseen vías de acceso que permitan la comunicación entre sus zonas geográficas y con otros departamentos y el acceso se puede lograr prioritariamente por vías aérea o fluvial (Meisel-Roca y otros, 2013).

Dadas sus particularidades las actuales áreas no municipalizadas difícilmente podrían alcanzar los mínimos requeridos en número de habitantes (25.000) e ingresos corrientes de libre destinación (12.000) establecidos en la Ley 1551 de 2012 para poder convertirse en municipios. Esta es la razón por la cual el gobierno nacional de entonces expidió el Decreto 1454 de 2018 con el fin de autorizar la creación, sujeta a consulta previa, de dos municipios del departamento de Guainía por la unión de cinco de sus ocho corregimientos departamentales. La consulta realizada a las comunidades permitió la creación de uno de los municipios propuestos, Barrancominas, por la unión de las áreas no municipalizadas de Barrancominas y Mapiripana, en el año 2019.

No obstante, dadas las características diferenciadoras que identifican estas zonas y sus poblaciones, no es clara la razón por la que se debería optar por su formalización como municipios en lugar de avanzar en el reconocimiento de las Entidades Territoriales Indígenas. La conversión de estas áreas en ETI's (las cuales no fueron autorizadas por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) debería garantizar que sean administradas bajo las reglas de gobierno y con la definición de

prioridades sociales de acuerdo con las comunidades indígenas que las habitan y no mediante la imposición de formas de representación y asignación de funciones que aplican para los demás municipios del país. Sobre estos aspectos avanzó la Constitución Política de 1991 al hablar de los resguardos indígenas y también el gobierno nacional mediante el Decreto 632 de 2018 a través del cual se formalizó la figura de los Territorios Indígenas, para los cuales se establecieron autoridades, y asuntos particulares, así como recursos provenientes del nivel nacional para cubrirlos. Lo único que sigue pendiente es la formalización de la ETI.

Los departamentos

Los departamentos constituyen nuestras únicas entidades de nivel intermedio y que en la actualidad se encuentran compuestos por municipios. Aunque la Constitución de 1991 abrió la posibilidad para crear regiones y provincias, en la actualidad estas entidades siguen pendientes de formalización. De acuerdo con González y Jaramillo (2001) los entes subnacionales intermedios deberían cumplir funciones relacionadas con:

- Coordinación de la planeación seccional con la nacional
- Asistencia técnica, administrativa y financiera al nivel local
- Prestaciones de bienes, servicios y ejercicio de funciones administrativas
- Ejercicio de facultades normativas
- Ejercicio de facultades nacionales delegadas
- Subsidiariedad del nivel local
- Evaluación y control del nivel local

Este tipo de responsabilidades fueron descritas para los departamentos en Colombia mediante la Ley 3 de 1986, con el fin de atribuirles un papel distinto al que habían venido cumpliendo hasta el momento y que estuviera acorde con las nuevas circunstancias en las que la reforma del Estado puso énfasis en la descentralización orientada hacia el nivel municipal. Con ello, se buscaba que los departamentos pasaran de ser protagonistas en actividades de prestación directa, para asumir en adelante acciones de apoyo a la planeación nacional y subnacional, y constituyeran instancias de soporte técnico, administrativo y fiscal a las dinámicas de los municipios que así lo requirieran.

Sin embargo, esto no logro ser aplicado, por lo cual cada una de las normas sectoriales que están vigentes en la actualidad le asignan funciones similares tanto a los municipios como a los departamentos, contrarrestando así la posibilidad de lograr un despliegue del verdadero papel que esta entidad debería cumplir como nodo central de las relaciones intergubernamentales y generando una duplicidad de funciones entre los dos niveles territoriales.

Adicionalmente, las normas referentes a los departamentos también se caracterizan por su uniformidad normativa, es decir, no distinguen entre los tipos de departamentos que existen en nuestro país. Si bien ningún país puede avanzar en regímenes particulares para cada entidad territorial ni del nivel local ni del nivel intermedio, es evidente que se pueden establecer regímenes distintos para cada uno de los grupos de estas entidades que se puedan obtener de acuerdo con sus afinidades poblacionales, económicas, geográficas, y de las capacidades administrativas, fiscales y técnicas de sus administraciones.

Como se evidenció en el apartado anterior, algunos de los antiguos territorios nacionales que se transformaron en departamentos a partir de 1991 todavía padecen importantes limitaciones y particularidades que exigen un tratamiento diferenciado. Asimismo, es posible encontrar entidades que, aunque tengan limitaciones estén ubicadas en una mejor posición y otras con importantes ventajas en calidad de vida y desarrollo económico. Las variables para considerar a la hora de caracterizar y agrupar a los departamentos podrían ser algunas similares a las propuestas para los municipios, como los aspectos geográficos y la economía en términos agregados, pero también se debería enfatizar en el papel que esta entidad debe cumplir tanto en relación con sus municipios como en relación con la nación. Con lo cual, por ejemplo, el régimen de los departamentos con un número importante de municipios pobres no debería ser el mismo que el de aquellos que cuentan con entidades más robustas y aventajadas.

Más allá de su función de apoyo a la planeación nacional y el de servir como intermediadores en la ejecución de los recursos de transferencias orientados a los servicios de salud, educación y agua potable, los departamentos en Colombia podrían asumir otras responsabilidades relativas a:

- Promoción de la economía regional que permita la articulación entre sus municipios y territorios de otros departamentos, mediante el respaldo de proyectos productivos de gran alcance, la generación de cadenas productivas, entre otros. Esto es particularmente posible en los departamentos más ricos, y también la promoción a la economía rural para todos los casos en particular los departamentos más débiles.

- Incentivar la generación de vínculos intergubernamentales entre los municipios de su territorio y con otros departamentos a través de alianzas y figuras asociativas.
- Asumir en subsidiariedad las funciones municipales en aquellos casos en los que no sea posible responder por asuntos fundamentales para la calidad de vida como temas de vivienda, servicios públicos domiciliarios, alimentación, entre otros. Esto es particularmente necesario en los departamentos menos desarrollados económica y socialmente.
- Mediar en las relaciones entre los gobiernos, entidades internacionales, el sector privado como internacional con el fin de obtener recursos y diferentes clases de apoyos que se traduzcan en un mejor acceso a bienes y servicios públicos en los municipios.

La asignación de responsabilidades a los departamentos debería partir, igual que en el caso de los municipios, de un ejercicio previo de categorización que permita establecer grupos por afinidades económicas, ambientales, geográficas, del tipo de municipios que los componen y de la capacidad institucional de sus propias administraciones intermedias. Luego de esto se deberían establecer prioridades en relación con estas y otras alternativas de responsabilidades que conduzcan a hacer más funciona al nivel intermedio en nuestro país.

Si bien esta discusión está planteada para el departamento como entidad intermedia al interior de un estado unitario, también se puede partir de replantear la validez de esta entidad, así como del modelo de organización territorial que hemos adoptado hasta el momento. Frente a este tema el debate puede orientarse a considerar si es posible transitar hacia el modelo federal o el modelo regional, dada nuestra diversidad territorial y la imposibilidad del régimen uniforme de representar a todas las realidades territoriales que nos componen. Estas dos alternativas implican mayores grados de autonomía para los niveles subnacionales intermedios e involucran aspectos que trascienden las meras prerrogativas administrativas del modelo unitario, hacia las funciones legislativas y constitucionales de las entidades territoriales.

Las diferencias entre estos modelos territoriales son bastante significativas, en tanto el modelo federal permitiría que los que hoy son departamentos pudieran expedir sus propias constituciones, sus propias leyes y contar con órganos y autoridades judiciales propios. Esto implicaría en primera medida establecer los ámbitos diferenciados que deberían corresponder tanto el nivel federal como a los niveles intermedios y que darían lugar a un ejercicio autónomo de las diferentes ramas del poder público. Este modelo fue implementado sin mayor éxito en la segunda mitad del siglo XIX en Colombia, pero podrían evaluarse las condiciones requeridas y desarrolladas en la actualidad con el fin de sustentar su posible implementación.

El modelo regional, por su parte, podría ser una alternativa más conveniente en la introducción de gradualidad en la transformación de nuestro estado. Este modelo permite que las funciones constitucional y judicial permanezcan de manera exclusiva en lo nacional y que las funciones administrativa y legislativa sean compartidas entre el centro y los entes subnacionales. La diferencia frente al modelo unitario está en la posibilidad de que las entidades intermedias puedan legislar, en algunos asuntos de interés particular como sucede hoy en España, Italia y Bélgica.

Adicionalmente este tipo de estado debería permitir el remplazo de los departamentos por las regiones como nivel intermedio, cuya naturaleza trasciende la lógica de la mera entidad político-administrativa para permitir su articulación con la realidad social, ambiental, económica y geográfica del territorio. Esto implicaría que se debería redefinir el mapa político de nuestro país con el fin de lograr una mejor caracterización territorial a través bien sea de la fusión de departamentos o la división de sus territorios.

Recursos de las entidades territoriales

En la actualidad las entidades territoriales cuentan con diferentes fuentes de recursos para cubrir sus obligaciones constitucionales y legales, los recursos propios, las transferencias y las regalías. Los primeros se refieren a los ingresos generados por los impuestos que les pertenecen de acuerdo con su nivel territorial y cuyo tamaño está ligado de manera directa a las dinámicas de la economía. Esto implica que los territorios menos dinámicos económicamente tienden a recibir menos ingresos y viceversa, lo que genera como resultado, en un país con importantes desequilibrios territoriales, la presencia de una gran cantidad de entidades territoriales pobres, en especial si se refiere a municipios, pero también es el caso de muchos departamentos.

Adicionalmente, y como se mencionó antes, dado que el papel de los departamentos no está definido con claridad en lo que respecta a su papel de entidad intermediadora entre la nación y los municipios, los recursos departamentales están siendo asignados para los mismos sectores y actividades en los que tienen competencias los municipios. Pero su asignación no está sujeta de manera estricta a criterios de conveniencia social, técnica, administrativa o ambiental. Esto se debe a que en la actualidad no están claros los criterios de priorización que deberían aplicarse para asignar estos recursos en la provisión de bienes y servicios sociales, por lo que no se puede evitar su asignación en territorios de menor urgencia o necesidad.

En lo que respecta a las transferencias, nuestro país se caracteriza por contar con el Sistema General de Participaciones (SGP) que es producto de la evolución y transformación de las transferencias que antiguamente estaban dirigidas a los municipios y departamentos, cuyo origen se ubica en la reforma constitucional de 1968. En la actualidad estos recursos buscan cubrir las necesidades en materia de educación básica y secundaria y de salud de los grupos sociales que no pueden garantizar estos servicios por su cuenta, y que están ubicados en todo el territorio nacional. Adicionalmente se giran recursos para agua potable y también un porcentaje para libre inversión cuyos destinatarios son los municipios.

Los recursos del SGP constituyen una fuente de recursos de valor incalculable para las entidades territoriales en Colombia puesto que garantiza la cobertura de bienes y servicios que deben aportar en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas y que hoy están considerados dentro de los principales indicadores del índice de desarrollo humano, como son la esperanza de vida y los años de escolaridad. Con lo cual se cubre uno de los propósitos de las transferencias que es la provisión de bienes y servicios públicos que generan externalidades, cuya provisión no solo producen beneficios en la localidad en la que se realiza la oferta, sino que también pueden impactar habitantes de otras localidades (Acosta y otros, 1999).

Otro de los propósitos de las transferencias tiene que ver con la reducción de brechas en materia de capacidad fiscal entre regiones, lo cual justifica además que la mayoría de los ingresos se concentren en la nación (Acosta y otros, 1999). No obstante, existen por lo menos dos temas que requieren revisión en nuestro país con el fin de que este propósito se logre de mejor manera. En primera medida, el sistema de transferencias en Colombia prioriza los servicios involucrados y no exige contrapartida, además no evalúa las capacidades fiscales de las entidades territoriales hacia las cuales se destinan estos recursos. Es decir, que tanto entidades ricas como pobres tienen garantizadas las coberturas de estos servicios con recursos provenientes de la nación, aunque existan entidades que podrían asumir al menos en parte la provisión de estos servicios.

Adicionalmente, aunque los recursos de destinación específica resuelven en buena parte las necesidades en materia de calidad de vida concerniente a la salud, la educación y en parte el agua potable, no sucede lo mismo con los demás sectores funcionales que han sido atribuidos a los municipios colombianos. La porción correspondiente a libre destinación no es suficiente para respaldar las demás funciones municipales que tampoco se alcanzan a cubrir ni mínimamente con recursos propios por parte de estas entidades.

Para fortalecer los ingresos territoriales en especial del nivel municipal se propone:

- Establecer un mecanismo que permita que los ingresos departamentales lleguen a los municipios bien sea representados en bienes y servicios sociales que se puedan proveer a partir de criterios técnicos o de conveniencia pública, o mediante transferencias de libre destinación del nivel intermedio hacia sus municipios.
- Modificar los criterios de asignación de transferencias que permitan su focalización en los territorios más necesitados, eliminando su asignación, por ejemplo, en las grandes ciudades cuya capacidad económica les permite garantizar los servicios de salud, educación y agua potable.
- Aumentar el tamaño de las transferencias de libre destinación con el fin de garantizar que estos recursos puedan ser utilizados para los demás sectores en que tienen obligaciones los municipios y que no pueden cubrir debido al bajo nivel de los recursos propios.

La representación territorial en el Congreso de la República

Aunque la representación política sigue siendo la vía más importante para la formación de decisiones públicas (Velásquez, González, & Rodríguez, 2008), ha sido un reto para el Estado colombiano, aumentar la participación en las elecciones de estos representantes, lo cual ha sido cooptado y aprovechado por poderes tradicionales, en 1991, el 77,7% de las curules del Senado quedó bajo el control bipartidista; en 1994, el 74,4%; y en 1998, el 64,7%; sin embargo, la renovación del Senado en las elecciones de 1998 no llegó siquiera a un 10 % de figuras por fuera del bipartidismo, y esta situación, continua presentándose ya que la elección de senadores siguen concentrada en ciertas regiones o departamentos del país (Molina, 2008). Además, la abstención histórica en lo nacional y subnacional sigue fluctuando entre el 50 y 60% (CEDAE, 2013).

Se han realizado varias reformas constitucionales sentando bases para el funcionamiento del Congreso a partir de un nuevo diseño institucional tocando aspectos como: límites de la financiación de campañas políticas, umbrales de votación válidos para la obtención de curules en el congreso y cifra repartidora para la asignación equitativa de las mismas, participación por género, posibilidad de voto en blanco, voto electrónico y voto preferente, responsabilidad de partidos, régimen disciplinario, entre otros temas. Sin embargo, han resultado insuficientes los mecanismos para

disminuir la corrupción, haciendo cada vez más estructural el clientelismo y la falta de representación de los ciudadanos.

El funcionamiento del Congreso a partir de su diseño institucional no permite la contribución de esta institución al desarrollo de los territorios por falta de relación política y tampoco asume el papel de garante de las aspiraciones territoriales. Es de anotar los efectos negativos con relación a los acontecimientos de la relación Congreso-Paramilitares, que conllevó a la crisis del diseño institucional del congreso entre los años 2007-2009, generando la falta de transparencia y legitimidad, perdiendo credibilidad ante los electores.

En relación con la representatividad política de los territorios en el Congreso existe una desventaja para los distritos electorales donde residen menos ciudadanos, lo cual conlleva a que entre más habitantes tenga una circunscripción mayor representación política tendrá, tal es el caso de Bogotá que contó con 18 Representantes a la Cámara para el período 2006-2010 mientras que el Valle del Cauca eligió 10. (MOE. 2010, p. 18).

Hay varias alternativas para afrontar esta situación que no es coyuntural y responde a una crisis del sistema político, que se podría agravar con la disminución de congresistas. Algunas de las propuestas que sería pertinente revisar en el marco de la “ESAP le propone al país” son: incentivar un voto responsable, donde los ciudadanos estén mejor formados, se haga uso del voto programático, se retorne a la legitimidad del Estado y se plantee un nuevo diseño institucional del Congreso de la República que represente los territorios. Lo ideal sería crear una norma para que los distritos más grandes, tuviesen un umbral superior al de los distritos pequeños, para que no se manipule la mayoría de los escaños y así poder tener una representación más incluyente de todos los territorios.

Es necesario la profesionalización de los representantes, rebaja de salarios, inclusión de un porcentaje (CVY) como en el Congreso de Estados Unidos, uso de los mecanismos para destitución por incumplimiento, concienciación de la importancia del voto programático. Visibilizar espacios de control social como las veedurías ciudadanas al congreso de la república, por ejemplo. Darle vida al sistema de participación, con mayor incidencia en el ámbito político de la sociedad.

“Conveniencia de voto obligatorio, lo que reformaría el sistema electoral nacional y otras recomendaciones como: la mejora en la confección de las tarjetas electorales, la ampliación de los horarios para votar durante las jornadas electorales, el posible aumento de las mesas de votación, la ampliación de los plazos para inscribir el documento de identidad y, por último, un voto obligatorio solo para aquellos que ejercen su derecho por primera vez” (CEDAE, 2013, pág. 8).

Asimismo,

- Los representantes elegidos por voto popular no deben tener beneficios de servidores de carrera administrativa, ni beneficios fuera de los que corresponde a sus honorarios durante el tiempo de su representación.
- La remuneración no debería superar en promedio la asignación básica de cargo más alto de carrera administrativa de las entidades del Sector de la Presidencia de la República. Certificado por CNSC o el DAFP.
- Los pagos deben ser para el representante electo y si fuera sustituido este debe perder todo derecho y/o beneficio en términos de afiliación a seguridad social.
- Los tiempos de no legislación no deben ser objeto de pago y en ningún caso se deben pagar primas diferentes a las establecidas en los contratos laborales comunes y en las mismas proporciones.
- No deben existir beneficios y pagos finalizados el periodo para el cual fue electo.

Conclusiones

El propósito de este documento giró en torno al debate sobre los problemas y las propuestas de solución alrededor de los municipios, las áreas no municipalizadas, los departamentos, los recursos territoriales, y la representatividad territorial del Congreso de la República. En términos generales se pudo observar que en gran medida estas dificultades y soluciones están relacionadas con los diseños normativos aplicables a cada uno de los temas discutidos. Los diseños uniformes que se aplican actualmente para los municipios y los departamentos en general desconocen las realidades sociales, económicas, culturales, poblacionales, ambientales y geográficas que los identifican y que pueden constituir tanto problemas que deben solucionarse, como poten-

cialidades a ser aprovechadas y catalizadas. Para ello se propone aprovechar la alternativa de diferenciación y definición de regímenes por conjunto de entidades que la misma Constitución menciona y que constituye el principal objetivo de la categorización territorial, aunque las normas que tratan sobre el tema no lo hayan materializado.

Esta uniformidad normativa además es insuficiente, al punto que a nivel local todavía existen zonas no reconocidas y cuya formalización debería acelerar el proceso de reconocimiento de las Entidades Territoriales Indígenas de las que habla la Constitución Política en su Artículo 329. Esto debido a que las denominadas áreas no municipalizadas se componen principalmente de comunidades indígenas dispersas a lo largo de territorios de difícil acceso y con economías bastante limitadas si se las compara con el resto del país, pero que por ello no deberían recibir el mismo reconocimiento y tratamiento de los municipios.

Asimismo, frente a las importantes limitaciones que presentan las fuentes de ingreso territoriales, se discutió sobre la necesidad de mejorar los niveles de ingreso de los municipios, por ser las principales entidades vinculada a la prestación directa. Esto podría lograrse mediante el incremento de las transferencias nacionales de libre asignación, la generación de transferencias provenientes del departamento y la focalización de estos recursos para los municipios más débiles y necesitados. Finalmente, se propone una recomposición del Congreso para que su representatividad territorial sea más equitativa y su labor esté más centrada en la misión de esta entidad tan importante para los colombianos y menos en los privilegios que son reconocidos para sus miembros en la actualidad.

Referencias

- Acosta, O. L., Fainboim, I., Gutiérrez, C., & Zuluaga, B. C. (1999). Relaciones fiscales entre el Distrito Especial de Bogotá y la Nación (No. 013094). Fedesarrollo.
- CEDAE, 2013. Abstencionismo electoral en Colombia: una aproximación a sus causas.
- Constitución de los Estados Unidos de Colombia (1863). Cámara de Representantes, Colombia 8 de mayo de 1863. República de los Estados Unidos de Colombia

- Constitución Política de Colombia (1886). Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá. República de Colombia (1886).
- Constitución Política de Colombia (1991). Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá Colombia 6 de julio de 1991. República de Colombia.
- Contaduría General de la Nación, 2021. Resumen de categorización de departamentos, distritos y municipios -2021. <https://www.contaduria.gov.co/categorizacion-de-departamentos-distritos-y-municipios>
- DANE, (2021). Medida de pobreza multidimensional municipal de fuente censal 2018. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/medida-de-pobreza-multidimensional-de-fuente-censal>
- DANE, (2019). Boletín Técnico Pobreza Multidimensional en Colombia Año 2018. Bogotá, Colombia. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_multidimensional_18.pdf
- Decreto 1421 de 1993. Por medio del cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa fe de Bogotá. Diario Oficial No 40.958, julio 22 de 1993.
- DNP- Departamento Nacional de Planeación (2021). Terridata. Sistema de Estadísticas Territoriales
- DNP-Departamento Nacional de Planeación (2011). Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-Colombia) 1997-2008 y meta del PND para 2014. Dirección de Desarrollo Social - DDS Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida – SPSCV.
- Decreto 632. Por el cual se dictan las normas fiscales y demás necesarias para poner en funcionamiento los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés. Presidencia de la República (2018).
- Decreto 1454. Por el cual se emite visto bueno para la creación de los municipios de Barrancominas y San Felipe en el departamento de Guainía. Presidencia de la República (2018).
- Duque-Cante, N., & Moncayo-Jiménez, E. (2020). DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y CATEGORIZACIÓN MUNICIPAL EN COLOMBIA. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, 16(3).

- González, Edgar & Jaramillo, Ivan (2001), "El nivel intermedio en el arreglo institucional: diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano". Septiembre. CEPAL/GTZ
- González, L. M. (2010). Conocimiento y control en los confines del territorio nacional: hacia la construcción de un saber territorial, 1850-1950. *Historia y sociedad*, (19), 123-142.
- Ley 2081 de 2021. Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial No. 51.592 de 18 de febrero de 2021*.
- Ley 1617 de 2013. Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. *Diario Oficial No. 48.695 de 5 de febrero de 2013*.
- Ley 3 de 1986. Por la cual se expiden normas sobre la administración Departamental y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial No 37304, enero 1986*.
- Meisel-Roca, A., Bonilla-Mejía, L., Sánchez-Jabba, A. M., Bonilla-Mejía, L., & Sánchez-Jabba, A. (2013). *Geografía económica de la Amazonia colombiana. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana; No. 193*.
- MOE, 2010. *Kit de análisis electoral. Elecciones presidenciales y legislativas*.
- Velásquez, F., González, E., & Rodríguez, C. R. (2008). Participación ciudadana y representación política en contextos de conflicto armado. *Revista Controversia*, (191), 172-225.



Nariño: Descentralización, presupuesto público y reactivación económica

Nathaly Burbano Muñoz, PhD.

Docente especial ESAP Nariño

En la coyuntura de movilización nacional se han hecho evidentes las cuestiones estructurales por parte de personas y organizaciones en todo el territorio nacional, razón por la cual la Escuela Superior de Administración Pública ha convocado a un gran diálogo nacional y territorial, sobre posibles salidas a los diversos obstáculos que están presentes en la raíz de esta situación y que son detonante de los hechos que hoy movilizan al país. Se trata de un espacio de diálogo con actores académicos, sociales y gubernamentales, con el propósito de elaborar documentos técnicos que puedan trascender para acordar con dichos actores, agendas públicas, de trabajo colaborativo y de alianzas estratégicas interinstitucionales.

En la ESAP Territorial Nariño Alto Putumayo los diálogos se realizarán en cuatro encuentros virtuales (tres mesas y una plenaria), con base en tres ejes temáticos: 1) Descentralización, presupuesto público y reactivación; 2) Democratización y derechos humanos; 3) Rediseño organizacional y administrativo, lucha contra la corrupción y ética pública.

Como antecedente de los diálogos se realizó una jornada académica preparatoria con la participación masiva de estudiantes de los CETAP ESAP cuya deliberación se encuentra sistematizada en el presente informe. El primer diálogo sobre descentralización, presupuesto público y reactivación económica contó con una numerosa asistencia y con la participación de directivos y representantes de entidades gubernamentales como la Agencia de Renovación del Territorio, la Agencia de Desarrollo Rural, la Gobernación de Nariño y la Alcaldía Municipal del Tambo quienes coincidieron en la necesidad de fortalecer las inversiones públicas por medio de mejores condiciones presupuestales y técnicas para las entidades territoriales. De igual manera, se destacaron los aportes de representantes de organizaciones no gubernamentales como Fundación Grupo Social y Fundación EMSSANAR, quienes señalaron la importancia de fortalecer a las comunidades por medio de recursos y acompañamiento sostenible para el desarrollo de su potencial autogestivo, esto en alianza interinstitucional.

El segundo diálogo sobre Democratización y Derechos Humanos, se realizó también con una amplia asistencia y con una destacada participación de actores públicos y sociales como Subsecretaria de Paz y Derechos Humanos de la Gobernación de Nariño, Fiscalía, FUNDEPAZ, y líderes de Samaniego y Tumaco. En este espacio se reiteró el llamado para que los actores gubernamentales fortalezcan condiciones para la promoción y garantía de derechos, e igualmente presentaron alternativas para fortalecer los procesos de construcción de paz en el Departamento de Nariño. Para el tercer diálogo sobre reorganización administrativa y ética pública se convocó a entidades como Fiscalía, Procuraduría, Función Pública y Contraloría General, siendo ésta última la única entidad que atendió el llamado. En este espacio intervino el docente de la territorial para plantear una introducción con perspectiva legal sobre ética pública y lucha contra la corrupción, y sobre esta misma línea intervino Mario Gávez, abogado penalista y finalmente el gerente de CGR, quien presentó un panorama de la gestión de la entidad en la materia, siendo particularmente interesante la presentación de estrategias de control y de la mesa departamental de ética pública.

Una vez concluido el cronograma de mesas, el comité académico territorial integrado por los docentes: Libia Enríquez, Rodrigo Figueroa, José Alfredo

López, Hugo Narváez, Jesús Paguatián, Erlinto Velasco, Antonio Bastidas y Nathaly Burbano, realizó una plenaria de cierre para socializar la sistematización preliminar y establecer los parámetros y fechas para elaborar el presente documento técnico, de acuerdo con el siguiente contenido que se desarrolla por eje a continuación: 1) Diagnostico cualitativo/cuantitativo del problema identificado; 2) Soluciones que se han intentado en el pasado y por qué no han logrado una incidencia óptima; 3) Propuesta a nivel normativo organizacional, ideológico, presupuestal para incidir en el problema identificado; 4) Georreferenciación de los asuntos, ejes o problemas, soluciones identificadas; 5) Casos insignes que revelan los asuntos, ejes o problemas; 6) Soluciones ensayadas, propuestas innovadoras y provenientes de estudios comparados; 7) Conclusiones y 8) Referencias.

Diagnóstico cualitativo/cuantitativo del problema identificado

En el contexto de crisis de la deuda de la década de los 80 se profundizó la tendencia a transferir a las regiones las decisiones sobre provisión de bienes públicos, principalmente infraestructura básica y servicios públicos (educación y salud), por medio de sistemas de transferencias de competencias administrativas y fiscales. Estas precedidas por la descentralización política por medio de la elección de autoridades locales, bajo el principio de regionalización para el control territorial. De igual manera, la descentralización política favoreció la gobernabilidad democrática por su relación con la reducción de la deuda social derivada de los ajustes en el marco de la crisis de la deuda (Finot, 2006: 1).

En cuanto al balance de este proceso, las estadísticas de la CEPAL muestran que la descentralización no ha favorecido la calidad a la par de la cobertura, que sí se considera un logro de redistribución territorial del ingreso, aunque esta no ha sido equitativa, además de que no propicia la autonomía debido a la gran dependencia local de las transferencias que continúan administrándose de manera centralizada. Por esta razón es importante que las autoridades elegidas localmente cuenten con competencias, y fundamentalmente, con recursos y libre disposición para poder promover procesos de concertación público, social, privada para el desarrollo local (Finot, 2006). Esta es una consideración fundamental para contextualizar el debate sobre descentralización en el nivel territorial en Colombia y particularmente en Nariño, que se presenta a continuación.

Importancia del nivel local en las cuentas fiscales

Siguiendo con Finot (2006:3), uno de los focos de atención prioritario, es el relacionado con la participación de los impuestos locales como fuente de ingresos municipales, muy reducidos en América latina, que en correspondencia con las grandes disparidades territoriales registradas en la región, los impuestos locales suelen ser generados en su mayor parte por relativamente pocos municipios: aquellos donde se concentra la población de mayores recursos y/o las actividades más rentables. La gran mayoría de los municipios son extremadamente dependiente de las transferencias, muchas de ellas altamente condicionadas, limitación que se refleja con claridad en el caso del Departamento de Nariño.

No obstante, en varios países la participación municipal en el gasto público es apreciablemente mayor que en la generación de ingresos fiscales gracias a las transferencias. En América Latina parecen existir amplios márgenes para aumentar la autonomía local, pero ello dependería crucialmente de que los municipios pudieran contar con más recursos fiscales generados localmente y con una mayor cuantía de transferencias de libre disponibilidad. Lo decisivo sería poder hacer esto último sin amenazar el equilibrio fiscal (Finot, 2006: 3). Esta posibilidad debe ser analizada para el caso concreto de los municipios de Nariño, teniendo en cuenta las características socio económicas de los mismos.

Deficiencias en las transferencias territoriales

Según ya se ha mencionado, en América Latina se ha descentralizado, principalmente, la provisión de dos tipos de bienes públicos: 1) infraestructura y servicios básicos y 2) en distintos grados, los servicios de educación escolar y de salud. En consecuencia, los sistemas de transferencias deberían estar destinados, por un lado, a igualar el derecho de todo ciudadano a proveerse de bienes públicos locales y, por otro, a garantizar el acceso de todos los ciudadanos, independientemente del lugar en que residan, a acceder a un mismo nivel de determinados servicios, entre ellos, primordialmente, a los de educación escolar y salud. Esto implica, según postulados de ILPES (1998), un tratamiento diferenciado de las transferencias, según tengan una u otra finalidad, tarea que en el caso de Colombia refleja más bien un esquema de devolución de los servicios de educación y salud que antiguamente estaban exclusivamente a cargo del gobierno central (Finot, 2006: 4).

En los países unitarios (como Colombia) se comenzó por dar un tratamiento similar al financiamiento de la provisión de infraestructura básica y al de infraestructura de educación y salud: para ambos fines se contaba, de partida, con los recursos recaudados localmente más transferencias en principio de libre disponibilidad. La orientación social

del gasto se dio, en este caso, a través de condicionamientos a estas transferencias y/o induciendo a los municipios a comprometer sus recursos como aportes locales para poder optar a transferencias acordadas proyecto por proyecto a través de fondos de desarrollo social. Eso en cuanto a infraestructura, porque en lo que se refiere a régimen de personal del sector público en educación y salud, generalmente se decide centralmente y las remuneraciones son financiadas en su mayor parte a través de sistemas centralizados (Finot, 2006).

Señala Finot sobre el caso de Colombia, que en el 2001 los sistemas de transferencias vigentes - incluidos los fondos de desarrollo- fueron reemplazados por un solo Sistema General de Participaciones. En este sistema se hace una clara diferenciación entre transferencias sociales y transferencias territoriales. En efecto, en el caso de las destinadas a educación y salud (83% en total), se distinguen las subvenciones (en el caso de la educación escolar) y los subsidios (en el de la salud) asignados en función de una política social nacional. Los gobiernos locales claramente juegan el papel de agentes del gobierno nacional en lo que se refiere al sistema nacional de redistribución social del ingreso. En cambio, el resto de las transferencias (17%) son de libre disponibilidad, su cuantía está levemente vinculada a los esfuerzos fiscales locales y todavía están condicionadas predominantemente según objetivos sociales (41% debe ser destinado a saneamiento básico, 5% a deporte y 5% a cultura). Para la asignación de subsidios de salud, Colombia ha adoptado un sistema de evaluación de beneficiarios similar al de Chile, país que cuenta con una importante experiencia en materia de transferencias sociales.

En cuanto a educación, si bien el régimen de personal de los establecimientos públicos chilenos aun está centralizado, el financiamiento tanto para salarios de este personal como el acordado a establecimientos particulares en convenio, es definido -por las mismas sumas, independientemente de que los establecimientos sean públicos o privados- en forma regionalizada y en función del número de asistentes. Sin embargo (a diferencia de Colombia), la infraestructura de los establecimientos públicos aun es financiada a través de transferencias territoriales (Finot, 2006: 4).

La tendencia observada también implica que los sistemas de transferencias sociales tienden a diferenciarse de las territoriales, lo que sin duda es conveniente, pero también se puede apreciar que, en lo que se refiere a poder dotarse de bienes locales tales como infraestructura básica y servicios de infraestructura, el derecho ciudadano es aún muy dispar. En general, las transferencias que pueden ser destinadas a este fin son aun de menor cuantía y la posibilidad de adoptar decisiones autónomas en esta área sigue dependiendo primordialmente de las desiguales capacidades locales para generar recursos propios (Finot, 2006: 4).

La relación entre presupuesto, descentralización y planificación del desarrollo local debería tener como fundamento un sistema de transferencias territoriales que permita movilizar los recursos locales y mejorar las condiciones de vida de la población en particular de los sectores más vulnerables, para lo cual debe existir una correspondencia entre la demanda de los bienes públicos locales y la división político administrativa, para lo que sería importante contar con órganos electos de decisión en los niveles más próximos al ciudadano, e igualmente crear los incentivos suficientes para que los municipios más poblados se descentralicen, y los medianos y pequeños se asocien en función de ámbitos de demandas que los exceden, así, las transferencias territoriales deberían diferenciarse entre aquellas condicionadas y las de libre disponibilidad proporcionales a los esfuerzos locales (eficiencia fiscal y administrativa) para promover equidad y participación en los procesos de decisión local sobre cómo se efectuara el gasto entre trasferencias sociales y territoriales (Finot, 2006).

De igual manera, se requiere profundizar en el análisis de desempeño del gobierno local como asociado del gobierno central con la premisa de innovación en la gestión pública para impulsar proyectos e inversiones para la producción de bienes y servicios procurando recurrir a la asociatividad para hacer esfuerzos mancomunados para el desarrollo local, con participación del sector privado, del sector social y las instituciones técnicas y del conocimiento que tienen presencia en el territorio. Se trata de un proceso de construcción de acuerdos sobre la distribución del ingreso y el poder en lo local, impulsados por procesos de democratización y de fortalecimiento institucional que permitan un ejercicio autónomo de los territorios en la toma de decisiones con la capacidad técnica y profesional que demanda la gestión del desarrollo, tal como se reitera más adelante en el apartado de propuestas.

Para el caso de Colombia y sus departamentos, el tema presupuestal y fiscal se encuentra directamente asociado con los procesos de descentralización que profundizaron con la expedición de la Constitución de 1991 y que establece como propósito consolidar a Colombia como una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Lo cual se expresa en una estructura de gobierno central especializado en la orientación y coordinación general, en el manejo macroeconómico y en la creación de condiciones para la provisión de bienes y servicios de impacto global, y las entidades territoriales que tienen a su cargo la prestación de servicios públicos locales: educación, salud, agua, aseo, alcantarillado, movilidad, asistencia técnica, recreación, cultura, deporte, seguridad, entre otros, con autoridades locales que se eligen por procedimientos democráticos.

Soluciones constituidas en el pasado sin una incidencia óptima

Como se mencionó en la presentación del documento, el pasado 22 de junio se realizó por parte de la ESAP Nariño un diálogo sobre descentralización, presupuesto público y reactivación económica, que contó con una numerosa asistencia y con la participación de directivos y representantes de entidades gubernamentales como la Agencia de Renovación del Territorio, la Agencia de Desarrollo Rural, la Gobernación de Nariño y la Alcaldía Municipal del Tambo, así como representantes de organizaciones no gubernamentales como Fundación Grupo Social, Fundación EMSSANAR y Agencia de Desarrollo Local. En cuanto a soluciones previas que no han contado con plena incidencia, en el diálogo realizado se identificaron la formulación del CONPES Agropecuario Nariño en 2015 y la conformación de las Regiones Administrativas de Planeación.

Sobre el CONPES Agropecuario para Nariño, se trata de una respuesta institucional en el marco de la movilización nacional del sector agrario en Colombia en 2014, este documento que presenta la Política y estrategias para el desarrollo agropecuario del departamento. Su propósito es impulsar el desarrollo del departamento a partir de sus potencialidades agroecológicas y de un enfoque territorial diferenciado, que beneficie los productores rurales y las comunidades indígenas de los Pueblos Pastos y Quillasingas. Este documento consta de siete secciones, de las cuales, la primera abarca un diagnóstico general del departamento de Nariño, así como una caracterización específica del sector agropecuario para el mismo, en la que se identifican sus principales problemas y potencialidades. En la segunda sección, se presenta el objetivo general y los objetivos específicos para el desarrollo agropecuario del departamento. La tercera describe las estrategias de construcción de la política que permitirán garantizar su debida gestión y los planes de acción correspondientes a los problemas y potencialidades identificados. El financiamiento por áreas y componentes se presenta en la cuarta sección, mientras que en la quinta se plasman las recomendaciones de política. No obstante la existencia de lineamientos, existe la percepción de que su ejecución es incipiente, tal como lo señala el director territorial de la Agencia de Desarrollo Rural, Eduardo Enríquez Caicedo, quien destaca que la agencia es la responsable de la ejecución de dicho CONPES, que no alcanza un 50% de ejecución debido a que existe una cierta “desconfianza administrativa” hacia los territorios que limita las capacidades de gestión y ejecución, debido a que los recursos destinados por el gobierno central son insuficientes y centralizados, dadas las condiciones y requisitos para acceder a los mismos con verdadera autonomía territorial (CONPES, 2015).

En cuanto a la Región Administrativa y de Planificación -RAP Pacífico- constituye una apuesta asociativa territorial de los departamentos Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño. Su objeto es promover el desarrollo económico y social, la inversión y la competitividad regional. La RAP Pacífico pretende ser un hito en la historia de la descentralización, el desarrollo territorial del país, el liderazgo basado en un esquema de planificación que surge de la base social, las comunidades, las expresiones culturales, los procesos económicos y la riqueza de los recursos que caracterizan al Pacífico. Se trata de la segunda Región Administrativa y de Planificación constituida en el territorio colombiano en el año 2016, después de la RAPE – Central constituida en 2014. Luego de ello se han constituido la RAP Caribe en 2017, RAP Eje Cafetero en 2018, RAP Amazonía en 2019. No obstante, su importancia simbólica, el avance o materialización de proyectos y acciones estratégicas es modesto en el propósito de promover una profunda descentralización administrativa que permita la autonomía de las regiones para la inversión de recursos. Puntualmente en el caso de Nariño, en el marco de la RAP se considera prioritaria la construcción de la doble calzada entre Pasto y Popayán, y en general, la conectividad aérea, vial y el acceso a nuevas tecnologías para lograr una reactivación económica integral (RAP Pacífico, Gobernación de Nariño 2021).

Propuesta en lo normativo organizacional, ideológico y presupuestal

En el marco de este mismo diálogo sobre descentralización, presupuesto público y reactivación económica, contó con la participación de directivos y representantes de entidades gubernamentales como Agencia de Renovación del Territorio, Agencia de Desarrollo Rural, Gobernación de Nariño y Alcaldía Municipal del Tambo; quienes coincidieron en la necesidad de fortalecer las inversiones públicas, por medio de mejores condiciones presupuestales y técnicas para las entidades territoriales. De igual manera, se destacaron los aportes de representantes de organizaciones no gubernamentales como Fundación Grupo Social y Fundación EMSSANAR, quienes señalaron la importancia de fortalecer a las comunidades por medio de recursos y acompañamiento sostenible para el desarrollo de su potencial autogestivo, esto en alianza interinstitucional.

Síntesis diagnóstica/propuestas

Actores gubernamentales		
Gobierno Nacional	<p>Agencia de Desarrollo Rural (Nariño) Esp. Eduardo Enríquez Caicedo, Director Territorial</p>	<p>Recursos insuficientes y centralización en la gestión de los recursos frente a lo cual, se propone fortalecer la "confianza administrativa" y capacidades técnicas y presupuestales. Esto último implica una revisión de los recursos disponibles del gobierno nacional por medio de una reforma pensional, revisión de la deuda externa, y de la asignación de recursos al interior de la ADR, por ejemplo, el monto que se asigna al CRIC Cauca.</p>
	<p>Agencia Renovación del Territorio- Gerencia Pacifico Mg. Amanda Castillo, Delegada</p>	<p>Los PDET constituyen alternativas para lograr el desarrollo subregional que se articulan con base en 8 pilares y 1534 iniciativas, en el caso de Nariño, la ART apoya los procesos de estructuración de los proyectos priorizados en los municipios PDET, los cuales se orientan a los sectores de transporte, mina y energía. En cuanto a propuestas, destaca la articulación para implementar los proyectos, como en el caso de la iniciativa: "Obras por impuestos", principalmente para el caso de agua potable. Sin embargo, esta articulación demanda recursos de parte de los municipios y esta es una limitación en Nariño.</p>

Gobierno Departamental	<p>Gobernación de Nariño, Esp. Niza Pantoja Asesora Departamental</p>	<p>Destaca que el presupuesto departamental se ha visto afectado de manera importante por la reforma reciente a la ley de regalías, así como por los efectos económicos de la pandemia en los recaudos locales. Como propuesta, coincide con lo señalado por otros panelistas sobre una efectiva descentralización presupuestal, así como cumplimiento del gobierno central frente a compromisos adquiridos en CONPES, considerando que en la coyuntura de movilizaciones se realizaron mesas de diálogos en 134 municipios, en los cuales, resultó evidente que las demandas corresponden con incumplimientos del Gobierno Nacional. Propone impulsar Agenda 21 para proyectos estratégicos en Nariño, así como la formulación de CONPES desde los territorios y no exclusivamente desde el Gobierno Nacional. Actualizar PDET con base en coyuntura Pandemia y movilizaciones.</p>
Gobierno Municipal	<p>Alcaldía Municipal El Tambo (Nariño) Esp. Sebastián Rojas, Alcalde Municipal</p>	<p>Señala que los recortes presupuestales del gobierno departamental y la reforma de regalías, afecta el cumplimiento de los planes de gobierno, y han optado por priorizar algunos proyectos.</p> <p>Menciona que existen dificultades técnicas para la estructuración de proyectos para acceder a los recursos que siguen estando centralizados.</p> <p>Propone fortalecer capacidades locales para estructurar y gestionar.</p> <p>Destaca la estrategia Convenios solidarios para optimizar recursos, por medio del trabajo con JAC, a las cuales, se trasladan los recursos para su ejecución. No obstante, esto implica un fortalecimiento organizativo de las comunidades. Importancia de llevar los servicios a los territorios, especialmente en materia educativa, por lo cual destaca presencia ESAP en los municipios.</p>

Organizaciones no gubernamentales

Fundación Grupo Social
Esp. Néstor Cárdenas, Director Nariño

Señala que la misión de la Fundación Grupo Social es el desarrollo social, impulsando acciones y proyectos para contribuir a superar las causas estructurales de la pobreza para construir una sociedad justa, solidaria, productiva y en paz, razón por la cual, la presencia en Nariño se mantiene en vista de las condiciones de pobreza del departamento, que se agudizaron en el contexto de pandemia con cifras cercanas al 26.9% de la población.

Considera problemático que el trabajo solidario es débil, lo que hace necesario promover cultura de la solidaridad y el bien común. Destaca los procesos de formulación de Planes de vida: Semilla de oriente (Pasto), Morada al sur (Norte Nr), como apuestas estratégicas de las comunidades.

Coincide en señalar como problema, las limitadas alternativas para acceder a recursos públicos por parte de organizaciones sociales por las excesiva formalidad y requerimientos establecidos. Como propuestas plantea:

- Estrategias intersectoriales para generar capacidad en los líderes: información, conocimiento.
- Fortalecer alianzas con ESAP y universidad para fortalecer organizaciones, rehacer tejido social.
- Desarrollar proyectos productivos y obras con JAC.
- Trabajo para mejorar comercialización con productores de café y limón en el norte.
- Promover consumo propio, que las instituciones compren el café de Nariño.

Fundación EMSSANAR
Esp. Naidí Delgado, Jefe Proyectos

En cuanto a la organización, señala que se trata de una Fundación empresarial, creada como organización solidaria de desarrollo, que tiene diferentes líneas de acción: acompañamiento social, acompañamiento socio empresarial, educación, investigación y comercialización social de alimentos; en cuyo marco ejecutan proyectos que aportan a la generación de capital social y contribuye al desarrollo sostenible, a través de la prestación de servicios de promoción de la salud, generación de ingresos, desarrollo local e investigación social, dirigidos a afiliados, asociados y población en general en condiciones de vulnerabilidad de los departamentos de Putumayo, Nariño, Cauca y Valle.

- Como propuesta, coincide en la necesidad de generar estrategias intersectoriales para generar capacidad en las comunidades, e igualmente que se asignen recursos para la puesta en marcha y sostenibilidad de proyectos de desarrollo comunitarios. Fortalecer a las comunidades por medio de recursos y acompañamiento sostenible para el desarrollo de su potencial autogestivo, esto en alianza interinstitucional.

Agencia de Desarrollo Local
Mg. Álvaro Obando, Director

Destaca indicadores relevantes para el caso de Nariño como su participación en el PIB nacional, que oscila entre 1.5 % - 1.8%, e igualmente la informalidad que oscila entre 78 y 84%. En competitividad: Entorno para negocios puesto 32/33; Salud 28/33; Infraestructura 24/33; Mercado laboral 19/33; Innovación- educación 17/33

Propone:

Priorizar intervenciones con enfoque diferencial de las perspectivas regionales.

Gobernanza Multiactor que se aseguren la participación activa de todos.

La planificación inclusiva

Innovar los sistemas agrarios y alimentarios a partir de la construcción y la actuación articulada con el ecosistema TIC

Una articulación efectiva de la oferta y la demanda. bondades de la articulación a nivel local, territorial y regional.

Promover consumo local

Disminución de la intermediación que no agrega valor

Impulsar el comercio electrónico para toda la cadena de valor alimentaria y la creación de redes de proveedores (insumos, materias primas, implementos, equipos, servicios), redes de productores y redes de consumidores.

Impulsar una nueva generación de políticas públicas no sectorialistas, que sean multidimensionales, construidas en los territorios con énfasis en el enfoque de género, generacional y étnico

Activar el Fondo de Desarrollo Rural propuesto en la misión para la transformación del campo.

Fortalecer Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuaria que permitan contar con un inventario de conocimientos, tecnologías e innovaciones.

Datos abiertos de investigaciones.

Mucha investigación de mercados

Comunidad académica ESAP

Prof. Hugo Narváez
Docente ocasional ESAP

El desarrollo de las fuerzas productivas implica una mayor disposición de capital financiero, que permita transacciones ágiles, respaldo a iniciativas privadas de capitalización y/o sociales, bancarización de sectores productivos y de servicios. El papel que actualmente cumplen los establecimientos financieros lejos de promover el desarrollo regional se ha constituido en un freno para su expansión económica: altas tasas de interés, trabas al acceso al crédito, freno al crédito barato y promoción del crédito costoso intermediado por factores de “alto riesgo” impiden un flujo dinámico del capital. La Banca Colombiana es una banca criminal que desangra y empobrece a las empresas, a los ciudadanos y a todo aquel que a sus puertas toque; sólo con los intereses que cobra por sus créditos, un colombiano podría cancelar las cuotas de cinco. Los referentes investigativos de la economía no consideran por que no aparecen ni en el PIB NAL, ni departamental es lo atinente a lavados de activos a través del sistema financiero y la economía ilícita con la producción, distribución y consumo de sicotrópicos, causante en gran medida de los desajustes sociales, políticos y económicos.

A lo largo de las exposiciones realizadas por parte de las instituciones invitadas se puede constatar el trabajo que algunas organizaciones de la sociedad civil orientan hacia la generación de empleo e ingresos, iniciativas que deben ser reconocidas por la sociedad en su conjunto pero que al final no resuelven el problema de la pobreza. Son esfuerzos alineados hacia grupos poblacionales previamente identificados, localizados e “interventados” pero sin respuesta exponencial frente a los diferentes temas de miseria y pobreza que un alto porcentaje de la población colombiana padece. Inicialmente se ha identificado al Estado como agente responsable del desarrollo, sin embargo, los cambios de los modelos de producción dan cuenta que el mercado, con su principio de libre competencia se ha constituido en la alternativa generadora de bienes y servicios y es por lo tanto el norte “ético” del quehacer económico. Hoy en día frente al fracaso del estado- centro, como del mercado- centro se propone la pluralidad proveniente de la conjugación de los dos estamentos: estado – mercado combinados con la sociedad civil. Solo una estructura pluralista puede devenir resultados exitosos donde la economía no sea lo fundamental si no el hombre.

Prof. Jesús Paguatián
Docente ocasional Finanzas Públicas
ESAP

Las entidades territoriales tienen muchos desafíos a partir de los diferentes deberes establecidos por la ley y las continuas normas aplicables para estos, lo cual los enmarca en un escenario muy importante y trascendental, por cuanto con los limitados, escasos e insuficientes recursos que administran deben lograr un óptimo nivel en la satisfacción de las diversas necesidades básicas de la población que cada día exige mejores condiciones de vida, debido a que de acuerdo con las características del país se refleja un alto nivel de pobreza, falta de oportunidades y desigualdad social, generados esencialmente por la mala administración, altos niveles de corrupción y abuso del poder en la ejecución de los recursos por parte de los dirigentes políticos los cuales se prestan en ocasiones para desviarlos a favor de determinados grupos buscando beneficios propios, situación que refleja que los municipios en especial los de menores rentas endógenas tengan un promedio muy bajo de crecimiento, desarrollo social y económico mientras su población, y con ello las necesidades crecen continuamente.

Estudiantes

Giovanly Melo de Cetap Samaniego cuestiona el carácter unilateral de las estrategias gubernamentales, es el caso del Pacto por la juventud que no refleja un esfuerzo de diálogo y no interpretan las diferentes realidades de los jóvenes en el país. En este mismo sentido, el estudiante Jesús Linares propone la elaboración de pactos locales de paz, y la instalación de mesas departamentales de seguimiento y el voto obligatorio.

Jair Andrade de Cetap Linares, señala que el gobierno nacional debe concertar las estrategias con las comunidades e igualmente velar por el pleno cumplimiento de los acuerdos, menciona como ejemplo de incumplimiento el caso de los PNIS y la política de sustitución de cultivos ilícitos que no contempla unas condiciones atractivas y sostenibles, porque cualquier proyecto productivo requiere un entorno favorable en cuanto a infraestructura productiva que no existe en el departamento.

Ruth Cuaspa de Cetap Ricaurte destaca la necesidad de fortalecer la participación y trabajo mancomunado por medio de instancias organizativas tradicionales como las mingas.

Liliana Moncayo de Cetap Pasto plantea la necesidad de fortalecimiento democrático de la ciudadanía, para tener una participación responsable en las decisiones sobre lo público.

Carlos Andrés Rojas, considera que profundizar la regionalización con base en las características de los territorios permitiría contrarrestar las limitaciones del centralismo y mejorar la prestación de servicios en el nivel local.

Olga Lucía Bravo señala que la descentralización presupuestal es limitada, debido a que un gran porcentaje tiene destinación específica para prestar servicios sociales básicos en salud, educación y saneamiento, no obstante, estos recursos son insuficientes para realizar inversiones que hagan posible el desarrollo territorial. En este mismo sentido, el acceso a presupuesto, señala la relevancia de la formación especializada en Administración Pública para cualificar la gestión en los municipios, especialmente en temas que demandan conocimiento y técnica como la formulación de proyectos para acceder a fuentes de recursos para inversión como los de regalías.

Georreferenciación de los asuntos, ejes o problemas, soluciones identificadas

Uno de los problemas centrales en materia de descentralización a los que se enfrentan los mandatarios locales, especialmente los alcaldes de los municipios de sexta categoría, tiene que ver con la escasez de recursos para atender la prestación de los servicios a su cargo (Procuraduría, 2011). Mediante el Acto Legislativo 01 de 2001 se creó el Sistema General de Participaciones, que en esencia corresponde a los recursos que la nación trasfiere, por mandato de los Artículos 356 y 357 de la Constitución Política, y las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, a departamentos, distritos y municipios para atender y financiar adecuadamente las competencias en la prestación de los servicios a su cargo.

Para realizar las transferencias a los municipios de sexta categoría, el gobierno nacional ha establecido unos criterios para la asignación de recursos a sectores estratégicos, así:

Tabla 1. Criterios de asignación de recursos del SGP - Municipios de 6ª Categoría. Sectores

Sector	Criterios de asignación de productos
Salud	Población atendida mediante subsidios a la demanda Población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda Acciones de salud pública: Promoción de la salud y prevención
Educación	Calidad - gratuidad Población atendida Población por atender en condiciones de eficiencia Calidad matrícula oficial
Agua potable y saneamiento básico	Déficit de coberturas Nivel de pobreza del respectivo distrito o municipio Población atendida y balance del esquema solidario Esfuerzo de la entidad territorial en la ampliación de coberturas Cumplimiento de criterios de eficiencia fiscal y administrativa de cada entidad territorial en la gestión sectorial

Fuente: Decreto 268 de 2020

Estas transferencias corresponden a la participación de los entes territoriales en los ingresos corrientes de la nación (ICN) y tienen como propósito esencial financiar los gastos prioritarios de inversión en sectores que por sus condiciones vulnerables y destacables así lo requieran, tales como: educación, alimentación escolar, salud, agua potable y saneamiento básico, primera infancia, resguardos indígenas, fondos pensionales territoriales, deporte, cultura y otros sectores de acuerdo a los lineamientos de ley. Se trata de la principal fuente de recursos de los municipios de sexta categoría, debido al bajo recaudo por concepto de ingresos de origen tributario como predial unificado, industria y comercio, sobretasa a la gasolina, entre otros, que obedece a la precaria o inexistente estructura productiva en este nivel local, razón por la cual, la dependencia económica, política y financiera del SGP o de préstamos es prácticamente total, situación que si bien amerita un mayor esfuerzo local para obtener mayores ingresos tributarios y no tributarios, no puede descontextualizarse de los retos en materia económica y productiva local que se señalan a continuación.

Según proyecciones del DANE 2020 la población total del Departamento de Nariño es de 1.820.000 habitantes aproximadamente, el 51,2% de la población nariñense está ubicada en zonas rurales y el 48,8% en el área de las cabeceras municipales. Del total de la población, el 70% son considerados mestizos y el 29% se distribuyen entre indígenas y afrodescendientes así: el (10,8%) son indígenas y el (18,8%) afrodescendientes. (DANE 2018). La distribución espacial actual de la población responde a procesos históricos de la ocupación del territorio, especialmente los ligados con la incursión española en este territorio, replegando a los pueblos indígenas quillasingas, pastos, telembies, iscuandes, awa y abades, entre otros, con el interés de la explotación minera y de recursos naturales (IGAC, Nariño Características Geográficas, 2014; citado por Gobernación de Nariño, 2019).

En cuanto a la estructura económica del Departamento de Nariño, en el sector industrial se encuentran registradas 599 industrias y 6.639 establecimientos comerciales; sobresale la pequeña industria, principalmente la manufacturera en cuero. La agroindustria está representada por la extracción de aceite crudo de palma africana y la industria harinera. Los municipios de mayor actividad comercial son Pasto, La Unión, Tumaco, Túquerres e Ipiales. La economía del departamento de Nariño está sustentada en la prestación de servicios bancarios, comerciales y de transportes, le siguen las actividades agropecuarias, entre las que se destacan los cultivos de papa, hortalizas, trigo, frijol y cebada; la ganadería es vacuna con fines principalmente lecheros, también existe el ganado ovino y la cría de curíes.

Algunos ingresos dependen de la explotación forestal y la pesca en el litoral pacífico, también del sector minero, con la explotación de materiales de construcción, otros minerales, níquel, oro y metales preciosos, carbón, por medio de 89 títulos mineros, además de la explotación ilícita que es numerosa en el departamento, que proviene principalmente de los municipios de Barbacoas, Magüí Payán, Santa Bárbara, San Andrés de Tumaco y Roberto Payan, la de materiales de construcción de Funes, Pasto e Iles. El 99,9% de las regalías del departamento de Nariño, corresponde a metales preciosos y el 0,1% a materiales de construcción y otros minerales. La actividad del sector de la construcción ha cobrado fuerza en los últimos años, aunque en el presente debido a la crisis generada por la pandemia y el movimiento social ha visto menguado sus resultados, de igual manera la actividad comercial de intercambio con el vecino país del Ecuador se ha visto restringido como consecuencia del cierre de fronteras por de problemas bioseguridad (Viloria, 2019; Solarte, sf).

Sobre el impacto económico por Covid-19 en Nariño, plantea la Cámara de Comercio de Pasto (2020) que las caídas en los mercados bursátiles, la caída en el precio del petróleo y la revaluación del dólar que muestran el impacto que ha tenido la pandemia en la economía global, también han impactado las economías regionales en las cuales se han alterado el consumo y el normal funcionamiento del intercambio comercial doméstico, que antes de 2020 venía en una dinámica creciente, resaltando sectores como el Turismo que comprende actividades como hoteles, bares y restaurantes, agencias, operadores y otros, pero que actualmente presenta su punto más bajo. La pandemia en Nariño ha tenido importantes afectaciones en su economía con el cierre de la frontera con Ecuador y las medidas de contingencia sobre la movilidad y transporte, que han impactado directamente al comercio regional, sector representativo en la economía de este territorio. Más del 70% de las empresas han cesado sus actividades de manera parcial o total y se empieza a producir desabastecimiento en algunos productos de consumo básico. Los choques se han presentado tanto por oferta como por demanda de productos, conduciendo a que la dinámica empresarial se haya lentificado seriamente con disminuciones de ingresos del 75% en los últimos dos meses. En muchos de los casos, la decisión radica en la suspensión de actividades que deriva en la cancelación de contratos y aumento de los niveles de desempleo.

Tabla 2. Actividades económicas del Departamento 2012-2016

Actividades económicas	2012	2013	2014	2015p	2016pr
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	998	1.097	1.097	1.136	1.139
Explotación de minas y canteras	117	107	154	207	242
Industria manufacturera	374	380	390	401	381
Suministro de electricidad, gas y agua	127	123	125	128	126
Construcción	483	601	638	709	665
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	1.322	1.382	1.451	1.517	1.530
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	550	560	585	596	601
Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas	762	796	846	882	916
Actividades de servicios sociales, comunales y personales	1.868	1.960	2.048	2.107	2.144
Valor agregado sin impuestos	6.634	7.067	7.411	7.784	7.841
Impuestos	372	385	399	411	420
PIB TOTAL DEPARTAMENTAL	7.004	7.450	7.809	8.180	8.245
PIB COLOMBIA	470.880	493.831	515.528	531.262	541.675

Fuente: (ADR, 2018) Pr (cifra proyectada), p (cifra preliminar)

Finalmente, en esta breve georreferenciación de los problemas, desatacamos el tema de la infraestructura productiva que es precaria en Nariño, especialmente la infraestructura de transporte que hace referencia al conjunto de elementos que permiten la comunicación y conectividad territorial como carreteras, aeropuertos, puertos y vías férreas, que forjan redes de transporte que integran regiones. La infraestructura vial del departamento de Nariño está compuesta por tres tipos de vías: primaria, secundaria y terciaria. El sistema de transporte más utilizado en el departamento es el terrestre, que cuenta con una red de carretas de aproximadamente 6.500 kilómetros de los cuales el 12,18% están pavimentados y en afirmado el 87% restante.

Tabla 3. Red vial del departamento de Nariño

Estado	Red primaria	Red secundaria	Red terciaria
Pavimento	748,48 km	181,76 km	
Afirmado	20,00 km	1.190,57 km	181,76 km
Administración	Nación - INVIAS	Departamento	Nación INVIAS/ municipios

Fuente: (ADR, 2018) Pr (cifra proyectada), p (cifra preliminar)

Otros medios de transporte como aéreo y marítimo tienen poca capacidad, Nariño cuenta con tres aeropuertos principales: Chachagüí, Ipiales y Tumaco. El más importante a nivel departamental es el aeropuerto Antonio Nariño, ubicado en el municipio de Chachagüí, a 35 km de la ciudad de Pasto, que presta el servicio de transporte en lo nacional tanto de pasajeros como de carga. Sin embargo, la prestación del servicio presenta inconvenientes relacionados con condiciones climáticas, pues la presencia de fuertes vientos provoca el cierre ocasional de la pista, por esta razón se ha planteado el traslado hacia el sur del departamento (Gobernación de Nariño, 2016).

En cuanto al transporte marítimo, se encuentra Tumaco que es el centro de acopio y comercialización de la producción pesquera del pacífico sur del país, sin embargo, la pesca es una actividad que requiere de insumos, equipos, servicios e infraestructura adecuada para que sea sostenible, situación que genera brechas debido a que la mayor parte de los implementos necesarios (motores fuera de borda, materiales, fibra de vidrio, varcos de pesca, hilos, redes, plomos, anzuelos, señuelos) son importados y resultan costosos, los materiales de fabricación nacional son de baja calidad. (DIRENA, 2016; citado por Gobernación de Nariño, 2016).

Casos insignes que revelan los asuntos, ejes o problemas

Como resultado de los aportes recibidos en los diálogos, se destacan dos casos para destacar y que merecen una mayor atención en materia de gestión e investigación como son los contratos plan y los convenios solidarios. Los Contratos Plan son acuerdos de voluntades entre la nación y las entidades territoriales, cuyo objeto es la planificación, ejecución y financiación mancomunada de políticas, programas y proyectos, para el desarrollo integral del territorio con visión

de largo plazo (Ley del Plan de Desarrollo y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial). Puntualmente el Contrato Plan Nariño suscrito el 6 de enero de 2013, estableció inicialmente una duración de 5 años y una inversión de 1.5 Billones de pesos para alcanzar el desarrollo humano sostenible en el departamento de Nariño por medio de tres ejes estratégicos: accesibilidad a servicios con inclusión social; desarrollo de infraestructura para la competitividad e; impulso a la productividad con sostenibilidad ambiental.

Este acuerdo entre la nación y el Departamento de Nariño definió a las subregiones de la costa Pacífica y del cordón fronterizo con Ecuador, como territorios prioritarios para la intervención pública, con el propósito de mejorar el acceso a servicios públicos de salud, educación, energía, gas, agua potable y alcantarillado, la interconexión por vías terrestres, aeroportuarias marítimas y de telecomunicaciones, la productividad y el desarrollo socio empresarial de la región en puertos, cadenas productivas agropecuarias y pesqueras y la capacidad de gestión institucional de la región. Se trata de una experiencia exitosa en la medida en que se realizó una ejecución cabal de los recursos, que incluso ameritó la ampliación del término de contrato. Se destaca también su aporte en la coordinación y complementación entre los diferentes niveles de gobierno y en especial entre los Planes de Desarrollo y los presupuestos públicos es fundamental para lograr el mayor impacto de la gestión pública, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, Normatividad Orgánica del Presupuesto y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Pactos Territoriales DNP, sf).

Los convenios solidarios como instrumentos de ejecución presupuestal son convenios que se encuentran regulados por la Ley 1551 de 2012, que se realizan entre las entidades territoriales con personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, con el fin de impulsar programas de interés general. En la práctica se trata de acuerdos especiales que buscan satisfacer necesidades de interés general para las comunidades con la colaboración, generalmente de las Juntas Administradoras Comunes (JAC) y los municipios. No obstante, la regulación actual es general y no aporta claridad sobre los procesos contractuales del tipo del convenio solidario, en temas como la igualdad, moralidad y la publicidad (Cardozo, 2016).

Conclusiones

La descentralización como herramienta para la gestión del desarrollo local, supone una construcción colectiva que tiene como objetivo movilizar los recursos del territorio en torno de un proyecto común e incluir a los diferentes actores, del poder, del saber, de la producción y de la comunidad, que permita movilizar los recursos locales y mejorar las condiciones de vida de la población, en particular de los sectores más vulnerables (Finot, 2006). Si bien el desarrollo local es un proceso endógeno, no

es un proceso aislado, sino por el contrario implica articulaciones en diversos niveles, nacional, departamental, municipal e incluso no gubernamental, reconociendo que el desarrollo económico local es un proceso más sociopolítico que económico; implica, en un proyecto común, crecimiento económico, empleo e ingresos, equidad, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial, que transformen las condiciones de vida integral de la sociedad.

Relacionar la descentralización como reforma del Estado, con el objetivo de promoción del desarrollo local permite identificar al menos dos ámbitos de análisis para la acción: institucional y socioeconómico. En el primer ámbito, resulta evidente el reclamo por profundizar la descentralización con capacidades reales, políticas, administrativas y presupuestales, que a su vez incidan en procesos de desarrollo integral por medio de estrategias e inversiones bajo esquemas de asociatividad y concurrencia para fortalecer la base productiva y el tejido social en los territorios, reconociendo sus particulares necesidades en sentido de discriminación positiva de políticas.

Sin embargo, reconocer el potencial local y especialmente de los municipios como agentes de desarrollo en el corto y mediano plazo, no debe minimizar el carácter estructural de la discusión, considerando que la redefinición y modernización neoliberal del Estado emprendida desde la década de los 80, repercutió directamente en el desarrollo territorial debido a la tensión persistente entre Estado y mercado, y entre centralización presupuestal y descentralización de competencias, en un proceso complejo en el cual no se encuentran garantizadas las condiciones de existencia y desarrollo para un amplio porcentaje de la población que tienen como lugar de vida los municipios menos favorecidos por el actual esquema de descentralización en Colombia.

Propuestas

- Fortalecer las inversiones públicas, por medio de mejores condiciones presupuestales y técnicas para las entidades territoriales.
- Fortalecer a las comunidades por medio de recursos y acompañamiento sostenible para el desarrollo de su potencial autogestivo, esto en alianza interinstitucional.
- Promover consumo local.
- Formulación horizontal o inversa (de los territorios al gobierno) de estrategias gubernamentales como pactos, CONPES, entre otros.

- Seguimiento implementación CONPES Agropecuario que no llega al 50% de cumplimiento, así como de los diferentes compromisos del gobierno nacional.
- Promover equidad territorial (competencias, ingresos y presupuesto), reconociendo en la práctica (asignación presupuestal) las diferencias entre territorios (Antioquia vs Putumayo).
- Contrarrestar deficiencias en la estructuración de proyectos fase 3.
- Los PDET que se formularon en 2017-2018 deben actualizarse y revisarse dada la coyuntura (pandemia y movilización).
- Explorar y fortalecer esquemas asociativos entre municipios.
- Explorar y fortalecer esquemas de gestión solidaria como los Convenios solidarios con JAC y otros sujetos de derecho privado como fundaciones, entre otras.
- Explorar y fortalecer esquemas de gestión concurrente como los Contratos Plan.
- Fortalecer pilotos de planes de vida que se encuentra formulados en sur y norte de Nariño, y otras herramientas de gestión pública de mediano y largo plazo como la Agenda Nariño 2021, CONPES y políticas públicas.
- La ESAP y universidades pueden fortalecer a autoridades locales y organizaciones no gubernamentales por medio de capacitación en ciclo de la gestión pública, formulación de proyectos, asociatividad, ciudadanía.
- La ESAP Nariño puede liderar la creación de un Observatorio de Gestión Pública para fortalecer los diferentes momentos del ciclo: planeación, ejecución y rendición de cuentas, de las políticas estratégicas del departamento.

Referencias

Cámara de Comercio de Pasto. 2020. Impacto económico por covid 19 en Nariño. Segunda edición 3 de mayo de 2020. En https://www.ccpasto.org.co/wp-content/uploads/2020/10/Impacto-econ%C3%B3mico-por-covid-19-en-Nari%C3%B1o_Edicion_2-1.pdf

- Cardozo, G. 2016. Los convenios solidarios como respuesta contractual a las necesidades de la comunidad. Tesis de posgrado. Universidad Santo Tomás. [https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/30250/2016geymancardozo.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=El%20convenio%20solidario%20es%20un,\(JAC\)%20y%20los%20municipios.](https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/30250/2016geymancardozo.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=El%20convenio%20solidario%20es%20un,(JAC)%20y%20los%20municipios.)
- CONPES, 2015. Documento CONPES 3811. Política y estrategias para el desarrollo Agropecuario del Departamento de nariño. En <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3811.pdf>
- Finot, Iván (2006). Descentralización y viabilidad del desarrollo local en América Latina. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (34),1-10.[fecha de Consulta 27 de Junio de 2021]. ISSN: 1315-2378. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533666005>
- RAP Pacífico (sf). Qué debes saber. En <https://rap-pacifico.gov.co/>
- Gobernación de Nariño 2016. Plan departamental de extensión Agropecuaria del Departamento de Nariño PDEA – Nariño. En <https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/direcciones/Documents/PDEA%27s%20Aprobados/PDEA%20Nari%C3%Bl0.pdf>
- DANE, 2018. Proyecciones de población calculadas con base en los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda – CNPV
- Pactos Territoriales DNP, sf. Contrato Plan Nariño. En <https://pactosterritoriales.dnp.gov.co/contratosplan/contrato-plan-departamento-de-nari%C3%Bl0>



Norte Santander, Arauca

José Armando Santiago, PhD.

Docente Especial ESAP

En el contexto de la explicación de la relación entre nación y territorios, la Mesa Territorial expone en el propósito del programa “La ESAP le Propone al País” los aspectos fundamentales que pueden contribuir a que la institución facilite un desempeño efectivo y eficiente ante las condiciones que caracterizan a la realidad nacional colombiana, en el ámbito de los acontecimientos de signo violento que han afectado la paz y la tranquilidad de la democracia y la gestión de paz.

En este caso el problema está relacionado con el tema de la nación y los territorios. En consecuencia, el programa La ESAP le Propone al País se delimita en este texto a los escenarios territoriales del Departamento de Arauca y del Norte de Santander. Ambas entidades territoriales forman parte de la frontera oriental de Colombia, con la República Bolivariana de Venezuela. Se trata de te-

territorios notablemente afectados por el contrabando, los grupos al margen de la ley y el narcotráfico. Por tanto, escenarios donde se propicia el delito y el terror.

También son regiones de activa labor agropecuaria, con excelentes condiciones para potenciar el turismo y el impulso de la minería y la explotación de los hidrocarburos. En ambos departamentos se destaca el desarrollo de sus capitales, por un lado Arauca y por el otro Cúcuta. Estos centros urbanos se han convertido en pujantes localidades para promover el progreso y el desarrollo departamental, en lo fundamental, dadas sus condiciones de ciudades de frontera.

No obstante, un problema que afecta al logro de sus cambios y transformaciones obedece a la falta de apoyo del Estado para poder impulsar aquellos factores que, considerados como potencialidades, poseen estos departamentos. Este aspecto se revela en la falta de una organización del territorio que razone sobre la relación sociedad-naturaleza, como el propósito fundamental de la gestión de la requerida innovación, con efectos de transformación a las actuales situaciones que emergen de las capacidades e iniciativas de ciudadanos emprendedores.

De allí la importancia de asumir fundamentos teóricos relacionados con la descentralización, el desarrollo de la municipalidad, la visión geográfica, la concepción de territorio, la perspectiva de la gestión administrativa y la dinámica económica y social que caracteriza a esta región colombiana. Eso traduce indiscutiblemente colocar en el primer plano de la explicación de la relación entre nación y territorios, a la percepción de las circunstancias del mundo globalizado y sus influencias, exigencias y posibilidades que posee esta región fronteriza en la actualidad.

Necesariamente, el problema existente requiere de asumir la situación que se deriva de la sociedad del conocimiento y de la sociedad de la información como posibilidad para promocionar las potencialidades económicas y turísticas que poseen estos dos departamentos, con el apoyo de las tecnologías de la información y la comunicación. Esta opción facilitará igualmente el acercamiento con el centro del poder político y económico nacional.

Lo enunciado sobre de la relación entre nación y territorios debe conformar la unidad territorial colombiana tan afectada por la fragmentación política administrativa y espacio óptimo para el desarrollo de la corrupción y el desgaste de los presupuestos para entender a las necesidades de las colectividades municipales.

Una iniciativa para revisar la crisis y proponer alternativas

El programa “la ESAP le Propone al País” es una iniciativa surgida en el contexto de la situación social que vive Colombia más allá de la actual crisis humanitaria generada por la pandemia del covid-19; se han venido acumulando elementos que, a modo de caldo de cultivo han desencadenado en una crisis social, política y, particularmente, económica.

De hecho, la “gota que colmó el vaso” fue el anuncio del gobierno del presidente Iván Duque, en la vocería del ministro de Hacienda Dr. Alberto Carrasquilla, en la discusión de una reforma tributaria considerada por buena parte de la sociedad como injusta y arbitraria dada la situación del país, lo que generó una ola de protestas concentradas en ciudades como Bogotá y Cali, así como en el resto del país.

En este contexto, la ESAP, como establecimiento público de carácter universitario, formadora de los administradores públicos, profesionales especializados en el saber administrativo público, ha asumido el compromiso institucional de generar espacios de diálogo y participación con el propósito de plantear alternativas de solución dadas por la academia a los inconvenientes relacionados con la administración pública.

Así es como se han propuesto, bajo la figura de mesas temáticas, la posibilidad de organizar y conducir esfuerzos en áreas consideradas neurálgicas: ingresos y gastos, eficiencia en la prestación de los servicios públicos, protección y seguridad social, papel del estado en la reactivación económica y el empleo, rediseño institucional y administrativo, lucha contra la corrupción y ética pública, y la que se corresponde con este equipo de trabajo, designado por el director territorial Dr. Oscar Carvajal, Relación entre nación y territorios.

De acuerdo con los lineamientos emanados del nivel central, esta mesa temática tiene como propósito abordar temas entre los que cabe mencionar: Diseño de la descentralización territorial, Acceso a bienes y servicios públicos, Desarrollo económico, pobreza y desigualdad interterritorial, Violencia, desplazamiento y orden público, Poblaciones étnicas y rezago territorial, y finalmente, territorio, geografía y diversidad. Este último fue el seleccionado para generar el debate con el equipo técnico.

A nivel metodológico se procedió a la realización de reuniones con el grupo de docentes para discutir las temáticas a tratar. Igualmente se aplicó un instrumento de recolección de información, para conocer de parte de los estudiantes su punto de vista sobre el tema de la mesa territorial. Este instrumento en consistió en un cuestionario de seis preguntas, mediante el cual, por medio de respuestas abiertas

se indagó en los estudiantes aspectos como la descripción de los problemas que aquejan a su territorio, los factores que han incidido en esos problemas, el papel del Estado y particularmente de la ESAP ante estas situaciones y las posibles acciones que de sus consideraciones se pueden concretar.

Con estos insumos se procedió al abordaje de la temática territorio, geografía y diversidad, en la que se recurrió a la respectiva identificación y caracterización de los ejes o problemas de la agenda pública, posibles soluciones y conclusiones. A continuación, se detallan los apartados.

Identificación y caracterización de los principales asuntos, ejes o problemas de la agenda pública respecto al tema

En el escenario del mundo contemporáneo, ante los problemas que caracterizan a las regiones y a las localidades, los Estados se han promovido las políticas de ordenamiento territorial y la organización del espacio. Esta situación es un inconveniente que ha generado para la geografía la necesidad de fomentar sus fundamentos teóricos y metodológicos en la gestión por mejorar la calidad de vida de los ciudadanos habitantes de las ciudades.

Aunque es imprescindible colocar en el primer plano las influencias que se revelan en Colombia, como derivación del calentamiento global, el efecto invernadero y el cambio climático. Estos casos de notable influencia en el deshielo de los glaciares andinos, la pérdida de cosechas por el efecto de temperaturas, el efecto de la sequía pronunciada en las llanuras centrales y las condiciones emergentes de el Niño y la Niña, para citar ejemplos.

El territorio colombiano muestra signos de cambios, algunos propios de la dinámica terrestre, otros inducidos por la acción antrópica y en particular del Estado, cuyo papel es objeto de cuestionamientos, por la expresión territorial de los niveles de desigualdad y de oportunidades, que generan regiones perdedoras y ganadoras, expresiones geográficas propias del modelo económico imperante.

Desde mediados del siglo XX, dos teorías destacaron para lograr el propósito de aportar mutaciones importantes en la organización del territorio nacional. Un planteamiento desarrollado bajo la perspectiva neoliberal fue la sustitución de importaciones y el modelo centro-periferia, cuya diligencia teórica para ordenar la sistematización del territorio, fortaleció y vigorizó el centralismo en países notablemente fragmentados en regiones, como es el caso colombiano. De allí el acrecentamiento de las dificultades para obstaculizar el progreso y el desarrollo integral del país.

El motivo de la atención a esta circunstancia obedece, entre otros aspectos, a la manifestación de los desequilibrios regionales en un territorio marcado por un relieve abrupto y las despejadas planicies centrales. En esa amplitud territorial lamentablemente es escasa la presencia del Estado para asumir la toma de decisiones que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos colombianos.

De allí el interés recientemente manifestado por proponer el desarrollo local y regional en la amplitud territorial. Eso fue determinante, pero teniendo en cuenta la perspectiva departamental, de donde surge la gestión pública, se apuntó la atención hacia la infraestructura, la educación, la salud, la vivienda, el agua potable, los residuos sólidos y el alcantarillado.

Pero esa tarea ameritó de la planificación territorial, cuyos logros han sido notablemente poco eficientes, pues han sido afectados por la corrupción y los requerimientos burocráticos. Eso ha supuesto prestar atención a las municipalidades en cumplimiento del propósito descentralizado, de tal manera de reivindicar los territorios, como su vida cotidiana local. Eso ha significado prestar atención al hacinamiento urbano y al desplazamiento desordenado de la población rural a los centros urbanos. El resultado ha sido ocupar territorios de condiciones poco habitables, incrementar la actividad de los servicios, la construcción improvisada de viviendas, para citar ejemplos.

Quiere decir que esa realidad traduce acudir a la relación entre nación y territorios, de tal manera de reflexionar sobre cómo investigar los territorios, cómo averiguar la relación sociedad-naturaleza, como examinar la opinión de los ciudadanos sobre su realidad vivida y promover proyectos con la capacidad para promover la transformación que la realidad amerita.

En este contexto se aborda la complejidad geográfica que de los Departamentos de Arauca y Norte de Santander tienen en el tratamiento político administrativo del Estado, una dificultad que facilita entender el acento de sus problemas. Históricamente ha evolucionado más por iniciativa propia que por la orientación política de los organismos gubernamentales nacionales. En este sentido, el resultado esperado no evidencia cambios y transformaciones que se correspondan con las necesidades de los ciudadanos, sino iniciativas que han emergido de los planteamientos formulados por los intereses locales.

Conviene destacar que, dadas las condiciones de los territorios de ambos departamentos, resulta contradictoria la falta de las propuestas para atender sistemáticamente los contratiempos que fácilmente se aprecian en la cotidianidad territorial. Se trata de una circunstancia anárquica que amerita de políticas que ordenen la relación

sociedad-naturaleza en forma óptima, en función del aprovechamiento ordenado y lógico de las potencialidades que se revelan en ambas entidades político-administrativas.

De allí que el territorio se debe asumir teniendo en cuenta las perspectivas integrales e interdisciplinarias para asumir así su intervención armónica y que esta permita la atención del Estado de acuerdo con el progreso hacia el desarrollo exhaustivo y sistémico. Es concebir estas realidades en el marco de la relación entre la nación y el territorio con el propósito de prestar atención a las necesidades más apremiantes de las colectividades departamentales, como de las dificultades imprescindibles que afectan su calidad de vida.

Con estos señalamientos cuando se habla de nivel territorial implica concebir la relación entre la capital del país y la provincia, en una nación cuyo espacio es complejo y difícil por las condiciones del relieve que ha sido un problema reiterativo para ejercer un control ordenado de las diferentes regiones.

Conviene destacar que en consecuencia el hecho de ser regiones fronterizas, tanto para el Departamento de Arauca como el de Norte de Santander, las atenciones del Estado han derivado del centralismo y afectan la dinámica regional con decisiones poco coherentes con el propósito de una descentralización que facilite el ordenamiento del territorial en forma acorde con sus potencialidades naturales y las decisiones de la sociedad con fines de proponer los cambios que emergen de sus voluntades propias.

De allí que la deuda pública está en deuda con el desarrollo del Arauca y Norte de Santander, en lo referido al tratamiento de los problemas que le han caracterizado históricamente y las actuales que emergen de las nuevas condiciones del mundo globalizado y el desarrollo nacional; es decir, en el inicio del nuevo milenio, Colombia vive la compleja realidad del nuevo orden mundial y, en él la presencia de ámbito mundial de las grandes corporaciones que por su perspectiva neoliberal ofrecen, a partir de sus necesidades e intereses, las posibilidades para intervenir el territorio con proyectos y financiamiento.

Asimismo, nacionalmente, el capital está en capacidad para desarrollar proyectos que promuevan el desarrollo de las comunidades en ambos departamentos, en lo referido a las posibilidades de estimular el progreso de las regiones. En esto es determinante considerar que las propuestas que se ofrecen para diligenciar las posibilidades de cambio están en el fortalecimiento de la planificación del ordenamiento territorial con una dirección que apunte hacia la descentralización y, en especial, facilite a los organismos nacionales ubicados en ambas regiones, a proponer proyectos en función de la investigación.

Es dar respuesta contundente a lo manifestado en forma cotidiana por las regiones sobre la queja reiterada del abandono de Bogotá. Eso es derivación del centralismo que afecta a la dinámica gubernamental que ha ocasionado que las regiones asuman sus propias planificaciones.

El centralismo originado históricamente con la capital del virreinato de la Nueva Granada, el modelo de desarrollo centro-periferia y la sustitución de importaciones, han originado una perspectiva centralista que desemboca en las condiciones de la realidad histórica contemporánea, de una evaluación, para estructurar una orientación que promueva el progreso y el desarrollo nacional en forma armónica y sustentable.

Diagnóstico o caracterización cualitativa y cuantitativa del asunto, eje o problema seleccionado

En este contexto, se procedió a interactuar con los docentes e integrantes de la mesa territorial para conocer sus apreciaciones sobre los problemas ligados al tema de la mesa. En consecuencia, en la propuesta para identificar y caracterizar los principales temas a considerar en la agenda pública, se enuncian los siguientes aspectos:

El incremento de los cultivos ilegales

Este aspecto es preocupante, alarmante y desestabilizador particularmente en la región del Catatumbo, Departamento del Norte de Santander, donde se aprecia que parte de la población se desempeña como actores fundamentales en el cultivo de la cocaína y ha marginado a los cultivos agropecuarios. No se puede dejar de mencionar que esta situación ha sido tema de estudio de la criminalidad.

El descenso de la producción agropecuaria

Tradicionalmente el Departamento del Norte de Santander ha sido un territorio con abundancia en la producción del agro. Sus productos mayoritariamente de los cultivos habituales; en especial, hortalizas y verduras, se manifiestan con bajos rendimientos que en la generalidad de los casos provienen de los Departamentos aledaños. Situación similar ocurre en el Departamento de Arauca.

Las vías terciarias en pésimas condiciones

La red vial que comunica a Cúcuta con el resto del departamento en la generalidad de los casos es de acento terciario, pero está en precarias condiciones y eso trae como consecuencia, afectar la movilidad rural hacia Cúcuta, como el desplazamiento de los productos y habitantes, pues consideran que la malla vial de ambos departamentos presenta “mal estado”, incluso a modo jocoso argumentan que “las vías de Norte de Santander son las más largas del mundo porque nunca las terminan, ni las asfaltan en su totalidad”. Un ejemplo palpable es la vía que comunica la “Y” de Astilleros con Tibú. Lo mismo ocurre en el Departamento de Arauca, cuyas vías son lamentables carreteras improvisadas; digno ejemplo la vía a Cravo Norte.

El centralismo de Cúcuta

Si de ámbito nacional Bogotá centraliza la dinámica nacional, los habitantes del Departamento de Norte de Santander deben acudir a Cúcuta para resolver sus dificultades más apremiantes. En el caso de Arauca, no resulta tan marcado, dado que Saravena representa un polo de desarrollo regional que compite directamente con la capital del Departamento de Arauca.

La migración inesperada

Desde 2015 hasta el presente, ambos departamentos son afectados por la migración venezolana incontrolada que ha originado una compleja situación para dar una recepción de tratamiento humanizado a la población migrante. Eso ha ocasionado dificultades presupuestarias, pues el acento imprevisto ha sido determinante en afectar la situación del déficit departamental, como también de la vivienda, empleo formal, el incremento del empleo informal y los servicios públicos, para citar ejemplos.

La situación de los indígenas en Catatumbo

No en vano en el marco de las manifestaciones se produjo una marcha de la etnia Barí desde su resguardo ubicado en el Catatumbo, hasta la ciudad de Cúcuta, para hacerse sentir ante la ciudadanía y dar a conocer las dificultades que los aquejan, como la proliferación de los cultivos ilícitos, lo que trae consigo la presencia de grupos irregulares al margen de la ley.

La explotación minera en el páramo de Santurbán

Situación particular amerita este tema, dada la relevancia que tiene este ecosistema estratégico para los Departamentos de Norte de Santander y Santander, por ser un reservorio de fuentes hídricas y tener en su subsuelo yacimientos auríferos apetecidos por capitales nacionales y extranjeros, con unas comunidades involucradas en la actividad agrícola y minera artesanal.

La situación de los servicios públicos

Particularmente en cuanto a la calidad de los servicios de salud. Consideran que “la atención de salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargos del Estado”, eso “garantiza que todas las personas tienen el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de sus comunidades”. En este sentido, los califican de “mala prestación”, el “sistema de salud es deficiente”. Asimismo, consideran que hace falta “mayor inversión en acueductos, alcantarillados y saneamiento básico”. En este contexto, cabe mencionar la necesidad manifiesta de los entrevistados de una mayor promoción de la educación, básica y superior.

La elevada tasa de desempleo e informalidad

Este es un tema relevante pues el desempleo, acentuado por la pandemia, ha incrementado este indicador. Al respecto, consideran que “Cúcuta ha dependido del comercio binacional y los gobiernos no estimularon una industria diversificada”, en consecuencia, al presentarse la crisis económica del vecino país, la actividad económica de la ciudad se “se vino a pique”, pues “no supo responder a la crisis” ni “generó oportunidades”.

Necesidad de una nueva mirada al territorio

En ese punto se considera pertinente entender la importancia de la planificación territorial, y, sobre todo, entender la importancia del territorio no solo como soporte de las actividades humanas, sino también como condicionante, potenciador y sujeto de derechos, pues “de nada sirven planes de ordenamiento territorial que no aplican en la realidad”, mientras “seguimos contaminando las fuentes hídricas sin ningún control”. Asimismo, aplauden iniciativas como los municipios PDET, “que, aunque deben revisarse para medir su eficacia y eficiencia, son un esfuerzo por llevar el Estado a los territorios de conflicto”, incluso destacan el tema de la gestión de riesgos “si no, que le pregunten a los gramaloteros”. Asimismo, opinaron que desconocer el territorio trae sus consecuencias “como ocurrió en Los Arrayanes” lo que indica que “las acciones han sido reactivas y no preventivas”.

Soluciones ensayadas, propuestas, innovadoras y provenientes de estudios comparados

Sobre las miradas recientes de la relación nación y territorio, la revisión de literatura permite interpretar que las apuestas recientes en esta materia van dirigidas a reconocer la importancia de los niveles espaciales meso y micro. Particularmente, se hace referencia, a la subregionalización funcional, la asociatividad territorial y el desarrollo local, como apuestas conceptuales y técnicas.

En principio, se puede acotar que resulta ineludible hacer alusión a las implicaciones del ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y Crecimiento Económico (OCDE) en el año 2016, lo que significó un reto para el país al asumir una serie de recomendaciones en materia de administración pública, en una institución que si bien, en sus inicios, en los años 60 se dedicó a la reconstrucción de la Europa de posguerra, se ha transformado en un referente, centro de investigación económica sobre cooperación y desarrollo institucional, que se conoce como el club de las buenas prácticas en políticas públicas, lo que lo convierte en un aliado para diseñar y evaluar políticas públicas, así como un facilitador de intercambio de las mejoras prácticas de otros países.

La OCDE recopila datos y produce reportes sobre políticas públicas en temas que van desde el medioambiente, el mercado laboral, políticas educativas, incluyendo una mirada territorial incluso por el tema territorial (OCDE, 2020a). En este último aspecto ha definido dos niveles territoriales (TL por sus siglas en inglés), entendidos como macrorregiones (TL2) y microrregiones (TL3). El nivel TL2 se corresponde con el nivel regional, es decir, dentro de la organización político-territorial colombiana serían los departamentos. Mientras que el TL3 se refiere a microrregiones, que para el contexto colombiano pudiese referirse a un nivel de asociación de municipios (Bateman, et al, 2018).

Al articular estos niveles territoriales, este organismo busca acoplar y estandarizar la información territorial, para facilitar los procesos de análisis y comparación de indicadores de desarrollo territorial (demográficos, económicos, gobernanza) entre sus países miembros, como punto de partida para la definición de acciones en la materia.

En concordancia con estos lineamientos, a nivel del Departamento Nacional de Planeación (DNP) se ha venido adelantando el diseño de lineamientos teóricos y metodológicos para una propuesta de subregionalización funcional (Bateman, et al., 2018), en la que se identifiquen regiones delimitadas a partir del reconocimiento de la funcionalidad del territorio.

Con esta estrategia, el DNP busca a partir de las dinámicas territoriales y la identificación de la intensidad y magnitud de los flujos e interacción de personas, bienes y mercancías, la creación de regiones bajo un enfoque funcional en torno a los centros urbanos más importantes de los departamentos del país, estableciendo el límite en aquellos espacios donde tales flujos pierdan intensidad, donde se reconoce la incidencia de otro centro urbano (con dinámicas que pueden trascender el límite municipal), lo que representa en cierta manera la reconsideración del concepto de hinterland o área de influencia.

Con esta medida, las dinámicas territoriales apuntarán a la agrupación de municipios (en correspondencia con los preceptos de la OCDE) que pueden diferir por sus características (en cuanto a regiones naturales homogéneamente definidas), pero que se encuentran fuertemente articuladas.

Para el DNP el aprovechamiento de dichas funcionalidades “abre un campo potencial para la aplicación de políticas públicas con mayor impacto para la transformación territorial y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus pobladores” (Bateman, et al, 2018, p. 4).

De acuerdo con el planteamiento de los autores, la identificación de las sub-regiones funcionales en medio de un territorio tan diverso como lo es el colombiano permitirá contar con una unidad espacial que represente la base para los procesos de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, que le apunten al cierre en la brecha social y a la mejora en la calidad de vida.

La segunda mirada del territorio a partir de la administración pública lo constituye la asociatividad territorial, es decir, la posibilidad concreta de agrupar entidades territoriales en aras de potenciar el desarrollo o abordar problemas comunes, que, dada su contigüidad geográfica, es probable trasciendan más allá de los límites de la división político-administrativa.

En este sentido, la asociatividad se convierte en una estrategia para mejorar la manera en que se gestionan los recursos y se formulan las políticas públicas de municipios y departamentos, para analizar los problemas territoriales bajo una visión subregional o regional (Penagos, et al., 2020).

Ello representa una manera de operativizar los esquemas asociativos territoriales estipulados en el capítulo II de la Ley de Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 del 2011), que habla de la posibilidad de crear Asociaciones de Municipios, Regiones de Planificación y Gestión (RPG), Regiones Administrativas de Planeación (RAP), Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) y Áreas Metropolitanas (AM).

En esta línea el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en su pacto por la descentralización plantea la necesidad de 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 (Penagos, et al., 2020).

El tercer elemento a ilustrar son las acciones gubernamentales sobre el territorio, sobre todo a escala local. En este sentido, según la OCDE (2019), resulta pertinente el hecho de que la fuerte relación de las comunidades con sus territorios reclama estrategias de desarrollo con carácter multidimensional, capaces de captar las distintas dimensiones en lo local, de conocimiento, sociales, de gobernanza, infraestructurales y ecosistémica.

Se parte de la idea de que se debe entender la importancia del territorio y su heterogeneidad, vista esta como una potencialidad y no una limitante, eso pasa por incentivar procesos de articulación de territorios, para dejar de concebirllos como simples compartimentos estancos, aislados entre sí y supeditados a la acción de la administración pública.

En esta línea la OCDE (2019), manifiesta que, a nivel territorial, solo incrementando la capacidad de adaptación a las presiones de cambio, tanto en lo económico, social, ambiental y local, tendrán la posibilidad de enfrentar exitosamente los enormes desafíos contemporáneos, marcados por las macrotendencias globales (digitalización, cambio climático, cambios estructurales en la sociedad).

Así, se supone que las brechas sociales no deben ser brechas territoriales pues el territorio es diverso y heterogéneo, no necesariamente desigual. Según este planteamiento, lo importante es que la población desarrolle las actividades propias de su existencia de manera digna sin importar el dónde (las diferencias entre lo urbano y rural, por ejemplo), es decir, que el territorio no se considere una limitante, sino un elemento que potencie el desarrollo.

En este sentido, las estrategias del Estado colombiano en los últimos cinco años, en materia de gestión del territorio se han venido concretando en el país, a partir de los documentos CONPES, específicamente el CONPES 3918 del 2018, referido a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el país. Asimismo, los documentos CONPES 3859 del 2016 sobre la política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano, y el CONPES 3958 del 2019, donde se define la Estrategia para la implementación de la política pública de Catastro Multipropósito. Más recientemente, se adoptó el documento

CONPES 4007, del 2020, que se refiere a la estrategia para el fortalecimiento de la gobernanza en el sistema de administración del territorio. Asimismo, es pertinente hacer alusión a los decretos 1962 del 2019, que busca fortalecer la Región Administrativa y de Planificación (RAP), así como las condiciones y el procedimiento para su conversión en Región Entidad Territorial (RET), y reglamentar su funcionamiento y articulación con otras entidades; y el Decreto 1232 del 2020, que actualiza tópicos relacionados con la planeación del ordenamiento territorial.

Estas estrategias y el marco normativo evidencian la iniciativa gubernamental de redirigir la mirada hacia el territorio planteado como una vieja premisa de que no se puede transformar lo que no se conoce, por lo que resulta imperativo releer los territorios.

El territorio se ha visto como el generador de obstáculos, limitaciones e incluso potencializador de las desigualdades, y lo que no se ha entendido es que ha sido la expresión de lo que la administración pública ha hecho de él. En palabras de McCann y Rodríguez, 2011, citado por Bateman, 2018). Las políticas públicas no deben ser ciegas a las diferencias territoriales, pues resultarán “espacialmente neutras” en sus resultados.

Propuestas

A nivel de soluciones, al menos a nivel conceptual, está la propuesta de subregiones funcionales del Departamento Nacional de Planeación. Entre esas opciones se citan las siguientes:

- Desarrollo de los municipios PDET.
- Descentralización municipal.
- Políticas para formentar en las entidades territoriales la reducción de la pobreza.
- Estimular en las políticas gubernamentales la utilización de los recursos del Estado en forma apropiada y pertinente.
- Incentivar esquemas asociativos territoriales, de acuerdo con lo establecido en la ley 1454 del 2011.
- Consolidación del Catastro Multipropósito.
- Las políticas para orientar los procesos de ocupación y organización que favorezcan el aprovechamiento racional de los recursos naturales.
- Las políticas para el ordenamiento territorial urbano y rural, en lo referido al hacinamiento urbano y el desdoblamiento rural en condiciones de conflicto.

- Las iniciativas para proponer una cultura de paz ante el desarrollo del conflicto armado, como base de la exigencia de proponer la democracia y la paz en el territorio nacional.

En concreto, a partir de estos elementos enunciados se describen tres propuestas que surgen en la ESAP Territorial Norte de Santander-Arauca para atender los problemas identificados.

- Apoyar a los municipios en la identificación de los requerimientos y necesidades de los municipios de quinta y sexta categoría de ambos departamentos en temas relacionados con el Catastro Multipropósito.
- Al Departamento Nacional de Planeación en temas conceptuales y técnicos para el diagnóstico, identificación y caracterización de las subregiones funcionales para los departamentos de Norte de Santander y Arauca, como estrategia territorial sugerida por la OCDE.
- Ofrecer apoyo técnico por parte de docentes especializados de la territorial, a nivel de consultoría a los municipios de quinta y sexta categoría en la actualización de los esquemas de ordenamiento territorial.

Conclusiones

La problemática enunciada trae como consecuencia, la necesidad de continuar explorando la realidad territorial de los Departamentos de Arauca y Norte de Santander. Dadas las características de los aspectos descritos, se hace imprescindible asumir otras perspectivas revelados en problemáticas, comportamientos y tendencias que faciliten comprender las realidades invisibles que se pueden revelar con la aplicación de los métodos, técnicas y procedimientos de la investigación científica. Por ejemplo:

- Comenzar con la realización de foros sobre la descentralización con la invitación de expertos que hayan investigado el tema.
- Seleccionar actores que protagonizan diferentes actividades en los diversos campos de la labor económica, financiera y laboral en ambos departamentos y aplicar entrevistas para detectar sus opiniones sobre el progreso y desarrollo de ambas entidades político-administrativas.
- Proponer una secuencia de conversatorios sobre lo que se ha hecho para mejorar la calidad territorial departamental.

- Invitar a las universidades localizadas en ambos departamentos para que presente el diagnóstico sobre la realidad ambiental y territorial del departamento.
- Realizar foros con actores de fundamental reconocimiento en la comunidad para que expresen sus puntos de vista sobre la realidad territorial departamental.
- Invitar a los organismos gubernamentales que hace vida actividad en el departamento, en el cumplimiento de las políticas para ordenar el territorio.
- Invitar a CORPONOR e instituciones que promueven el desarrollo del territorio para que expresen su opinión sobre los resultados de sus estudios e investigaciones.
- Desarrollar talleres comunitarios para que los ciudadanos manifiesten su opinión sobre la realidad territorial.

Asimismo, ante la necesidad de proponer opciones que faciliten generar alternativas que estén en la capacidad de proponer acciones constructivas y reveladoras, se hace imprescindible colocar en el primer lugar a los indicios de su condición de problemas a los que hay que buscar solución. Al respecto:

- Es importante asumir las circunstancias que han originado y revelen la existencia del conflicto armado y sus efectos en la dinámica territorial colombiana y la dinámica social departamental.
- Se impone analizar el comportamiento territorial colombiano, con el propósito de estudiar su realidad y los factores que permiten promover el reordenamiento del país a través la perspectiva descentralizadora.
- Plantear la discusión sobre la conveniencia de la descentralización como posibilidad para realizar al aprovechamiento racional de los recursos de los territorios colombianos.
- Debatir sobre el desarrollo urbano y rural en la perspectiva de los fundamentos teóricos y metodológicos de la descentralización político-administrativa del país.
- Potenciar la importancia de lo local y lo regional en la formulación de las políticas públicas y contrarrestar los desequilibrios regionales con propuestas de autonomía territorial.
- Explorar la problemática ambiental, geográfica y social de una visión política integral que facilite el fomento de la organización comunitaria en el tratamiento de estas situaciones como opción ante el centralismo.
- Reivindicar la tarea que cumple la planificación nacional con una orientación que motive y estimule las propuestas de la planificación local de las comunidades.

- Considerar al desarrollo local como base para el fomento de la democracia participativa y protagónica en la dirección del desafío de atender el desarrollo social incluyente.
- Propiciar la autonomía de las entidades territoriales con la capacidad para el manejo de los asuntos propios y el incentivo de la contraloría social en el empleo de los financiamientos de los proyectos para resolver las dificultades comunitarias.

Referencias

- Bateman, A., Penagos, A., Ramírez, J., Martín, T., Díaz, Y., y Satizábal, S., (2018). Lineamientos conceptuales y metodológicos para la definición de una subregionalización funcional en Colombia. Departamento Nacional de Planeación -DNP- y Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural-RIMISP. Bogotá, 63 páginas. Website: <http://www.fundesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2018/10/SUBREGIONALIZACION-FUNCIONAL.pdf>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2020). OECD Territorial Grids. 60 páginas. Website: <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/42392313.pdf>.
- Penagos, A., Bateman, A., Díaz, Y., Rugel, M., Satizábal, S., Arbeláez, S., Silva, J. (2020). Reflexiones sobre Ordenamiento y Desarrollo Territorial en Colombia. Corporación de Derecho Privado Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural Editorial Nuevas Ediciones, Bogotá. 110 páginas. Website: https://webnueva.rimisp.org/wp-content/uploads/2020/12/REFLEXIONES-SOBRE-ORDENAMIENTO-Y-DESARROLLO-TERRITORIAL-EN-COLOMBIA_00.pdf
- Cardozo, G. 2016. Los convenios solidarios como respuesta contractual a las necesidades de la comunidad. Tesis de posgrado. Universidad Santo Tomás. [https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/30250/2016geymancardozo.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=El%20convenio%20solidario%20es%20un,\(JAC\)%20y%20los%20municipios.](https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/30250/2016geymancardozo.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=El%20convenio%20solidario%20es%20un,(JAC)%20y%20los%20municipios.)



**FIN DE
DIAGNÓSTICOS Y
PROPUESTAS**

*Para el diseño de este libro se empleó
la fuente Gill Sans MT en un formato
de 16,5 x 23,5 cm con 104 páginas*

P E R S P E C T I V A S

LA ESAP
LE PROPONE AL PAÍS

RELACIONES NACIÓN Y TERRITORIO

DIAGNÓSTICOS Y PROPUESTAS



Escuela Superior de
Administración Pública