



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

**COLOMBIA**

# INSUMOS TÉCNICOS Y RECOMENDACIONES PARA LA FORMULACIÓN DE LINEAMIENTOS DE POLÍTICA DE DESARROLLO TERRITORIAL

**OCTUBRE 31, 2013**

“Esta publicación fue producida para revisión de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Fue preparada por el Programa de Políticas Públicas de USAID.”

# Insumos Técnicos y Recomendaciones para la formulación de Lineamientos de Política de Desarrollo Territorial

## **PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE USAID**

---

### **CONTRACT NO: AID-514-C-11-00001**

---

Prepared by: JUAN MAURICIO RAMIREZ - FEDESARROLLO  
AECOM  
USAID Public Policy Program Office  
Carrera 10 No. 72-33, Oficina 1001, Torre B  
Bogotá, Colombia

AECOM International Development  
Home Office  
2101 Wilson Boulevard, Suite 700  
Arlington, VA 22201

### **DISCLAIMER:**

---

Esta publicación, video u otro producto de información/media (especificar)] fue posible con el soporte proveído por la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos, bajo los términos del contrato No. AID-514-C-11-00001. Las opiniones expresadas en la presente son de (los) autor(s) y no reflejan necesariamente la visión u opinión de la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos.

## TABLA DE CONTENIDO

.....	1
<b>Programa de Políticas Públicas de USAID</b> .....	<b>2</b>
CONTRACT NO: AID-514-C-11-00001 .....	2
Disclaimer: .....	2
<b>Tabla de Contenido</b> .....	<b>i</b>
<b>I. Introducción</b> .....	<b>1</b>
<b>II. Diagnóstico</b> .....	<b>4</b>
A. Una mirada desde la geografía económica: distancia y ruralidad .....	4
B. Problemática 1 .....	8
Problema identificado: Limitada capacidad de las aglomeraciones para generar un efecto de arrastre sobre otras regiones.....	8
Causas y cuellos de botella:.....	8
Retos:.....	9
C. Problemática 23 .....	9
Problema identificado: ausencia de una estrategia de “micro-regiones” para las regiones marginales desfavorables .....	9
Causas y cuellos de botella:.....	9
Retos:.....	9
C. Problemática 33 .....	9
Problema identificado: inadecuado desarrollo de la red vial terciaria .....	9
Causas y cuellos de botella:.....	10
Retos:.....	10
E. Problemática 4.....	10
Problema identificado: Debilidad del papel de las Gobernaciones en la Gestión del Desarrollo Territorial.....	10
Causas y cuellos de botella:.....	11
Retos:.....	11
F. Problemática 5.....	11
Problema identificado: falta de claridad del rol del Gobierno Central en el desarrollo territorial y de una gestión articulada de los niveles de Gobierno en el territorio .....	11
Causas y cuellos de botella:.....	11
Retos:.....	11
G. Problemática 6 .....	12

Problema identificado: ausencia de gerencias efectivas para liderar la agenda de proyectos regionales.....	12
Causas y cuellos de botella:.....	12
Retos:.....	12

**III. Recomendaciones..... 13**

A. Estrategia / Propuesta1: Potenciar el Sistema de Ciudades y aprovechar las densidades	13
Enfoque de la estrategia:.....	13
Acciones para implementar la estrategia:.....	13
B. ESTRATEGIA / DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA DE “MICRO-REGIONES” PARA ZONAS RURALES AISLADAS Y CON ALTA INCIDENCIA DE POBREZA.....	13
Enfoque de la estrategia:.....	13
Acciones para implementar la estrategia:.....	14
Las experiencias regionales en el uso de estrategias territoriales.....	15
C. Estrategia / Institucionalidad para el desarrollo de la red vial terciaria.....	16
Enfoque de la estrategia:.....	16
Acciones para implementar la estrategia:.....	17
D. Estrategia / Fortalecimiento del papel de los Departamentos en la Gestión del Desarrollo Territorial.....	17
Enfoque de la estrategia:.....	17
Acciones para implementar la estrategia:.....	18
A. Estrategia / Reforma al DNP para potenciarlo como coordinador de la presencia del Gobierno Nacional en las regiones y líder de la articulación entre niveles de Gobierno.....	18
Enfoque de la estrategia:.....	18
Acciones para implementar la estrategia:.....	19
B. Estrategia / Impulso a Gerencias para la Gestión del Desarrollo Territorial.....	21
Enfoque de la estrategia:.....	21
Gráfico 6.....	23
Gráfico 7.....	23
Acciones para implementar la estrategia:.....	24

## I. INTRODUCCIÓN

---

El diagnóstico y recomendaciones para el diseño de estrategias de desarrollo territorial que se hacen en este documento parten de los siguientes principios orientadores o hipótesis de trabajo:

- a) Una adecuada estrategia de desarrollo territorial depende crucialmente de una correcta interpretación de la geografía económica y de la ubicación de un territorio con respecto a dichas variables.
- b) Los problemas más relevantes del desarrollo territorial no pueden ser abordados desde la perspectiva individual de un municipio, pero tampoco desde una perspectiva exclusivamente departamental. Se requiere la identificación de “micro-regiones” o subregiones que comparten una dinámica territorial.
- c) En relación con lo anterior, las jurisdicciones político-administrativas no están diseñadas para resolver los problemas centrales del desarrollo territorial. Sin embargo, esto no significa que se deban redefinir dichas jurisdicciones. Las experiencias que han tratado de hacerlo no arrojan resultados positivos.
- d) El tema del desarrollo territorial es al mismo tiempo la identificación de territorios pertinentes, y el diseño de mecanismos de coordinación efectiva de los diferentes niveles de gobierno en un territorio.
- e) Aunque diferentes problemáticas del desarrollo tienen implicaciones territoriales eso no significa que su solución requiera una estrategia territorial. Desde este punto de vista se requiere identificar cuáles objetivos de desarrollo requieren instrumentos territoriales y cuáles no.

Las implicaciones del último principio son fundamentales para el diseño de políticas efectivas. El abordaje apropiado de ciertas problemáticas puede requerir un enfoque sobre el territorio, mientras que otras pueden requerir, en primera instancia, un enfoque sobre la población. Por ejemplo, aunque la pobreza es también un fenómeno espacial, las estrategias territoriales no suelen ser las más eficientes para atacar el problema de la pobreza en sí misma. Estas deben concentrarse, probablemente, en una estrategia de aumento y mejoramiento de los activos de los pobres, activos que, en el caso del capital humano, pueden migrar con ellos hacia entornos donde dichos activos tengan una mayor retribución. Naturalmente que en este caso los territorios tienen un papel clave en la implementación de las políticas y que es fundamental el espacio para la innovación institucional a nivel local, la promoción de la organización y de la participación social, y el diseño de políticas que se adecúen a las características socio-culturales de la población. Sin embargo, en sí mismas no son políticas de desarrollo territorial.

Por el contrario, las políticas de desarrollo de clústers, la promoción de procesos productivos que mejoren los ingresos y el empleo en una región, y/o la provisión de bienes esenciales que remuevan barreras a la movilización de factores productivos, o el desarrollo de instituciones que contribuyan a resolver problemas de coordinación, todos éstos son temas que ameritan un enfoque basado en el territorio.

En un territorio, por lo tanto, pueden coexistir, políticas que combinan ambos enfoques, el de población y el territorial, con diferente énfasis de acuerdo a las características de los territorios y que en conjunto propenden por el desarrollo económico y social y la superación de la pobreza, como por ejemplo:

- a) la dotación y provisión de infraestructura social de calidad en los territorios,

- b) el uso de programas de transferencias condicionadas y programas sociales focalizados para mejorar el capital humano de la población pobre, y
- c) la promoción del desarrollo económico local a través de actividades productivas y la coordinación económica basada en el territorio.

Debe tenerse en cuenta que las evidencias sobre el impacto de las políticas es mayor en el caso de las estrategias de lucha contra la pobreza que en el caso de las estrategias territoriales. Se tienen evidencias para distintos países del efecto de las transferencias monetarias condicionadas, o del impacto de políticas de primera infancia. Pero las evidencias de lo que ha funcionado o no en las políticas de desarrollo territorial son más escasas y dependen de múltiples factores locales que probablemente no son replicables en diferentes contextos. El campo para la experimentación y el pilotaje de experiencias estructuradas es por lo tanto, muy amplio, y con seguridad varía de acuerdo a dichas condiciones locales.

Para la elaboración de este documento se realizaron entrevistas a diferentes expertos en temas del desarrollo territorial y del desarrollo rural. Se agradece particularmente el aporte de las discusiones con Nicolás Pérez, Asesor del Gobierno en Asuntos Cafeteros y exdirector de desarrollo rural del DNP, Fernando Rojas, consultor internacional en temas de gestión pública, Eduardo Fernández, consultor del BID, Juan José Perfetti, investigador asociado de Fedesarrollo y Alvaro Balcázar, asesor del Gobierno en desarrollo rural y agropecuario<sup>1</sup>.

Los análisis, diagnósticos y principales propuestas sobre “Estrategias de desarrollo rural y territorial y esquemas de articulación Nación-territorio” fueron presentados y discutidos en seminarios, conversatorios y foros como se muestra a continuación:

- Conversatorio “Componente Estratégico Institucional”, Club de Ejecutivos. Septiembre 2 de 2013.
- Conversatorio sobre Estrategias de Desarrollo Territorial”, Club de Ejecutivos. Septiembre 4 de 2013.
- Conferencia sobre “Visión Regional y Alianzas Estratégicas para el Desarrollo”. Presentación en el Foro “Tolima y Huila: una mirada estratégica sostenible”. Evento organizado por la Revista Semana y Ecopetrol. Hotel Estelar Altamira, Ibagué. 10 de septiembre de 2013.
- Conferencia sobre “Asociatividad para el Desarrollo”, IX Congreso Departamental de Planeación Participativa, Gobernación de Cundinamarca, Girardot, 19 de septiembre de 2013
- Tertulia: “Cuál es y cuál debe ser el papel del DNP en la formulación y desarrollo de la política económica en Colombia?” Fedesarrollo, septiembre 25 de 2013.
- Participación en reunión de equipo de la OECD y expertos de USAID con la Directora del DNP sobre estrategias de desarrollo territorial y rol del DNP. Octubre 17 de 2013.

---

<sup>1</sup> Todas las afirmaciones, interpretaciones y/o errores en el documento son del consultor y no responsabiliza a ninguna de estas personas.

- Reuniones sobre Contratos Plan con Camila Aguilar, Directora de Desarrollo Territorial del DNP, y Carlos Córdoba, Gerente de Contratos Plan del DNP (septiembre 5 de 2013 y octubre 22 de 2013).
- Los diagnósticos y estrategias de desarrollo territorial también fueron presentadas y discutidas en diversas reuniones de la Misión de Consolidación del Sistema de Ciudades, liderada por el DNP.

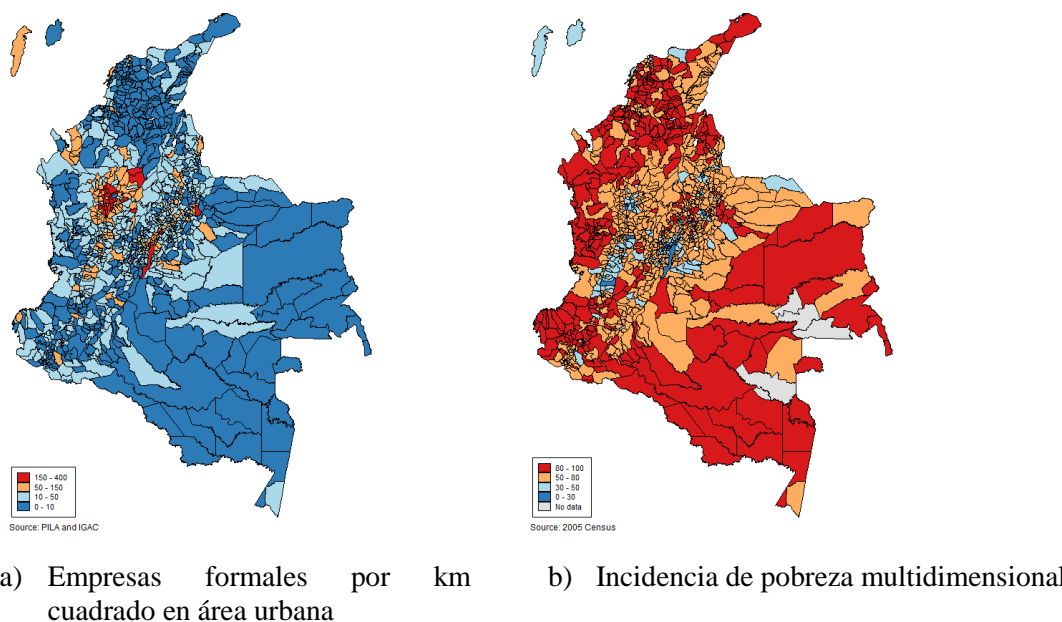
## II. DIAGNÓSTICO

### A. UNA MIRADA DESDE LA GEOGRAFÍA ECONÓMICA: DISTANCIA Y RURALIDAD

Un diagnóstico adecuado del desarrollo territorial y de la agenda para el desarrollo territorial requiere tomar explícitamente en cuenta la geografía económica. Desde este punto de vista, el primer hecho estilizado en una economía de mercado es que las actividades económicas tienden a concentrarse espacialmente en razón a la existencia de economías de aglomeración y de externalidades positivas asociadas con dichas aglomeraciones.

Colombia no es la excepción. Como lo muestra el Gráfico 1, el mayor número de empresas formales por kilómetro cuadrado está concentrado en Bogotá, Medellín y sus áreas metropolitanas (285 y 191 empresas por kilómetro cuadrado respectivamente frente a un promedio de 28,8 para el país). Como se puede esperar desde una perspectiva de geografía económica, las áreas con mayor densidad económica son las que presentan una menor incidencia de la pobreza. Esto se explica porque dichas áreas son las que tienen una mayor proporción de empleo formal y por lo tanto mayores salarios e ingresos per cápita.

**Gráfico 1. Distribución espacial de la actividad económica y la pobreza multidimensional**



Con base en el mapa de aglomeraciones se puede construir el mapa del Sistema de Ciudades de Colombia. Este comprende alrededor de 150 municipios, que incluye tanto las 32 ciudades de más de 100 mil habitantes, como cerca de 120 municipios de menor tamaño (la mayoría de ellos categoría 5 y 6) pero que se benefician de la cercanía a las aglomeraciones urbanas. Como se observa en el Cuadro 1, los municipios pertenecientes al Sistema de Ciudades colombiano tienden a tener mejores indicadores sociales y económicos, mayor capacidad administrativa y mayor

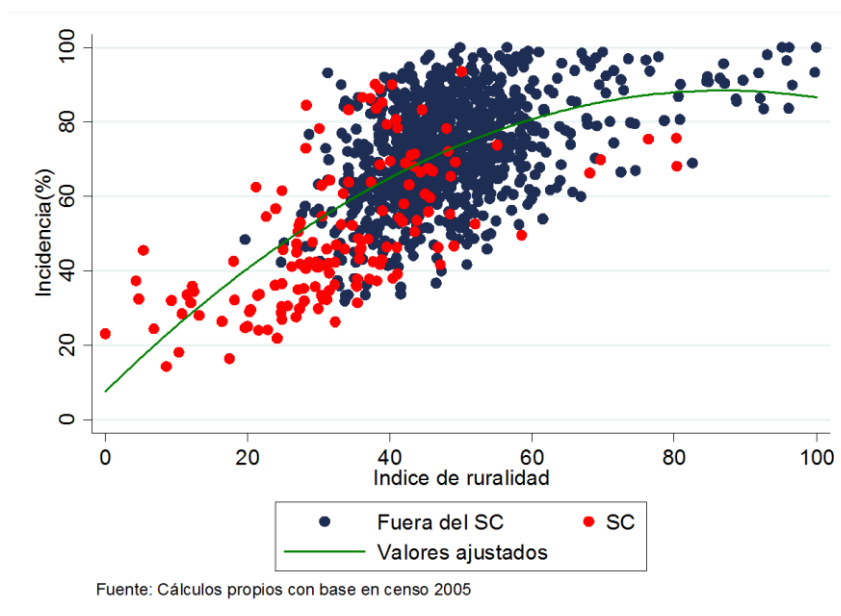


capacidad de generación de ingresos propios. No obstante, la situación en términos de pobreza multidimensional es también heterogénea (Gráfico 2) y de esta manera se plantea la necesidad de una estrategia para mejorar el desempeño de municipios rezagados dentro del Sistema de Ciudades, la mayor parte de los cuales están en la Costa Caribe.

**Cuadro 1. Indicadores sociales y económicos de Sistema de Ciudades y resto**

Variable	Sistema de Ciudades	No Sistema de ciudades	Nacional	Fuente	Año
Incidencia de pobreza por IPM (%)	49,36	72,65	69,5	Cálculos propios basados en Censo.	2005
Brecha de pobreza por IPM (p.p)	0,17	0,25	0,24	Cálculos propios basados en Censo.	2005
Índice de ruralidad	33,16	48,66	46,56	Cálculos propios basados en PNUD (2011).	2005
Tasa de urbanización (%)	73,14	38,34	43,03	Cálculos propios basados en Censo.	2005
Empresas formales por km2 de area urbana	55,29	24,61	28,75	Cálculos propios basados en PILA.	2008-2011
Kms de vías primarias y secundarias por km2 de area total	1,53	1,16	1,21	INVIAS	2007
Capacidad administrativa	57,09	50,81	51,67	DNP	2007-2008
Razón de recursos propios (%)	20,42	10,1	11,52	DNP	2005

**Gráfico 2. Pobreza Multidimensional Municipal y Sistema de Ciudades**



De otro lado, las áreas lejanas de las principales densidades económicas y con una población dispersa tienden a tener mayores niveles de pobreza no solo en términos económicos sino también en términos multidimensionales. La razón es que la dispersión de la población hace más difícil proveer infraestructura y servicios públicos y sociales, e implica mayores costos de transporte.

Esto nos conecta con la segunda dimensión fundamental de la geografía económica: la *distancia*. Esta se refiere a la distancia económica de un territorio con respecto a las densidades. Entre más próximo esté un territorio a dichas densidades más probable es que se beneficie de la dinámica de crecimiento de dichas aglomeraciones. Desde este punto de vista, un municipio pequeño y poco denso desde el punto de vista poblacional se puede ver beneficiado por una dinámica económica importante si está cerca a las densidades económicas. Este hecho también plantea un reto para las políticas públicas y es el del desarrollo territorial para los territorios más alejados de las densidades, o de mayor ruralidad.

Con el fin de operacionalizar el concepto de distancia, se construye el Índice de Ruralidad, basado en la metodología del PNUD (2012), tomando en cuenta la densidad (habitantes por kilómetro cuadrado) de cada municipio, y la distancia promedio del municipio a las principales densidades<sup>2</sup>. Para cada municipio (k) el Índice de Ruralidad (RI) se define como:

$$RI_k^* = 100 \frac{(RI_k - \text{Min}(RI_k))}{\text{Max}(RI_k) - \text{Min}(RI_k)}$$

donde:

$$RI_k = \text{Ln} \left[ \frac{\text{Distancia promedio}_k}{\text{Densidad pob}_k^2} \right]$$

El Gráfico 3 muestra que hay una estrecha relación directa entre el Índice de Ruralidad y la pobreza multidimensional (IPM) a nivel municipal. Más aún, de alguna manera se puede decir que hay “tres países” en términos de dicha relación: uno de baja ruralidad y bajos niveles relativos de pobreza, representado principalmente por los municipios articulados en torno al Sistema de Ciudades de Colombia, otro de alta ruralidad y sistemáticamente pobre conformado principalmente por los municipios de la Amazonía, y otro de ruralidad media con una mayor pobreza promedio que los municipios de baja ruralidad, pero también con una alta dispersión de la pobreza multidimensional a su interior.

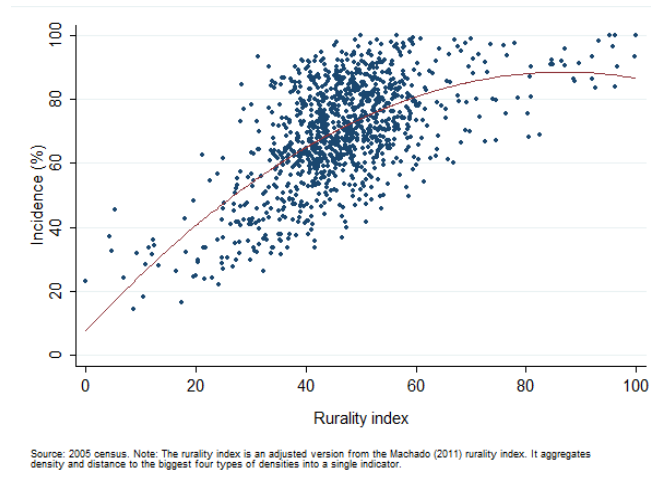
El Índice de Ruralidad también muestra un hecho estilizado fundamental que había sido señalado por el PNUD (2012): a pesar de la afirmación común de que “el país es urbano” porque el 75% de la población vive en las ciudades, la verdad es que el concepto de ruralidad es más extendido en Colombia de lo que se cree, y que los municipios pequeños y relativamente alejados

---

<sup>2</sup> Específicamente se promedia la distancia euclidiana del municipio a: (1) la ciudad más cercana de más de un millón de habitantes, (2) la ciudad más cercana entre 400 mil y un millón de habitantes, (3) la distancia promedio a los municipios entre 200 mil y 400 mil habitantes, y 4) la distancia promedio al 50% de los municipios más cercanos con población entre 100 mil y 200 mil habitantes.

de las densidades, aún si son muy “urbanizados” (en el sentido de que una alta proporción de la población vive en el casco urbano), son realmente rurales y comparten en buena medida las características en términos de aislamiento, pobreza y falta de oportunidades económicas, de las áreas rurales dispersas<sup>3</sup>.

**Gráfico 3. Pobreza Multidimensional Municipal e Índice de Ruralidad**



Finalmente, con respecto a las áreas de mayor ruralidad conviene adoptar la clasificación de De Janvry (2004) que diferencia entre “áreas rurales marginales” (ARM) y “áreas rurales favorecidas” (ARF). Las ARM son aquellas caracterizadas por pobres dotaciones agrícolas, y aislamiento de los mercados y de las Fuentes de empleo. Dicho aislamiento convierte estas áreas en verdaderas trampas de pobreza. En contraste, las ARF pueden ser transformadas en regiones dinámicas basadas en sus ventajas comparativas, siempre y cuando estén efectiva y eficientemente conectadas con sus mercados relevantes.

Como se señaló en la introducción, los dos enfoques centrales de políticas de desarrollo, sobre la población y sobre el territorio, pueden ser vistas como una estrategia global dirigida a la superación de la pobreza y a la igualdad de oportunidades que involucra tres elementos con diferentes énfasis de acuerdo a las características de los territorios:

- a) La dotación y provisión de infraestructura social de calidad en los territorios,
- b) El uso de programas de transferencias condicionadas y programas sociales focalizados para mejorar el capital humano de la población pobre, y
- c) La promoción del desarrollo económico local a través de actividades productivas y la coordinación económica basada en el territorio.

En el caso de las “áreas rurales marginales” el énfasis está en (a) y (b), mientras que en las “áreas rurales favorecidas” el énfasis probablemente está en (c).

En el contexto de los anteriores análisis es evidente que los temas fundamentales del desarrollo territorial no pueden ser abordados desde una perspectiva puramente municipal, pero tampoco es suficiente con abordarlos desde una perspectiva departamental. Se requiere la identificación de “micro-regiones” que compartan una dinámica territorial.

---

<sup>3</sup> Visto de esta manera, una tercera parte de la población del país es rural.

En relación con lo anterior, se puede afirmar que las jurisdicciones político-administrativas no están diseñadas para resolver los problemas centrales del desarrollo territorial. Aunque esto no significa que se deban redefinir dichas jurisdicciones, sí implica la necesidad de darle un mayor rol a los Departamentos como articuladores de políticas regionales en sus micro-regiones o sub-regiones, e implican unos enormes retos de coordinación de los diferentes niveles de Gobierno en el territorio. El desarrollo territorial es, antes que nada, la implementación exitosa de mecanismos de coordinación público-privada y entre diferentes niveles de gobierno, en el territorio.

En este contexto, los principales problemas/retos del desarrollo territorial (y particularmente rural) en Colombia se articulan en torno a los siguientes ejes:

- (1) La limitada capacidad de las aglomeraciones para generar un mayor efecto de arrastre sobre otras regiones del país que están o podrían estar potencialmente articuladas a ellas (potenciar el Sistema de Ciudades y aprovechar las densidades).
- (2) La ausencia de una estrategia específica para áreas rurales marginadas (en la acepción de De Janvry, 2004) siguiendo el ejemplo de países como México y Perú (diseño de una estrategia de “micro-regiones” para zonas rurales aisladas y con alta incidencia de pobreza).
- (3) La carencia de una conectividad efectiva de amplias zonas rurales a sus mercados naturales particularmente por el gran atraso de la red vial secundaria y terciaria que condena a grandes zonas rurales del país al aislamiento geográfico y altos costos de transporte (institucionalidad para el desarrollo vial regional y particularmente de la red vial terciaria).
- (4) La debilidad de los departamentos (y entre departamentos) para articular estrategias de desarrollo territorial en sus sub-regiones consultando sus características y particularidades y de asumir un rol coordinador entre los municipios relevantes (fortalecimiento del papel de los Departamentos en la gestión del desarrollo territorial).
- (5) La falta de claridad del rol del Gobierno Central en el desarrollo territorial y de una gestión articulada de los niveles de Gobierno en el territorio (Potenciar al DNP como coordinador de la presencia del Gobierno Nacional en las regiones y líder de la articulación entre niveles de Gobierno)
- (6) La ausencia de gerencias efectivas para liderar la agenda de proyectos regionales (impulso a Agencias Regionales de Desarrollo).

## **B. PROBLEMÁTICA 1**

**Problema identificado: Limitada capacidad de las aglomeraciones para generar un efecto de arrastre sobre otras regiones**

**Causas y cuellos de botella:**

Colombia ha vivido un acelerado proceso de urbanización pero no se ha beneficiado de las economías asociadas a la urbanización. La principal razón es que las ciudades han sido más bien como “islas” debido a la falta de conectividad entre ellas. El resultado de este proceso ha sido la consolidación de ciudades no especializadas que cumplen funciones similares desde el punto de vista de la estructura productiva.

Esta situación puede cambiar de manera sustancial con los avances en el desarrollo de la red vial primaria y de la conexión entre ciudades. Sin embargo, se debe tener en cuenta que los efectos de

este desarrollo no necesariamente van a implicar un desarrollo más incluyente desde el punto de vista espacial, y mirando en particular el posible fortalecimiento de las ciudades intermedias. La falta de conectividad ha actuado como un “arancel” que en muchos casos ha protegido a estos centros urbanos de la competencia de otros que tienen o pueden tener mayor productividad por efectos de escala (Lal et. al. 2007)

La falta de “arrastre” de las economías de aglomeración en Colombia también está relacionada con la inexistencia de una gobernanza territorial supramunicipal que permita coordinar y optimizar el desarrollo regional a nivel de las aglomeraciones urbanas.

### **Retos:**

El desarrollo de las dobles calzadas y de la agenda de infraestructura liderada por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) va a abrir la posibilidad de aprovechar mayores economías de escala y va a reducir el “arancel natural” asociado al aislamiento geográfico. Esto se va a traducir en una mayor productividad dentro del Sistema de Ciudades colombiano, pero también en retos para el desarrollo productivo en particular para las ciudades intermedias.

La reducción de los costos de transporte asociada con el desarrollo de la infraestructura vial primaria también va a traer consigo, probablemente, un mayor flujo migratorio hacia las ciudades con mayores economías de aglomeración y sus áreas de influencia. Este hecho va a implicar retos importantes para estas ciudades en términos de la generación de oportunidades para la inserción laboral de estos migrantes. Esto amerita cada vez más la operacionalización de servicios públicos de empleo efectivos (Castañeda, 2012).

## **C. PROBLEMÁTICA 23**

### **Problema identificado: ausencia de una estrategia de “micro-regiones” para las regiones marginales desfavorables**

#### **Causas y cuellos de botella:**

Colombia adolece de una estrategia diferenciada para las regiones que no pertenecen al Sistema de Ciudades, que están en situación de alto aislamiento geográfico y que tampoco tienen ventajas comparativas importantes en términos de sus dotaciones naturales agrícolas o mineras. Por todas estas razones es en estas regiones donde tienden a concentrarse los mayores niveles de pobreza al tiempo con la mayor debilidad institucional de sus gobiernos locales, y escasa atención de los gobiernos departamentales.

#### **Retos:**

El reto más importante es desarrollar una estrategia territorial diferenciada, coordinada desde el Gobierno Nacional, para estas regiones rezagadas, aisladas y con alta incidencia de pobreza. Países como México o Perú han desarrollado estrategias específicas para dichas regiones con el objetivo de proveer bienes públicos esenciales. En el caso de México la estrategia está orientada a la creación de instancias de coordinación local, en municipios que funcionan como polos de desarrollo de carácter social y económico para un conjunto de poblaciones pequeñas y dispersas.

## **C. PROBLEMÁTICA 33**

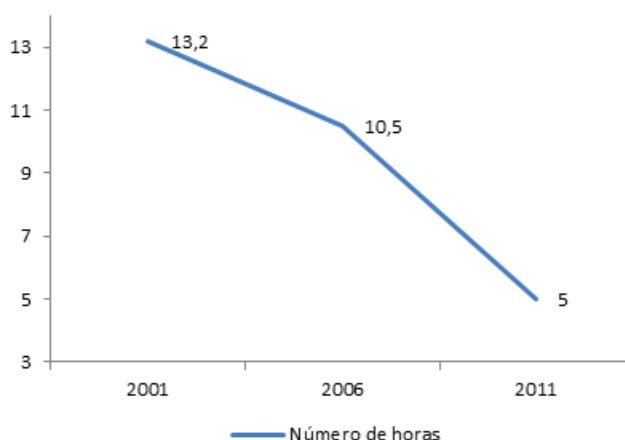
### **Problema identificado: inadecuado desarrollo de la red vial terciaria**

### Causas y cuellos de botella:

La descentralización en infraestructura vial no ha funcionado generando problemas de dotación y calidad. El peor problema está en la rehabilitación, construcción y mantenimiento de vías terciarias, funciones que fueron asignadas a los municipios, entidades territoriales que en su mayoría no tienen la capacidad técnica para planear ni gestionar dicha red, y tampoco los recursos para hacerlo. A esto se agrega la falta de información sobre la red vial terciaria que permita guiar la toma de decisiones y su articulación exitosa con la red vial secundaria y primaria.

Hay evidencias (Webb 2012) de que el despegue de la red vial en Perú en los últimos diez años ha generado una verdadera revolución rural” en términos del crecimiento de los ingresos de los productores y la reducción de la pobreza rural al disminuir en un 50% los tiempos de viaje entre los distritos pobres y la ciudad con la que mantienen mayores vínculos comerciales en los últimos 10 años (Gráfico 4).

**Gráfico 4**  
**Reducción de tiempos de viaje en sectores rurales en Perú**  
(Número de horas)



Fuente: Webb (2012) Nota: Horas de viaje entre distritos pobres y la ciudad con la que mantienen mayores vínculos comerciales. La información proviene de dos muestras realizadas por el Instituto de Perú. En 2001 y 2006 respondieron 164 distritos y para la segunda muestra en 2006 y 2011 participaron 182 distritos. La información de 2006 corresponde a un promedio de las dos muestras.

### Retos:

La planeación de la infraestructura de transporte es, antes que nada, un tema regional y debería tener dicho carácter. Es necesario retomar el tema del desarrollo de la red vial terciaria a escala regional con un mayor rol de los departamentos y un mayor acompañamiento desde el nivel central, en especial para aquellas entidades territoriales con mayores debilidades institucionales.

El desarrollo exitoso de la red vial terciaria tiene un enorme impacto sobre la generación de ingresos rurales como lo muestra la experiencia del Perú, donde se ha desarrollado un esquema de acompañamiento del Gobierno Central que ha permitido avances fundamentales en este frente.

## E. PROBLEMÁTICA 4

### Problema identificado: Debilidad del papel de las Gobernaciones en la Gestión del Desarrollo Territorial

### **Causas y cuellos de botella:**

La planeación del desarrollo territorial supera, incluso en las ciudades, los límites municipales. Se puede decir incluso, que las jurisdicciones político-administrativas no están diseñadas para resolver los problemas centrales del desarrollo territorial. Sin embargo, esto no significa que se deban redefinir dichas jurisdicciones en función del desarrollo territorial. Las experiencias que han tratado de hacerlo no arrojan resultados positivos y la propia experiencia del país con los Corpes también lo evidencia.

Por el carácter supra-municipal que tiene el desarrollo regional, le cabe un rol especial a los departamentos. Sin embargo, con contadas excepciones, los departamentos tienen una capacidad limitada para cumplir el rol de gestores del desarrollo territorial.

### **Retos:**

Entre los niveles sub-nacionales, los departamentos pueden y deben tener un rol preponderante en la gestión del desarrollo territorial. Más aún con el poder de decisión y de movilización de recursos que les asignó el Sistema general de Regalías. En esta perspectiva, el reto concreto más importante a este respecto es fortalecer la capacidad y competencias de los departamentos como gestores del desarrollo territorial y la promoción de una “cultura” de selección y ejecución de programas y proyectos de alto impacto regional.

## **F. PROBLEMÁTICA 5**

### **Problema identificado: falta de claridad del rol del Gobierno Central en el desarrollo territorial y de una gestión articulada de los niveles de Gobierno en el territorio**

#### **Causas y cuellos de botella:**

La información de ejecución de la inversión pública por niveles de Gobierno, muestra que en 2010 se invirtieron cerca de \$3 billones en “promoción del desarrollo y sector agropecuario” (información del SICEP). De este total, cerca del 80% estuvo en cabeza del Gobierno Nacional. ¿Cómo se invirtieron esos recursos? ¿En cuáles territorios? ¿Con cuáles criterios de desarrollo territorial? ¿Cuál fue la participación de los Gobiernos Sub-nacionales y qué mecanismos de coordinación se utilizaron para hacer más efectiva la inversión en la promoción del desarrollo?

La respuesta a las anteriores preguntas, probablemente es negativa o “no se sabe”. Mientras que la Constitución de 1991 le asignó a la descentralización, entre otros objetivos, el de promover los procesos productivos para mejorar el ingreso y el empleo, los roles de los diferentes niveles de Gobierno con respecto a la promoción efectiva del desarrollo quedaron oscurecidos y los mecanismos de coordinación entre los niveles de Gobierno para la gestión del territorio han brillado por su ausencia. Probablemente el mejor reflejo de esta situación es el de los paros agrarios recientes, donde todos los reclamos se concentraron en el Gobierno Nacional y los mandatarios locales en el mejor de los casos permanecían ausentes, o hacían parte, en muchos casos, de las propias protestas.

#### **Retos:**

El éxito de estrategias de desarrollo territorial, y también, en un sentido amplio, de la satisfacción de las demandas de los ciudadanos en los territorios, requieren del fortalecimiento del

Centro de Gobierno como se denomina en la discusión actual sobre gestión pública (Shostak, 2010). Dicho Centro de Gobierno debe actuar como apoyo al diseño de políticas basadas en evidencias.

Al mismo tiempo, se deben desarrollar mecanismos de coordinación eficientes y efectivos entre los diferentes niveles de gobierno. De nuevo, la célula de la transformación territorial no puede ser el municipio, y probablemente tampoco el departamento (es decir, las jurisdicciones políticas). Las células de la transformación territorial son las acciones coordinadas de los niveles de Gobierno en un territorio, que puede corresponder perfectamente a una sub-región o micro-región dentro de un departamento. En este contexto el Gobierno Nacional debe cumplir un rol fundamental mucho más de articulador, y mucho menos de ejecutor.

Tanto en el fortalecimiento del Centro de Gobierno como en el rol de coordinador de la acción del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Subnacionales, al DNP le cabe una enorme responsabilidad y existe el espacio para que asuma un papel protagónico en ambos sentidos.

## **G. PROBLEMÁTICA 6**

### **Problema identificado: ausencia de gerencias efectivas para liderar la agenda de proyectos regionales**

#### **Causas y cuellos de botella:**

La gestión del desarrollo regional no tiene gerencias efectivas en la gran mayoría de los casos. Una gerencia efectiva no es lo mismo que gobiernos subnacionales fortalecidos, aunque esta fortaleza contribuye a ese propósito. Algunos de los gobiernos locales con mayor capacidad institucional tienen agencias eficaces que han contribuido con el desarrollo productivo en temas específicos y principalmente asociados con la atracción de la inversión hacia el territorio. Es el caso de Invest In Bogotá, de ProBarranquilla, o recientemente de ProPacífico. En una perspectiva más general está la experiencia de Pro-Antioquia. En todos los casos han mostrado ser gerencias efectivas, producto de alianzas público-privadas como Invest In Bogotá, aunque algunas de ellas como ProAntioquia y ProBarranquilla son iniciativas privadas, principalmente del sector empresarial, aunque en ProBarranquilla hay una presencia importante de universidades y fundaciones.

Sin embargo, la mayor parte de los territorios en Colombia no tienen la fortaleza institucional, ni la presencia empresarial que tienen Bogotá, Barranquilla o Antioquia, y es difícil pensar en que se estructuren este tipo de iniciativas sin un apoyo eficaz desde el Gobierno Nacional en estrecha coordinación con los Gobiernos Sub-nacionales.

#### **Retos:**

En territorios que no tienen una fuerte presencia empresarial, ni gobiernos subnacionales fuertes, es necesario pensar en el desarrollo de Agencias de Desarrollo Regionales (ARDs). Esta es una estrategia que está utilizando Chile a través de la creación de ADRs en las 15 regiones del país para promover el desarrollo regional.

Como lo señala el Banco Mundial (2007) las ARD pueden ser jugadores claves para el desarrollo regional, articulados a jugadores locales y regionales. Su principal función es la identificación de los principales problemas del desarrollo territorial y el diseño e implementación de programas de desarrollo regional dirigidos a solucionar dichos problemas.



### **III. RECOMENDACIONES**

---

#### **A. ESTRATEGIA / PROPUESTA1: POTENCIAR EL SISTEMA DE CIUDADES Y APROVECHAR LAS DENSIDADES**

##### **Enfoque de la estrategia:**

Esta estrategia está debidamente recogida en los estudios de la Misión para la Consolidación del Sistema de Ciudades, liderada por el DNP e incluye diseño de políticas y acciones en varias áreas:

- (1) Construcción de visiones que permitan reconocer y planear el Sistema de Ciudades en función del Ordenamiento nacional del Territorio, como base principal para influir en el desarrollo urbano en el mediano y largo plazos
- (2) Coordinación para facilitar el trabajo conjunto entre las entidades territoriales
- (3) Identificación de instrumentos para financiar intervenciones urbanas
- (4) Mejorar conectividad en el Sistema de Ciudades
- (5) Fortalecer los factores que promueven la productividad en el Sistema de Ciudades
- (6) Políticas para disminuir las brechas sociales entre aglomeraciones urbanas

##### **Acciones para implementar la estrategia:**

La Misión va a plasmar en un documento Conpes las principales estrategias que caen en la órbita del Gobierno Nacional para impulsar el desarrollo del Sistema de Ciudades. Sin embargo, conviene recoger el conjunto de las recomendaciones de la Misión incluyendo aquellas que son responsabilidad de los Entes Territoriales, aquellas que implican temas de coordinación entre niveles de Gobierno, o que requieren cambios normativos o legislativos para ser implementadas.

Más aún, conviene que haya una apropiación de este trabajo por parte de las propias ciudades las cuáles pueden coordinar un conjunto de acciones y proyectos en sus propias conglomeraciones urbanas. Los trabajos de la Misión constituyen en ese sentido insumos que pueden ser aprovechados por las Secretarías de Planeación y de Desarrollo Económico de las ciudades capitales para diseñar sus propios programas e identificar sus propios proyectos.

La hoja de ruta para la implementación de estas acciones y proyectos puede ser inscrita en el contexto de un Contrato Plan entre la ciudad capital y los municipios que hacen parte de la aglomeración, con participación del departamento, a la manera como se concibió el Contrato Plan del G-11 en el Valle en su planteamiento original. Obviamente, una de las principales fuentes de financiación para la estructuración y ejecución de proyectos son los fondos regionales de regalías.

#### **B. ESTRATEGIA / DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA DE “MICRO-REGIONES” PARA ZONAS RURALES AISLADAS Y CON ALTA INCIDENCIA DE POBREZA**

##### **Enfoque de la estrategia:**

A pesar de las limitaciones y restricciones de los programas de desarrollo local, creemos que la especificidad de las “áreas rurales rezagadas” en Colombia amerita una intervención especial similar a la de FONCODES en Perú o a la Estrategia Microregiones en México. En Colombia no existe una estrategia específica dirigida a estos territorios más allá de la implementación de la Red Unidos y de los programas de transferencias condicionadas a través de Familias en Acción. Estos dos programas

focalizados en la población pobre, más que en el territorio, tienen sentido y está bien que tengan un lugar preponderante. Pero las “trampas de desarrollo local” vinculadas a la geografía y a la escasa dotación de factores en estas regiones, así como a las grandes debilidades institucionales pueden comprometer los resultados mismos de los programas de Unidos y Familias, y perpetuar la pobreza en dichas regiones. El diseño de un programa tipo “Microregiones-Colombia” se debe ver como un reforzamiento desde el punto de vista territorial de las estrategias Unidos y Familias en Acción para los municipios del país con mayores rezagos en condiciones de vida, y menores posibilidades de crecimiento endógeno por su aislamiento geográfico y escasa dotación de factores.

### **Acciones para implementar la estrategia:**

Los lineamientos básicos que deberían caracterizar una estrategia territorial para Colombia son los siguientes:

1) El enfoque fundamental del programa debe ser la igualdad de oportunidades de los habitantes de las regiones marginales y ese debe ser el criterio que guíe la escogencia de los proyectos de inversión. De aquí la importancia del desarrollo de infraestructura social, conectividad, capacidad institucional local, y generación de capital social.

2) El programa debe operar a nivel de regiones (“microrregiones”) y no de municipios aislados. La exitosa experiencia de la Federación de Cafeteros en el desarrollo de los municipios de la Zona Cafetera es un buen ejemplo, obviamente a partir de una característica productiva diferente a la de las áreas rurales marginales, cuya capacidad de generar exportaciones (a otras regiones) es limitada. Esta visión regional, además, permite estructurar proyectos de alcance regional que pueden ser financiados con recursos de los Fondos de Desarrollo Regional y de Compensación Regional del Sistema General de Regalías.

3) En la definición de las regiones o microrregiones se debe buscar vincular microrregiones marginales con centros urbanos y áreas rurales favorecidas. Estas últimas y los centros urbanos deben jugar el papel de motores de crecimiento que le den viabilidad a proyectos productivos que de otra manera difícilmente van a ser sostenibles, como lo señala De Janvry (2004).

4) La necesidad de integrar áreas rurales marginales con centros urbanos y áreas rurales favorecidas enfatizan la importancia fundamental de la infraestructura de transporte, y en particular de la mejora y rehabilitación de la red vial secundaria y terciaria.

5) Es necesario definir las dimensiones necesarias y las metas para la microrregión en términos de disponibilidad de bienes públicos requeridos para complementar los avances de las familias en situación de pobreza en los logros de la estrategia Unidos y en los objetivos de los programas de Familias en Acción.

6) Es fundamental el diseño de los mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación de las intervenciones.

7) Se debe buscar la complementación de recursos financieros locales (transferencias y regalías) y la coordinación interinstitucional al interior del Gobierno Nacional y con los otros niveles de Gobierno. Para este propósito se puede explorar el uso de los Contratos Plan en forma similar al que se diseñó para los municipios de Chocó, Córdoba y Antioquia que hacen parte del Contrato Plan del Darién.

## Las experiencias regionales en el uso de estrategias territoriales

Mientras que existe amplia evidencia tanto en Colombia como en países de la región sobre el efecto positivo de las transferencias condicionadas sobre el desarrollo social y en particular sobre la nutrición y la educación de la población objetivo, hay menos evidencias sobre los resultados de las estrategias territoriales.

Las experiencias de estrategias territoriales en América Latina muestran que han sido más exitosas las iniciativas a nivel local como FONCODES en Perú, o Microregiones en México, que los programas regionales como el Plan Pacífico en Colombia, o el Plan Puebla—Panamá en México y América Central (Banco Mundial, 2009).

En el caso de Colombia, el Plan Pacífico se extendió entre 1994 y 2007, afectando 50 municipios y actuando en diferentes áreas: salud, educación, saneamiento básico, zonificación y ordenamiento territorial, aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, transporte, telecomunicaciones y electrificación rural, y desarrollo institucional. Los resultados de la evaluación contratada por el DNP en 2008 son bastante desalentadores: no se encontró ninguna diferencia significativa entre los municipios afectados y los municipios no cubiertos por el Programa en términos de indicadores de pobreza, calidad de vida, y en general, de indicadores de desarrollo.

De otro lado, el FONCODES (Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social) de Perú originalmente se concentró en la financiación de actividades productivas, pero con el tiempo fue adquiriendo un carácter más similar al de Microregiones en el sentido de concentrarse en la provisión de infraestructura social básica a través de la financiación de proyectos, usualmente pequeños, con la característica de que dichos proyectos deben ser elegidos por las mismas comunidades, que deben organizarse en asociaciones privadas denominadas Núcleos Ejecutores para cada proyecto que pretendan llevar a cabo.

Por su parte, la estrategia de Microregiones de México constituye una filosofía similar para las regiones a lo que es la Estrategia de la Red Unidos para las familias en pobreza extrema, vale decir: 1) Microregiones opera sobre las municipalidades más pobres de México organizadas en “microregiones” que agrupan un número de municipalidades de alta y muy alta marginalidad; 2) para cada microregión se definen las dimensiones que cada una de ellas debe tener como activos para el desarrollo; 3) con el fin de lograr una masa crítica que impacte el desarrollo local, se definen centros comunitarios que actúan como centros de las microregiones y donde se espera que gradualmente confluya la población. El principal mecanismo del programa es la coordinación de inversiones y de acciones de política en dichos centros comunitarios lo cual conlleva un gran esfuerzo de coordinación interagencial.

En la práctica, tanto el FONCODES como el programa Microregiones de México, se concentraron en el desarrollo de infraestructura social y en menor medida en el desarrollo de infraestructura para proyectos productivos, especialmente en el caso del Perú.

Las evaluaciones existentes de estos dos programas, si bien han tenido problemas metodológicos y han carecido de información precisa, muestran que han sido efectivos en la entrega de infraestructura social básica y en el caso de FONCODES en efectos pequeños aunque significativos en la reducción de la pobreza. Un mecanismo para ampliar la efectividad de los programas ha sido utilizar los recursos mismos del programa en herramientas para negociar con actores regionales e inducir el redireccionamiento de otros recursos (por ejemplo del orden local) hacia los objetivos seleccionados (Banco Mundial 2009).

Más allá de la evaluación institucional global, hay evidencias de proyectos específicos con buenos resultados como el Proyecto de Microcorredores Socio-Económicos (MCSE) a cargo de la

Unidad Gerencial de Fomento al Desarrollo Productivo de FONCODES. Este programa, realizado con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo-BID tenía como objetivo central el impulso a proyectos productivos para mejorar los ingresos familiares de los usuarios en forma sostenible, a través de servicios de desarrollo de capacidades en tecnología productiva, gestión empresarial y articulación al mercado. Los resultados del programa fueron muy exitosos (Cuadro 2).

Vale la pena enfatizar un elemento institucional de gran valor en la experiencia de Perú como son los Núcleos Ejecutores, que permiten una activa participación de los productores y sus familias, y de los habitantes locales en general (en la experiencia de Provías, por ejemplo) en la implementación de los programas<sup>4</sup>.

## **Cuadro 2** **Proyecto de Corredores Socio-Económicos en el Perú**

<b>Resultados de la Experiencia</b>
534 proyectos productivos aprobados. 506 proyectos productivos ejecutados
13.487 empleos generados
21 líneas de negocios atendidos. 17 productos de exportación
Certificaciones internacionales, en especial en café orgánico, panela, entre otros.
Constitución de organizaciones de productores.

<b>Resultados de la Evaluación Final</b>
Incremento de un 42.2% en los ingresos totales familiares, que equivalen a S/ 368 mensuales y una mejora de 25.6% en el gasto total de las familias. Los proyectos contribuyeron a reducir la pobreza monetaria en el “no pobre” de 5.7%.
Los proyectos permitieron un notable incremento en el valor de la producción mensual, equivalente a 916%. El valor mensual de los recursos requeridos para la producción se incrementaron en 251%.
Se formaron 300 asociaciones de productores en 11 MCSE.

Fuente: Foncodes

### **C. ESTRATEGIA / INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO DE LA RED VIAL TERCIARIA**

#### **Enfoque de la estrategia:**

---

<sup>4</sup> Un esquema similar de participación de la población local ha sido utilizada en Colombia en proyectos como el Programa de Microempresas Asociativas para el Mantenimiento y Conservación de las Carreteras Nacionales, que se utilizó complementariamente al Programa Integral de Rehabilitación y Mantenimiento Vial (PIRM). Sin embargo, estos esfuerzos no han sido sistemáticos y no han tenido continuidad.

El mejoramiento de la gestión de la infraestructura vial regional y en particular de las vías terciarias requiere de una reforma institucional que fortalezca el acompañamiento a las ETs desde el gobierno central, y aborde el problema desde una perspectiva regional y no municipal.

En el mediano plazo, es necesaria la redefinición / flexibilización en la definición de competencias sobre la construcción, rehabilitación y mantenimiento de la red vial terciaria a favor de departamentos o asociaciones de municipios.

### **Acciones para implementar la estrategia:**

Utilizar la experiencia de los Planes Viales Regionales y del Programa Integral de Rehabilitación y Mantenimiento (PIRM) para diseñar una estrategia para el desarrollo de la infraestructura vial regional (priorizando en municipios identificados en el “Conpes” de Vías Terciarias).

Crear proyectos regionales de construcción, rehabilitación y mantenimiento vial (bajo el liderazgo de los departamentos o de asociaciones de municipios) financiados con recursos de regalías.

Creación de un INVIAS DESCENTRALIZADO (similar al Provías Descentralizado del Perú) para el acompañamiento a las ETs en la planeación y gestión de la red vial regional y fortalecimiento institucional de ETs. El Provías Descentralizado en Perú es una entidad del Gobierno Nacional cuyo objetivo es “promover, apoyar y orientar el incremento de la dotación y la mejora de la transitabilidad de la infraestructura de transporte departamental y rural y el desarrollo institucional, en forma descentralizada, planificada, articulada y regulada”. La experiencia peruana tiene otro componente que puede llegar a tener un alcance muy importante y son las **Ventanas de Desarrollo Local**, que buscan identificar y aprovechar las oportunidades de negocios rurales en las áreas de influencia de los caminos rehabilitados. Para ello se promueven acciones que incentiven y faciliten el emprendimiento de negocios rurales basados en productos potenciales a través de alianzas estratégicas con los gobiernos regionales, provinciales y distritales.

Introducir mecanismos para la cesión voluntaria de competencias de los municipios a los departamentos (o de municipios pequeños a ciudades –esquema ciudad-región) e introducción de incentivos para promover la asociación de municipios para la gestión de la red vial terciaria.

Revisión del esquema de descentralización en infraestructura vial (Ley 105 de 1993) para darle más preponderancia a los departamentos y a esquemas asociativos municipales.

## **D. ESTRATEGIA / FORTALECIMIENTO DEL PAPEL DE LOS DEPARTAMENTOS EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL**

### **Enfoque de la estrategia:**

La reforma a las regalías abrió una ventana de oportunidades para la planeación y el desarrollo regional, y en esta misma medida a los Gobierno Departamentales como gestores del desarrollo territorial. Esto es particularmente cierto con respecto a los recursos de los Fondos Regionales de Regalías (Fondo de Compensación Regional y Fondo de Desarrollo Regional) que financian proyectos que deben tener un alcance regional.

A partir de las capacidades actuales de los departamentos, no se puede pretender, sin embargo, que desarrollen a corto plazo una capacidad de planeación integral que no existe en la gran mayoría de los casos. Pero en realidad, y aún si esto es una debilidad en el largo plazo, en el corto plazo lo que los departamentos requieren en capacidad institucional, es “la necesidad de una capacidad

especializada para identificar la necesidad de acciones coordinadas para eliminar restricciones locales al crecimiento” (Banco Mundial, 2007). Por lo tanto, en lugar del desarrollo de capacidades globales de planeación, lo que se requiere en primera instancia es fortalecer las capacidades de los departamentos para el diseño e implementación de programas y proyectos.

### **Acciones para implementar la estrategia:**

Para desarrollar las capacidades relevantes de los Departamentos para el diseño e implementación de programas y proyectos, se pueden trabajar varias líneas de acción simultáneas:

- 1) Tomar como eje prioritario la formación de capacidades a nivel departamental en el diseño de estrategias para la identificación, formulación, diseño y estructuración de proyectos con impacto regional. El conjunto de estos proyectos conformaría el “portafolio de proyectos regionales” de cada departamento que constituiría la materia prima para la movilización de recursos de regalías. De lo que se trata, por supuesto, es que en la construcción de este portafolio de proyectos los criterios técnicos de impacto regional, de impacto social y de remover barreras al crecimiento, contribuya a un equilibrio más saludable entre los criterios políticos y técnicos en la toma de decisión sobre proyectos de inversión.
- 2) Al mismo tiempo es fundamental el apoyo de agencias especializadas del Gobierno Nacional como se está haciendo actualmente en el contexto de los Planes Viales Departamentales. En efecto, en este caso el Invías ha puesto su capacidad técnica EXPLICAR...
- 3) La estrategia de fortalecer las capacidades específicas de los departamentos para el diseño e implementación de programas y proyectos puede ser eficientemente complementada desde las Agencias de Desarrollo Regional que se proponen más adelante.
- 4) El “laboratorio” para el fortalecimiento institucional departamental específico y basado en prioridades, deben ser los Contratos Plan, que se constituyen en el espacio privilegiado para la coordinación de acciones, intervenciones, y proyectos entre los diferentes niveles de Gobierno y en particular entre el nivel central y los niveles subnacionales.

### **A. ESTRATEGIA / REFORMA AL DNP PARA POTENCIARLO COMO COORDINADOR DE LA PRESENCIA DEL GOBIERNO NACIONAL EN LAS REGIONES Y LÍDER DE LA ARTICULACIÓN ENTRE NIVELES DE GOBIERNO**

#### **Enfoque de la estrategia:**

El avance en el desarrollo regional en Colombia requiere una organización explícita del Gobierno Nacional con capacidad de coordinar esfuerzos sectoriales en un territorio, evaluar el cumplimiento de metas y el desarrollo de programas de impacto regional, asistir técnicamente a los Entes Territoriales en sus procesos de planeación y diseño de sus portafolios de proyectos, y actuar como Prefecto (a la manera que se ha practicado en Francia) en la aplicación del instrumento más importante de coordinación entre niveles de Gobierno y entre agencias sectoriales en un territorio, como es el Contrato Plan.

Se ha propuesto la creación de una Agencia del Gobierno Nacional para la Descentralización que tendría a su cargo los anteriores roles junto a los propios del funcionamiento del Sistema General de Regalías que actualmente tiene el DNP. Sin embargo, este rol puede cumplirlo un DNP repotenciado para una acción más eficaz en el territorio. En efecto, la gran oportunidad que abre una reforma al DNP en esta dirección es que permite identificar oportunidades de interacción y complementariedades entre la planeación desde el nivel central y la planeación

desde el territorio. En particular, permite el acoplamiento de las agendas de inversión entre niveles de Gobierno al tener en la misma entidad el diseño y seguimiento al portafolio de proyectos financiados con el Presupuesto General de la Nación y el registro de los proyectos de inversión financiados con los recursos del SGR (además del papel que cumple el DNP como Secretaría Técnica de la Comisión Rectora y de su presencia en los OCADS regionales). El DNP puede ser potenciado, por lo tanto, como el gran rector de la agenda de inversión pública del país, con la posibilidad de dinamizar el aporte de recursos privados a través de la promoción de las alianzas público-privadas (APPs).

A esto se debe sumar, una tarea pendiente que debe realizar el DNP en cuanto a la medición de la productividad y la eficiencia de la inversión lo que contribuiría a mejorar la toma de decisiones sobre el presupuesto de inversión de la Nación basada en criterios técnicos de productividad y eficiencia, en criterios técnicos de equidad y en criterios técnicos de contribución al desarrollo regional.

Por supuesto, todo esto corre un serio peligro de perderse si el presupuesto de la Nación (inversión y funcionamiento) se unifica en el Ministerio de Hacienda como ha sido una propuesta que cobra fuerza crecientemente, incluso dentro del propio Gobierno. El Ministerio de Hacienda, por su naturaleza no puede cumplir con un rol de planeación estratégica del presupuesto de inversión pública como sí lo puede hacer (y lo debe hacer) el DNP.

### **Acciones para implementar la estrategia:**

Con el fin de cumplir eficazmente con el rol de ser el gran promotor y coordinador del desarrollo territorial en el Gobierno Nacional, y de acompañar eficazmente a los entes territoriales en este propósito, el DNP debe avanzar en varias acciones concretas:

1. La gran camisa de fuerza que tiene en este momento el DNP y que le impide concentrarse en la agenda del desarrollo regional, está asociada a la responsabilidad de participar como delegado del Gobierno Nacional en la aprobación de proyectos financiados con recursos de regalías en los OCADs municipales. Estos se refieren a proyectos que en promedio pueden tener un valor de \$100 millones o menos y que en el agregado representan menos del 10% de las regalías anuales pero que fácilmente pueden “consumir” el 75% u 80% de los recursos humanos que el DNP debe invertir en cumplir sus funciones en el SGR. Peor aún, estos no constituyen, en su gran mayoría, proyectos estratégicos ni relevantes desde el punto de vista del desarrollo regional (aunque ciertamente lo pueden ser para el desarrollo municipal). Ante la dificultad que implica la obligatoriedad por norma constitucional de que el Gobierno Nacional acompañe estos procesos como parte de los OCADs municipales, se debe buscar una figura que permita reemplazar al DNP en esta tarea<sup>5</sup>.
2. La reforma al DNP durante la presente administración quedó incompleta. La actual estructura sigue reproduciendo, en lo fundamental, la visión sectorial que constituye el gran limitante para que el Gobierno Nacional logre un mayor impacto territorial. El tema de las vías terciarias, por ejemplo, no constituye una prioridad en el trabajo de la Dirección de Infraestructura (DIES) porque los énfasis de la agenda son los propios del Ministerio de Transporte cuya prioridad son las dobles calzadas y los corredores de competitividad y no las vías terciarias que legalmente son competencia de los municipios. De otro lado, la

---

<sup>5</sup> Lo que se debe garantizar, por supuesto, es la aplicación de mecanismos efectivos de monitoreo y seguimiento a estos proyectos locales.

Dirección de Desarrollo Rural no se involucra en los temas de infraestructura regional, excepto en casos excepcionales como los del fallido “Conpes de Vías Terciarias”. La DDR debe ser antes que nada, un tanque de pensamiento y de política de los temas de desarrollo rural visto integralmente.

3. En este contexto, las direcciones técnicas del DNP deben estructurarse en torno a ejes de política transversal y de coordinación interagencial de las políticas que es en donde los ministerios sectoriales tienen un menor campo de acción o menor posibilidad de ejercer dicha labor eficazmente. El DNP debe complementar, y alimentar la labor de los ministerios y agencias sectoriales. Como ejemplo, en el Diagrama 1 se muestra un esquema simplificado de un DNP “transversalizado” que cumpliría dichos propósitos. Lo importante es que los campos de acción de las direcciones también se deben redefinir. Por ejemplo, como se dijo anteriormente la DDR debe incluir el tema de la infraestructura vial regional, y también la dinámica de los municipios que no hacen parte del Sistema de Ciudades. Los temas de política de los municipios pequeños que sí hacen parte de dicho Sistema son objeto de la Dirección de Ciudades y Desarrollo Urbano así sean municipios pequeños. El punto esencial en este caso es pensar “espacialmente” y no sectorialmente.

**Diagrama 1**  
**Esquema de un DNP “Transversalizado”**





## **B. ESTRATEGIA / IMPULSO A GERENCIAS PARA LA GESTIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL**

### **Enfoque de la estrategia:**

Colombia ha avanzado en la generación de una institucionalidad para apoyar el desarrollo regional a través de las Comisiones Regionales de Competitividad (CRCs). Aunque el grado de avance de estas comisiones es claramente desigual y los mayores desarrollos se concentran en pocas CRCs, éstas han constituido un espacio de articulación público-privada para la construcción de Planes Regionales de Competitividad articuladas en algunos casos a visiones de desarrollo regional, y a la identificación de apuestas productivas y de brechas de competitividad que deben ser superadas a través de acciones coordinadas entre los diferentes niveles de Gobierno.

Sin embargo, las CRCs adolecen de varias falencias que les quita capacidad de impacto y de alcance en términos territoriales:

- a) Las CRCs se han concentrado en gran medida en la agenda productiva y competitiva en torno a las ciudades, principalmente capitales, mientras que la agenda del desarrollo rural tiende a ocupar un lugar secundario. Esto es más cierto en los departamentos en los cuáles hay un centro urbano o aglomeración urbana fuerte que coexiste con un sector rural desconectado y rezagado.
- b) Las CRC han sido, a lo sumo, una instancia de planeación, pero no de gestión efectiva del desarrollo, como sí lo son, por ejemplo, las Agencias Regionales de Desarrollo, en muchos casos exitosos que se pueden ilustrar a nivel internacional.
- c) Vinculado con lo anterior, en la gran mayoría de los casos (quizás con la excepción de Antioquia) las acciones de las CRCs no han estado explícitamente dirigidas al desarrollo de estrategias de clusterización que constituyen, a la postre, la verdadera fortaleza competitiva de una región.

La experiencia internacional muestra que las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD) pueden jugar un papel clave en colaboración con socios locales y regionales en el desarrollo de las regiones (Banco Mundial, 2007)<sup>6</sup>.

Las actividades de las ARDs varían entre y dentro de los países, pero mientras algunas organizaciones tienen un enfoque amplio, otras se concentran en actividades específicas. Típicamente las principales actividades son:

- a) Apoyo a las empresas locales, a las comunidades y a las asociaciones público-privadas (servicios de asesoramiento, apoyo financiero, creación de centros de información, redes)
- b) Promoción de la inversión (Infraestructura, Turismo, Clusters y parques empresariales, Investigación y comercialización, patrocinio o participación en ferias, etc.)
- c) Mejora de los recursos humanos (educación, formación, recomendaciones sobre demandas de profesiones y ocupaciones en una región).

---

<sup>6</sup> Las ideas que siguen sintetizan los elementos principales contenidos en el documento del Banco Mundial (2007) enfocada en la experiencia de ARD en Europa, Canadá y Nueva Zelanda, así como la experiencia chilena.

En el apoyo específico a sectores las ARDs suelen centrarse en los sectores tradicionalmente importantes de la región y que representan una parte relativamente grande de su empleo y producción bruta, donde probablemente residen las ventajas comparativas de una región. Sin embargo, hay algunos casos en los que las ARDs participan en el desarrollo de nuevas industrias dentro de una región como biotecnología, tecnologías de la información, etc.

La propuesta específica consiste, por lo tanto, en la conformación de Agencias Regionales de Desarrollo a nivel departamental, las cuáles pueden ser una evolución de las Comisiones Regionales de Competitividad.

El gráfico 5 permite hacer un paralelo entre las ARD como funcionan en Chile y las CRC. Las funciones que cumplen las CRC en Colombia se asemejan a las ARD en cuanto a la generación de agendas regionales pro-competitividad, al desarrollo de una institucionalidad regional, y también contribuyen en mayor o menor grado a la generación de capital social en la región. Sin embargo, las CRC no han operado como vehículos para la clusterización o para la implementación de programas micro de mejoramiento de la competitividad.

**Gráfico 5**  
**Funciones de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo en Chile**



Fuente: Ruiz Fernández, J. (2010) “Agencias Regionales y Programas de Competitividad en Chile: el caso de Atacama”. Presentación II Foro Latinoamericano de Agencias de Desarrollo Local. Quito, Ecuador.

Vale la pena detenerse un momento en este rol: en el caso chileno uno de las funciones principales de las ARD es el fortalecimiento de clústers existentes o el surgimiento de nuevos clústeres regionales que aprovechen los patrones de ventajas competitivas. Esta agenda se concretiza en el diseño de Programas de Mejoramiento de la Competitividad (PMC) que están dirigidos a incrementar la competitividad de la cadena de valor de un determinado sector o clúster (Gráfico 6).

En este sentido la estrategia de los PMC tiende a parecerse más a la estructura del Programa de Transformación Productiva pero en un territorio específico y articulado a la institucionalidad y características de dicho territorio, lo que le da una mayor posibilidad de impacto. Las ARDs son, ante todo, agencias de negocios orientadas a responder a las necesidades de la economía local.

## Gráfico 6

### Programas de Mejoramiento de la Competitividad (PMC) impulsados por las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo en Chile

Es un Programa, que permite a un grupo de empresas de un determinado sector o clúster, reorientar sus acciones y estrategias de negocio para incrementar la competitividad de toda la Cadena de Valor.



Fuente: Ruiz Fernández, J. (2010) "Agencias Regionales y Programas de Competitividad en Chile: el caso de Atacama". Presentación II Foro Latinoamericano de Agencias de Desarrollo Local.

El Gráfico 7 muestra el ejemplo de los Programas de Mejoramiento de la Competitividad en el caso de Atacama. Como se puede observar, los recursos invertidos en estos programas son considerables y se dirigen a diferentes rubros que atacan directamente los problemas de la cadena de valor de los procesos productivos seleccionados en esta Región.

## Gráfico 7

### Programas de Mejoramiento de la Competitividad (PMC) en Atacama, Chile



Principales Líneas Estratégicas o Áreas de Mejora	Nº de iniciativas	Montos (MM \$)	Principales Líneas Estratégicas o Áreas de Mejora	Nº de iniciativas	Montos (MM \$)	Principales Líneas Estratégicas o Áreas de Mejora	Nº de iniciativas	Montos (MM \$)
Diferenciación	9	1.130	Desarrollo de Producto	1	51,5	Posicionamiento de Productos	2	150
Nuevas Oportunidades	7	1.979	Logística	8	268,2	Especialización	7	402
Productividad y Consolidación Empresarial	11	1.475	Consolidación Empresarial	7	105 a 109	Comercialización	2	215
			Regulaciones	1	0,5	Ordenamiento	2	117
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>4.584</b>	<b>TOTAL</b>	<b>17</b>	<b>532,7</b>	<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>884</b>

Fuente: Ruiz Fernández, J. (2010) “Agencias Regionales y Programas de Competitividad en Chile: el caso de Atacama”. Presentación II Foro Latinoamericano de Agencias de Desarrollo Local.

### **Acciones para implementar la estrategia:**

Una primera acción factible y alcanzable es replicar la experiencia de varios gobiernos subnacionales que tienen agencias eficaces que han contribuido con el desarrollo productivo en temas específicos y principalmente asociados con la atracción de la inversión hacia el territorio. Es el caso de Invest In Bogotá, ProBarranquilla o más recientemente ProPacífico. En una perspectiva más general está la experiencia de Pro-Antioquia. En todos los casos han mostrado ser gerencias efectivas, producto de alianzas público-privadas como Invest In Bogotá, aunque algunas de ellas como ProAntioquia y ProBarranquilla son iniciativas privadas, principalmente del sector empresarial, con una presencia importante de universidades y fundaciones en el caso de ProBarranquilla. Estas experiencias podrían ser replicadas en otras ciudades y departamentos con propósitos similares, es decir, la atracción de inversión (nacional y/o extranjera) a una ciudad o región.

Para hacer más efectiva esta acción, sería conveniente que en cada región se hiciera una identificación explícita de los sectores, ejes productivos y clústers que constituyen la apuesta productiva de la región con el fin de concentrar los esfuerzos hacia dichos sectores y clústers.

Una segunda acción que se considera es la constitución de Agencias Regionales de Desarrollo a nivel departamental. Estas agencias pueden conformarse sobre la base de las Comisiones Regionales de Competitividad, o dicho de otra manera, éstas pueden evolucionar hacia la conformación de una Agencia Regional de Desarrollo. Se considera que esta transformación institucional mejoraría el foco, el alcance y la capacidad de impacto de las CRCs.

Para que las ADR tengan la capacidad de liderar y gestionar los PMC, además de otras funciones, éstas deben tener una estructura organizativa que les permita operar con continuidad y dedicación a los propósitos que persigue. Por esta razón, las ARDs en Colombia podrían tener una estructura similar a la de las ARDs que ha implementado Chile en los últimos siete años con el liderazgo del Gobierno Central (ver Gráfico 8).

### **Gráfico 8 Estructura de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo en Chile**



19

Fuente: Ruiz Fernández, J. (2010) “Agencias Regionales y Programas de Competitividad en Chile: el caso de Atacama”. Presentación II Foro Latinoamericano de Agencias de Desarrollo Local.

En cualquier caso, el cumplimiento de las funciones asignadas a las ARDs implica que éstas deben tener una estructura mínima organizativa permanente que va más allá de lo que han sido las CRCs<sup>7</sup>.

En el caso de Chile CORFO es el agente operativo en todas las ARDs. Se podría pensar que iNNpulsa cumpliera ese rol en el caso colombiano, al menos en los departamentos con menores capacidades institucionales, en una “extensión” de lo que es hoy el programa de Rutas Competitivas.

---

<sup>7</sup> En el caso de la Unión Europea, las ARDs suelen tener la siguiente estructura y autoridades estatutarias: a) Asamblea General, b) Presidente y Vicepresidente, c) Junta Directiva y Comité Ejecutivo, d) Comité de auditoría, e) Gerente General / Director.