

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA PLANIFICACIÓN, LA PRESUPUESTACIÓN, Y EL DESARROLLO TERRITORIAL*

Diego Bautista

Consultor Experto en Políticas Públicas y Desarrollo

Economía Urbana

dbautista@economiaurbana.com

**XLI Seminario Internacional de Presupuesto Público
ASIP**

Antigua (GUA), Mayo de 2014

* Estas reflexiones incluyen algunas discusiones que se hicieron a partir de un trabajo preparado por el autor y Lina Marcela Ibáñez para el gobierno colombiano: "ALGUNOS LINEAMIENTOS PARA UNA POLÍTICA DE DESARROLLO TERRITORIAL. Documento compilado por Diego Bautista y Lina Marcela Ibáñez".

I. Reflexiones sobre la Institucionalidad

PROBLEMÁTICA

- Las regiones son altamente heterogéneas y experimentan unas condiciones muy disímiles en términos de desarrollo económico, social y político, y en su capacidad institucional. Esta realidad sugiere un tratamiento diferencial a la hora de aproximar el desarrollo territorial. Regiones con mayor desarrollo relativo demandan una profundización de la descentralización y mayor autonomía, mientras que aquellas menos desarrolladas necesitan una mayor intervención desde el nivel central, desde sus procesos de planeación, la definición de sus estrategias, hasta el apoyo necesario para la movilización y ejecución de los recursos en programas y proyectos de alto impacto.
- El conjunto de políticas e instrumentos vigentes, que diseñados desde el nivel nacional debe implementarse en los territorios, no profundiza ni hace el énfasis suficiente en las diferencias de acuerdo a las particularidades de las regiones. De otro lado, la heterogeneidad en las capacidades de los gobiernos regionales y locales hacen que persistan o se profundicen los rezagos entre unas y otras. Se requiere por tanto, que la institucionalidad reconozca estas diferencias y complemente los actuales enfoques sectoriales con otros que incorporen las particularidades de las regiones.
- Adicionalmente a no contar con suficientes elementos para abordar visiones y estrategias diferenciadas de los territorios desde el nivel central, también se carece de una propuesta de visión integradora de país, de corto, mediano y largo plazo, que defina o facilite el proceso de discusión acerca de las prioridades y estrategias a las que deben converger las regiones. El resultado de esto es un diálogo estéril y disperso, sin referentes, que no facilita la identificación de los consensos y disensos acerca de las apuestas y metas de largo plazo del país y la definición y contribución de las estrategias desde el territorio y sus distintos actores. Esta puede ser la explicación a la alta inestabilidad en temas como las decisiones sobre el uso del suelo, las apuestas productivas, la gestión de bienes públicos, y los modelos de competitividad; además de la dificultad que se presenta para la incorporación de las

dimensiones de inclusión en todas las políticas y las de reconciliación y postconflicto, en las regiones donde esto es pertinente.

- El no consolidar un proceso dinámico y público de discusión entre los actores de la nación y las regiones sobre las visiones y estrategias, con referentes técnicos a partir de información precisa y oportuna, es sostener la pobreza de la discusión del desarrollo regional y que esta quede a merced del balance de intereses políticos y económicos entre la nación y las minorías poderosas presentes en cada región.
- Fortalecer y consolidar esos procesos pasa por fortalecer los procesos e instrumentos de diseño de políticas, planeación, presupuestación, gestión y ejecución, que se han quedado obsoletos ante las tensiones del desarrollo territorial. A pesar de recientes innovaciones que han buscado privilegiar las visiones regionales, en la práctica, los resultados son aún deficientes, y la dinámica vigente sigue siendo inercial y de planeación sectorial y casi que exclusivamente por proyectos.
- Por otra parte, en el nivel nacional aún se carece de una institucionalidad operativa y articulada que oriente y asegure la coordinación interagencial en el nivel horizontal de cara al territorio, esto es, entre las entidades centralizadas y descentralizadas del nivel nacional. De la misma manera en el nivel vertical, es decir en las relaciones Nación - Región. Existe exceso de reglamentación, entidades con mandatos en lo territorial, con competencias cruzadas entre ellas y entre niveles de gobierno, multiplicidad de instancias de coordinación, en su mayoría débiles, inoperantes, que se fundamentan en perspectivas sectoriales, que no necesariamente consideran de manera integral y multidimensional los retos y desafíos del desarrollo de los territorios.
- Sin duda, una causa estructural de la descoordinación en el nivel central es el sesgo sectorial que define las perspectivas e intervenciones en todas las etapas del ciclo de políticas públicas. Adicionalmente, persiste la tendencia equivocada a concebir los territorios como espacios para prestar servicios y asignar recursos con criterios pre-definidos que persiguen intereses aislados y poco integrales, y prevalecen diversas agendas de trabajo desarticuladas unas de otras. La integralidad supone intervenciones sectoriales - e incluso dentro del mismo sector- que tengan como principal referente una estrategia territorial, esto es, la infraestructura respondiendo a determinados programas económicos y sociales concretos para determinado territorio, la asistencia

técnica y la generación de capacidades orientada a esos mismos propósitos, lo mismo que el acceso a los bienes públicos y la focalización de subsidios e incentivos, etc. Más allá de la formulación teórica y tecnocrática de la estrategia territorial, cuando existe, el diseño de instrumentos y la asignación de recursos siguen siendo aislados y su órbita limitada al proyecto.

- A nivel de entidades nacionales y su competencia frente al desarrollo territorial, sobresale la desconexión entre las dimensiones fiscal, política, administrativa, y de desarrollo. Esto se evidencia por ejemplo en la complejidad y falta de coordinación y asignación simultánea de responsabilidades entre entidades del nivel central, sobre temas relacionados con los territorios (asesoría, acompañamiento, asistencia técnica a las Entidades Territoriales; fortalecimiento de la Gestión Pública, participación ciudadana y rendición de cuentas, procesos de planificación, desarrollo institucional y eficiencia administrativa). A esto se suma la poca claridad sobre los límites y enfoques con los que las entidades se van a aproximar a temas que concurren en el territorio, tales como: Ordenamiento Territorial, Finanzas Públicas Territoriales, Formulación de Proyectos, Financiación o Co-Financiación de Proyectos Territoriales de Inversión, Definición de Competencias entre niveles de Gobierno, y Profundización de la Descentralización.
- Otra razón por la que se presentan incoherencias en materia de competencias administrativas y fiscales es la desconexión entre los procesos para toma de decisiones, por una parte político-administrativas y por la otra de desarrollo económico, social y ambiental. La descoordinación entre estas dos perspectivas no ha permitido definir arreglos administrativos y legales que tengan como base una visión integral de los territorios y regiones: sus características, dinámicas, retos, limitaciones, etc.
- Tanto en términos de la articulación entre el nivel nacional con el municipal, como en la ejecución de competencias específicas, el rol de las instancias intermedias como los Departamentos o Provincias, y de algunas figuras supra-municipales y supra departamentales de asociación regional, es muy débil, lo cual contribuye a la ausencia de visiones integrales alrededor de los territorios, a la incapacidad en la prestación de servicios, y a la falta de coordinación entre diferentes instancias, con un efecto inevitable en términos de ineficiencia en la gestión y ejecución de recursos públicos en el nivel territorial.

RECOMENDACIONES

Diferenciación y Flexibilización de políticas, instrumentos y recursos

1. Para responder a la heterogeneidad es necesario que se complementen las aproximaciones sectoriales con estrategias territoriales concretas. Para lograr esto se deben realizar ajustes de fondo en los arreglos institucionales, los instrumentos de diseño de políticas y los instrumentos de planeación, presupuestación, gestión, ejecución, y seguimiento y evaluación.
2. El ajuste deberá tener en cuenta dos dimensiones: la horizontal, que incluye las entidades del nivel nacional por una parte, y por otra entre las instancias de gestión en el nivel territorial; y la vertical, entre los 3 niveles de gobierno—nacional, regional y municipal—e incluso con figuras asociativas o de gestión del nivel regional, sean estas supra-departamentales o supra-municipales.
3. La estructura de oferta que actualmente existe desde el nivel nacional, sus entidades, sectores y programas, debe rediseñarse para conseguir: (i) mayores impactos vinculándose a estrategias de desarrollo regional concretas, (ii) la focalización de acciones a partir de las condiciones y particularidades regionales, (iii) la integralidad de las intervenciones sectoriales en dichas estrategias, y (iv) la flexibilidad en el diseño de políticas, programas y proyectos, y en los criterios de asignación de recursos.
4. Teniendo como fin último elevar el nivel de bienestar de la población y consolidar territorios viables¹ y maximizar su potencial, se debe proceder a integrar las estrategias sectoriales y territoriales² avanzando en lo siguiente:

¹ Para los propósitos de este documento, se entiende como *Territorio Viable* aquel que: (i) genera oportunidades económicas, (ii) genera equidad y reduce las brechas sociales, (iii) logra exitosamente procesos de reconciliación, (iv) construye capital social; y (v) maneja sosteniblemente sus recursos naturales.

² Las Estrategias de Desarrollo Territorial se construyen a partir de consensos entre los actores del territorio, como resultados de la discusión en instancia de distinto orden con el sector privado y la sociedad civil. Comprenden todas las dimensiones del territorio y sus interrelaciones: *económica* (apuestas productivas, factores de competitividad, infraestructura económica y bienes públicos, entorno de negocios, *clusters* identificados, empleo, competencias del recursos humano, conectividad, inversión, tecnología e investigación científica, entre otros); *social* (capital social – Confianza, salud, educación, pobreza, poblaciones vulnerables, bienes públicos sociales, seguridad alimentaria, DDHH, violencia – desarraigo, entre otros); y *ambientales* (equilibrio de ecosistemas

- Promover la formulación de estrategias de desarrollo territorial como los principales referentes para la focalización de las políticas y la asignación de recursos. Una estrategia de desarrollo territorial, concebida en
 - Esto podría hacerse de dos maneras: (i) estableciendo un proceso formal dentro del marco institucional y normativo vigente, o (ii) incorporando incentivos dentro de los instrumentos de diseño de políticas y asignación de recursos.
 - La Nación deberá promover activamente algunas estrategias regionales, especialmente las supra departamentales, de acuerdo a la estrategia nacional de desarrollo territorial.
 - Los planes sectoriales e intersectoriales (competitividad, lucha contra la pobreza, desarrollo rural, etc.) que se formulen deberán articularse con la estrategia nacional y las estrategias regionales e incorporarán el detalle de los incentivos y proyectos a través de los cuales se contribuirá a dichas estrategias.
 - Se deben incorporar los incentivos necesarios en los procesos de diseño de políticas, planeación y asignación de recursos, de tal manera que efectivamente se materialice la inclusión de las estrategias regionales como referente principal de la acción de lo público.
5. Flexibilizar desde el ámbito nacional la oferta de asistencia técnica, apoyo y guía a los territorios para efectos de construcción y puesta en marcha de sus apuestas, de tal manera que se adapten a la capacidad de organización y concertación de cada uno y que les permitan concentrarse en aquellos que enfrentan más debilidades.
6. Introducir criterios territoriales diferenciados y multidimensionales (dinámicas de población, geografía económica y capacidad institucional, etc.) en los instrumentos presentes en todo el ciclo de política pública, de tal forma que se conviertan en categorías determinantes para otorgamiento de asistencia técnica y asignación de recursos de cofinanciación.

Los Arreglos Institucionales: Liderazgo y Articulación del Desarrollo Territorial

existentes, fuentes de agua, cambio climático: mitigación y adaptación, conservación de RRNN). Adicionalmente es fundamental incorporar aspectos *culturales* y *políticos*.

7. La gestión del desarrollo territorial requiere de una entidad líder en el nivel nacional que coordine las acciones propuestas anteriormente tanto en el nivel horizontal como vertical, que no sólo sea un centro de pensamiento y divulgación de las estrategias de desarrollo territorial, sino que vele por el diseño de políticas y la asignación de recursos en los términos planteados.
8. Como se ha mencionado, la articulación horizontal, entre entidades del gobierno nacional, para coordinar sus estrategias y acciones frente al nivel territorial es fundamental. Por otra parte, conviene articular las competencias e intervención de algunos sectores en el territorio en el marco del proceso integral de formulación de estrategias de desarrollo territorial que se mencionó anteriormente. Finalmente, conviene unificar, racionalizar y especializar las competencias e intervenciones que en materia de capacitación, fortalecimiento y generación de capacidades tienen las entidades en el nivel nacional.
9. En relación con la coordinación vertical, desde el nivel nacional debe existir una instancia de coordinación con las regiones para asegurar la operación y ejecución de las iniciativas de desarrollo territorial que se incorporen a la política sobre la materia y aquellas que se concerten entre los niveles de gobierno, coordinados por una única entidad que permitan un vínculo Nación-Región y una presencia física coordinada en el territorio.

Las Competencias para la Autonomía, Gobernabilidad y Gobernanza de los territorios

10. Para responder a la problemática planteada en materia de competencias se propone la adopción de un sistema de corresponsabilidad definido como un mecanismo de gestión diseñado a partir de un esquema de asunción de competencias diferenciadas, negociadas y condicionadas dirigido a garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas, la mayor eficacia de las políticas públicas y la eficiencia en la actuación administrativa.
11. El sistema debe ser flexible y se puede adoptar para cualquier sector, en particular en lo relacionado con el concepto amplio de “desarrollo territorial”. Permitiría arreglos institucionales que posibiliten dinamizar las vocaciones locales, a partir del reconocimiento de sus potencialidades, sus capacidades y las sinergias que se logren.

La Asignación de los Recursos

12. Las reformas propuestas anteriormente en términos de instrumentos, competencias y arreglo institucional, solo son viables en la medida en que la asignación de recursos este alineada con los mismos objetivos. Esto es, que los recursos que llegan a un territorio por diferentes vías, sean estos por la inversión que se realiza a través de los programas sectoriales, las transferencias, e incluso los recursos propios, se asignen respondiendo a estrategias integrales de desarrollo territorial de mediano y largo plazo.
13. Una concepción del presupuesto de los territorios, que se fundamente en un enfoque territorial, requiere que un conjunto de reformas, de las cuales la más importante es que los recursos no se regionalicen posteriormente a la estructuración de los programas sectoriales, con criterios ligeros de distribución, sino que la planeación del presupuesto nacional se haga de abajo hacia arriba, respondiendo a estrategias territoriales, ya concertadas y articuladas en el proceso de planeación.
14. Esta propuesta implica los siguientes supuestos iniciales para que sea viable:
 - Se han iniciado procesos de elaboración de estrategias de desarrollo territorial y regional, desde la Nación y las regiones, en una parte importante del país
 - Se ha liderado el proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, buscando una complementariedad entre las prioridades sectoriales y las prioridades territoriales
 - Las oficinas de presupuesto han acordado redefinir los instrumentos de presupuestación para que respondan a un enfoque territorial
15. Para lograr una alineación real de los recursos sectoriales con las estrategias de desarrollo regional, así como una integración y coordinación entre ellos, evitando la atomización, se recomienda la creación de un Sistema de Cofinanciación Regional, que responda de manera particular a las condiciones diferenciadas de los territorios y que financien las prioridades definidas en las estrategias de desarrollo regional, previa una concertación entre los actores locales, y de estos con la Nación. El funcionamiento de dicho Sistema deberá estar atado a metas previamente definidas y seguir criterios rigurosos de monitoreo, seguimiento y evaluación de resultados, así como de priorización y

focalización tales como: (i) las apuestas y programas particulares de cada territorio o región, (ii) la situación fiscal, (iii) las medidas de desempeño institucional implementadas, y (iv) el desarrollo relativo de las regiones.