



¿Qué hacer en

desarrollo territorial?

Juan Gonzalo Zapata



FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

1. Problemas

Parece haber un agotamiento del modelo colombiano de descentralización, en el que ha predominado un enfoque desde las finanzas y la asignación de recursos entre niveles de gobierno. Esto es insuficiente y debe darle paso a un enfoque más integral que involucre la mirada desde las regiones.

Además, hay que mejorar la distribución de funciones entre niveles de gobierno. En algunos casos compiten las gobernaciones y los municipios. En otros casos hay sectores que aún no hacen parte integral del

desarrollo territorial y deberían ser incorporados, como el medio ambiente y la ruralidad. Asimismo, esta distribución de funciones debe reconocer que hay procesos de desarrollo en los territorios que son autónomos y exitosos.

Finalmente, aún está pendiente la consolidación de los ingresos de los territorios. Los ingresos corrientes de la nación crecieron más que las transferencias y por tanto se redujo la participación de los municipios en el total de los ingresos nacionales. Además, las diferencias en las estructuras económicas de las regiones hacen que unos territorios tengan más capacidad de recaudo y en consecuencia tengan más posibilidades de proveer servicios básicos.

2. Causas

En materia de descentralización el gobierno nacional funciona mediante delegación (insumos), se giran recursos para la provisión de bienes públicos, pero no se monitorea el objetivo principal: si los servicios provistos mejoraron con respecto a los que se prestaban bajo el estado centralizado.

La falta de articulación entre niveles de gobierno explica el atraso en la gestión territorial. El problema no está en los departamentos y municipios porque el diseño de articulación está en el sector central. Además, los sectores líderes del gasto (educación, salud y saneamiento básico), al actuar de manera individual, dificultan la construcción de una lectura integral del desarrollo.

La ausencia de un diagnóstico sobre requerimientos en las capacidades de los territorios limita el diseño de programas y proyectos. Asimismo, el gobierno nacional no tiene claro cómo conformar equipos, invitar a concurrir y cooperar con los territorios.

Por último, el desarrollo territorial en Colombia es asimétrico. Hay territorios de diferentes tamaños, capacidades, desarrollo económico y esto debe ser tenido en cuenta en el diseño de las políticas y en la distribución de los recursos de los sistemas de transferencias. También, hay procesos fuertes y autónomos en las regiones que no alcanzan a ser leídos e incorporados desde el nivel central a su visión del desarrollo. Hay territorios que no coinciden en sus prioridades con las del gobierno nacional y esto no es necesariamente inconveniente.

3. Propuestas

Construir un nuevo enfoque del desarrollo territorial. Reconocer las diferencias en el desarrollo de los territorios y tener como prioridad incluir nuevos sectores en esa agenda de desarrollo. Este nuevo enfoque debe ser de doble vía y no sólo de arriba hacia abajo, puede ser de dos o más velocidades en materia de funciones (autonomía) y debe incorporar posibilidades de asociación horizontales y verticales.

Impulsar con mayor decisión el desarrollo económico local. En los territorios se tiene la capacidad de participar con esquemas de asociación horizontales con las grandes ciudades (polos de desarrollo).

Expedir el Estatuto Tributario Territorial. Este es un instrumento indispensable para fortalecer los fiscos territoriales y abrir la posibilidad de formas novedosas de financiar la gestión de departamentos y municipios.

Crear un único sistema de transferencias intergubernamentales. Consolidar el sistema general de participaciones (SGP) y el sistema general de regalías (SGR) en una única fuente de recursos permitiría su mejor asignación. Hacer más ágiles y transparentes las reglas de juego de este sistema. Incluir en los criterios de distribución la mejora en la calidad de los servicios prestados; por ejemplo, a través de incentivos asociados al cumplimiento de metas.

Reformar la gobernanza del desarrollo territorial. Para alcanzar el objetivo de una mejora de los servicios públicos que se prestan desde los territorios, es necesario cambiar el enfoque de lo que se considera una buena gestión de alcaldías y gobernaciones. La agenda no se debe limitar al seguimiento de indicadores de desempeño y a fortalecer capacidades. Las agendas regionales de competitividad son un buen ejemplo de la dinámica que hay en las regiones. El fortalecimiento reciente de las regiones administrativas de planeación es un buen punto de partida para reformar la gobernanza territorial al incluir estos nuevos elementos.

El seguimiento y monitoreo debe evaluar el desarrollo territorial. Asegurar que las evaluaciones permitan medir si se cumplen los objetivos de desarrollo de los territorios y los indicadores de desempeño. Esto posibilitaría una rendición de cuentas centrada en los objetivos y no solo en los recursos ejecutados.

Trabajar aún más en el fortalecimiento de capacidades. Revisar cómo están organizados los gobiernos territoriales, qué hay que cambiar para que sean más eficientes, en una agenda que se nutra de las necesidades de los territorios.

Relacionado con lo anterior hay que **reformar el control fiscal**. Este debería estar en una sola entidad y evitar las duplicidades que son inconvenientes. El control además debe centrarse más en evaluación de políticas y programas y en la ejecución de las inversiones de los territorios. La actual visión del control es limitada.

Referencias

OCDE (2019). *Making Decentralization Work: A Handbook for Policy-Makers*. OECD Multi-level Governance Studies.

Zapata, Juan Gonzalo (2021). “Retos de las Finanzas Territoriales”. En *Econometría, Colombia después de la pandemia: La urgencia de lo estructural*.