

LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL Y LA CREACIÓN DE REGIONES FUNCIONALES: UN ESQUEMA PARA LA MATERIALIZACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN ASIMÉTRICA EN COLOMBIA

.....
<https://doi.org/10.22431/25005227.vol48n2.4>

Álvaro José Benedetti Arévalo*
José Santiago Arroyo Mina**

* Consultor experto en Planificación y Desarrollo Territorial. Profesor de hora cátedra del Departamento de Ciencia Jurídica y Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Magister en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo y Especialista en Desarrollo Local-Regional de la Universidad de los Andes. Politólogo, Pontificia Universidad Javeriana. Correo: alvarojbenedetti@gmail.com

** Consultor experto en Planificación del Desarrollo Regional y Gestión Integral de Proyectos. Profesor del programa de Maestría en Políticas Públicas e Investigador del Grupo Gestión y Políticas Públicas - Universidad del Valle. Ph.D. en Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Magister en Economía y Gestión Regional, Universidad Austral de Chile. Economista, Universidad Autónoma de Occidente. Correo: santiago.arroyo@correounivalle.edu.co

Resumen

Desde lo nacional a lo territorial, al margen de la evidente desconcentración de funciones, , ocurrida en las últimas tres décadas, el reto de la descentralización en Colombia aún no logra sus máximos rendimientos institucionales, financieros y sociales, ni tampoco es eficaz en el cierre de brechas sociales y reducción de asimetrías urbano-rurales. Este artículo se propone analizar el panorama actual de la planificación del desarrollo regional en Colombia debatido y puesto sobre la mesa en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, a partir de las recomendaciones de la OCDE y los ODS, como un inmejorable escenario para analizar cómo podría darse la gobernabilidad, cooperación territorial, la institucionalización y el dinamismo de regiones competitivas frente a los retos del siglo XXI.

Palabras clave: Descentralización asimétrica, gobernabilidad, desarrollo territorial, regiones funcionales, planificación.

Abstract

Nonetheless the evident deconcentration of functions from the national to the territorial government level that occurred in the last three decades, the challenge of decentralization in Colombia has not yet achieved its maximum institutional, financial and social returns, nor is it effective in closing social gaps and reduction of urban-rural asymmetries. This article aims to analyze the current landscape of regional development planning in Colombia discussed and overlapped in the National Development Plan 2018-2022, based on the recommendations of the OECD and the SDGs, as an unbeatable scenario to analyze how governance, territorial cooperation, institutionalization and dynamism of competitive regions could occur in the face of the challenges of the 21st century.

Keywords: Asymmetric decentralisation, governability, territorial development, functional regions, planning.

Cinco décadas después del planteamiento teórico de dualidades económicas propuesto por Lewis (1960) “Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra”, los países latinoamericanos proyectan trayectorias de desarrollo similares a las descritas en aquella obra. Un análisis sencillo de ventajas comparativas rurales muestra que el modelo económico se asemeja al de las sociedades tradicionales en donde la productividad de la agricultura es marginal por la cantidad de tierra en relación al número de trabajadores. Por tanto, una modificación en el número de trabajadores sobre la tierra no cambiaría el nivel de producción agrícola dadas las condiciones de extensión de la tierra y el no ofrecer incentivos a la producción dados los bajos salarios (Gutiérrez, 2007).

Lo anterior es solo una ligera evidencia de la asimetría urbano o rural, condición centro y la periférica a nivel latinoamericano ya reconocida en diversos trabajos de CEPAL (2016) OCDE (2019), PNUD (2011), BID (2014). En el caso colombiano, se aprecia además un rezago significativo en procesos de planificación territorial que obedece en esencia a problemas de institucionalización, coordinación y voluntad política para aprovechar las ventajas comparativas del territorio y

los vínculos existentes entre personas, organizaciones y grupos sociales.

De acuerdo con Salazar (2012), en la mayoría de los entes territoriales (municipios, distritos y departamentos) la planificación dual promovida desde mediados de los noventa no logró materializar la coexistencia técnica y política entre los planes de ordenamiento territorial (POT) y los planes de desarrollo (PD)¹. Hay tres factores determinantes y correlacionados para tal efecto: los dos primeros, la incapacidad técnica y la intermitencia política, ambos recurrentes y propios de un sistema que no filtra ni estereotipa el perfil del gobernante y equipos de gobierno y que no hace seguimiento a la formulación e implementación de políticas de estado. Lo tercero, que dichos gobernantes tienen un doble reto: (i) posicionar su municipio, distrito o departamento frente a los mercados nacionales e internacionales, atraer inversión (generando empleo en condiciones de productividad y competitividad); (ii) extender a toda la población la oferta pública (y privada) de bienes y servicios

¹ De forma simple, en Colombia no ha sido posible armonizar los POT -con un horizonte temporal de 12 años- por cuya pretensión buscan definir la planeación física, el uso y usufructo en el mediano y largo plazo-, y los PD que establecen los lineamientos de política y compromisos de gobierno de cada mandatario en una visión de corto plazo (4 años). La experiencia de la descentralización demuestra los problemas que tienen la inmensa mayoría de entes territoriales al momento de pensar a futuro.

(algo agotador para economías que en su mayoría no generan valor).

En este marco de descentralización asimétrica es cuando la asociatividad territorial, según las distintas relaciones funcionales², puede ser una importante alternativa para el desarrollo territorial de acuerdo a los pendientes descritos.

La descentralización asimétrica ocurre cuando los gobiernos subnacionales, que teóricamente cuentan con las mismas competencias y capacidades de gestión, ciertamente disponen de diferentes poderes políticos administrativos y fiscales (OCDE, 2019 p. 20). La clave es incorporar a la planificación todas las posibilidades que ofrece la descentralización y trazar compromisos dentro de visiones más estructuradas de largo plazo que inviten a pensar en programas y proyectos de alto impacto, proyectos estructurales, que fomenten las economías de aglomeración y de escala o, para empezar, procesos de asociatividad territorial que se soporten en la confianza y los consensos sociales so-

² La clásica literatura asociada a la planificación del desarrollo regional, Lewis (1960), Nun (1972), Quijano (1966) entre otros autores centrados en la marginalidad, y Germani (1968) y Margulis (1970) entre otros enfocados en la modernización, evidencia lo que la OECD (2019) establece como relaciones funcionales, concepto asociado a las interacciones estratégicas, en términos ambientales, económicos, urbanos, de servicios, laborales, etc., entre los territorios.

bre priorización de grandes apuestas de desarrollo regional.

Desde esta visión, la regionalización se proyecta como un modelo de planificación técnica y política de los territorios para mejorar la eficiencia de sus procesos y para enfocarse en su integración equilibrada con el mundo. Comenzar, por ejemplo, intensificando las relaciones horizontales entre ciudades (municipios/distritos) sin importar su escala, fomentando la competencia y la complementariedad con las zonas rurales (Delgadillo y Torres, 2008). Los actores invitados a liderar este proceso son, por supuesto, los líderes y equipos de gobierno territoriales, junto con empresas privadas, asociaciones gremiales y sectoriales, academia y sociedad civil. Un ejercicio pleno de gobernanza y creación de confianzas.

Por lo planteado hasta ahora, este artículo busca dar una lectura crítica y propositiva de los esquemas que propone el PND (2018-2022) para el fortalecimiento de las regiones en Colombia en el marco de tan importantes compromisos y lineamientos como lo son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el marco de institucionalización y metas de políticas públicas definidos por la Organiza-

ción para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

El texto se divide en tres partes: la primera, ofrece una revisión general de algunos elementos condicionantes de la descentralización en Colombia en las últimas tres décadas, enfocando especialmente aquellos procesos eficaces de desconcentración administrativa reconocidos en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: *Pacto por Colombia, pacto por la equidad*.

La segunda, intenta sugerir cómo sería el fortalecimiento de la gobernabilidad territorial y el desarrollo local a partir del reconocimiento y la acción sobre ventajas comparativas y competitivas territoriales. En tercer lugar y en suma a las conclusiones del artículo, apuntar a algunas recomendaciones acerca de cómo consolidar territorios autónomos y funcionales.

Descentralización asimétrica como camino hacia una regionalización moderna

La “dualidad” que caracteriza el desarrollo los entes territoriales es proporcional a las condiciones de vida precarias y la baja dotación de infraestructuras,

servicios, facilidades y administraciones que les garantizan un mejor vivir para los habitantes de una importante porción del país.

De acuerdo con López (2016) es fácil observar tres ejemplos de lo que es el país Colombia en coherencia con su nivel de desarrollo territorial: 1) una urbana, institucionalizada e integrada; 2) una semiurbana y semiintegrada y 3) una rural, pobre, básicamente sin Estado y muy desintegrada del resto del país (2016, p. 26-27). En línea con este planteamiento, el Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) lo describe de la siguiente forma:

“(…) la primera, es la Colombia urbana, moderna, productiva y con acceso a servicios de justicia. La segunda (…) cuenta con un desarrollo incipiente en bienes y servicios, por lo que requiere inversiones importantes para crecer plenamente, fundamentalmente en equipamiento social e infraestructura. La tercera (…) hace referencia a la Colombia rural, especialmente en las zonas más apartadas, en donde persisten grandes rezagos en indicadores sociales y económicos y en donde la presencia del Estado es aún débil” (DNP, 2015, pp. 36-37, citado por López, 2016).

El “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, en el capítulo asociado a la Descentralización “Conectar Territorios, Gobiernos y Poblaciones”, reconoce la importancia de endurecer los vínculos

urbanorurales a través de esquemas asociativos territoriales que logren integrar estos tres niveles siguiendo el esquema tradicional planteado por Lewis (1960), considerando la existencia y potenciando las relaciones funcionales entre territorios que son: a) Predominantemente urbanos, b) Ciudades intermedias, c) Áreas rurales cercanas y d) Áreas rurales dispersas.

Excluyendo a los primeros de este puntual análisis, los municipios del ejemplo número 2 y el ejemplo número 3 sobre Colombia se caracterizan por localizarse en zonas periféricas, es decir, son distantes de los territorios más desarrollados, y en ellos son comunes las condiciones de pobreza asociada a ingresos y pobreza multidimensional; existe inercia institucional para no hacer (actuar) antes que hacer, múltiples delitos de corrupción, clientelismo de mercado y cooptación institucional y social por parte de grupos armados ilegales. Sumado a la debilidad institucional descrita previamente, no existen verdaderas condiciones para emprender un proceso de planificación como el establecido por las Leyes 152 de 1994 (Plan de Desarrollo) y 388 de 1997 (Plan de Ordenamiento Territorial) y las condiciones de gobernabilidad son por demás endebles.

Entonces, de acuerdo con López (2016) la fórmula para modernizar territorios concebida con la Constitución de 1991 que superó un proceso de paz y alistó su aparato normativo para hacer frente a la crisis del modelo burocrático para lograr la “descentralización, pacificación e intervención nacional”, no logró rendimientos óptimos al construir capacidades institucionales a nivel local y tampoco logró favorecer procesos de integración efectivos a nivel subregional y regional³.

Siguiendo con López (2016), resulta conveniente asegurar que el proceso de descentralización colombiano se enfocó en la desconcentración administrativa para la provisión de tres bienes públicos: salud, educación, acueducto y saneamiento básico. Dando un énfasis más en cobertura que en calidad, el balance por indicadores muestra avances notables en los dos primeros, no así en los últimos. Más allá de los escasos rubros de inversión, esto se debe quizás a la compleja geografía colombiana y la dispersión demográfica de la población rural.

³ El proceso de descentralización política, fiscal y administrativa fue la innovación institucional, pensada de forma correcta e integral, para acercar el Estado a las regiones. Pero hoy, hacer más de lo mismo no permitirá fortalecer las capacidades actuales de las entidades territoriales y que de verdad se cumpla con la máxima según la cual estas representan al Estado en los territorios. Aquellas que controlan el “monopolio legítimo de violencia”: es decir, ostentan la capacidad de control, gobierno y desarrollo sobre su población y jurisdicción.

Así, treinta años después, el modelo de descentralización no ha logrado cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales existentes entre las diferentes entidades territoriales. Quizás se ampliaron porque los municipios vecinos a las grandes capitales mejoraron sustantivamente mientras que un poco más de la mitad continuaron rezagados y aislados.

Sin embargo, en síntesis para algunos y a pesar de las enormes carencias, el país está mejor que antes y las condiciones de vida de las personas han supuesto mejoras importantes por la ampliación de la cobertura en bienes y servicios, y desde luego, el camino de la paz y la parcial desmovilización de grupos al margen de ley emprendida en la década pasada. Sobre esto último, no se hará ninguna referencia en el presente artículo.

Entonces, ¿cómo diseñar esquemas de cooperación entre instituciones públicas, empresas privadas, el sector social, los agentes de cooperación internacional, el sector académico, entre otras organizaciones que inciden en el desarrollo territorial, de forma directa o indirecta, teniendo en cuenta la integración con mercados y la gobernanza global?

Una primera respuesta a la mano supone que pensar en función del mundo requiere, paradójicamente, que los gobiernos y ciudadanos observen en detalle las diferentes realidades locales y regionales dentro de los países y reconocer con visión propositiva las disparidades y asimetrías existentes frente a las dimensiones económicas, sociales, culturales y de accesibilidad a la información.

En esquemas descentralizados, como el colombiano, el nivel de compromisos adquiridos por entidades subnacionales no debe ser menor. Resulta de notable importancia desplegar esfuerzos para comprender y actuar frente a los compromisos adquiridos en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); no obstante, el nivel de ingresos de cada entidad territorial debe mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos en las dimensiones referidas.

La adhesión de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) supuso un positivo avance desde la cual el segundo gobierno Santos (2014-2018) acertó las brechas urbanorurales y optimizó la coordinación desde el nivel nacional con las regiones (OCDE, 2017). En la mis-

ma línea, los compromisos suscritos por el país garantizan el éxito de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, más allá del conjunto de objetivo y metas asegurando desde la nación hacia los territorios el apoyo técnico y tecnológico suficiente en el desarrollo de políticas públicas con medidas de seguimiento, monitoreo y evaluación del desempeño del sector oficial y fomentando sinergias entre los recursos privados y públicos, nacionales e internacionales con el fin de facilitar redes de apoyo al desarrollo.

De acuerdo con la OCDE (2016), para aquellos que deciden es un reto mayúsculo comprender las disparidades regionales, así como qué y dónde ocurren. Hoy por hoy, desde lo particular: ciudades-localidades (grandes, medianas y pequeñas), entidades territoriales de nivel intermedio (departamentos, provincias, estados), y nacionalmente por supuesto, especialmente desde la lógica de funcionamiento de regímenes políticos unitarios como el colombiano.

En síntesis, se debe alinear los esquemas de desarrollo regional con los retos del mundo y las demandas más significativas de sus habitantes alcanzando los ODS que ubican el plano de competitividad global y su contribución a

cerrar brechas sociales y, por otro lado, pensar en innovación e introducir tecnologías gubernamentales y estándares de gerencia pública para hacer las cosas más fáciles, rápidas y económicas en los resultados de política.

Así que romper con los fracasos y apuntar a los aciertos de los últimos treinta años de descentralización implica ajustar algunos procedimientos propios del actuar de las entidades territoriales. Por un lado, superar la importancia dada a los procesos electorales y la erección de gobiernos con visión de corto plazo. Los gobernantes locales y departamentales ganadores deben formular políticas de Estado con visión de largo plazo. Por otro lado, afinar la planificación sobre la lógica de las economías de escala⁴.

Frente a este aspecto, los esquemas asociativos territoriales, derivados de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) de 2011 y que en el PND 2018-2022 se esperan fortalecer a propósito de las Regiones de Administración y Planificación (RAP) y los Pactos Territoriales, son un escenario sin prece-

4 Concepto microeconómico introducido por Albert Hirschmann (1958) con relación a la literatura asociada a la planificación del desarrollo regional y que ha sido extendido por autores como Krugman (1994) y Hausmann y Rodrik (2003), en términos de inversión pública y productividad asociada a empresarismo.

dentos para estructurar proyectos que, en condiciones de equidistancia, pertinencia y Frente a este aspecto, los esquemas asociativos territoriales, derivados de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) de 2011 y que en el PND 2018-2022 se esperan fortalecer a propósito de las Regiones de Administración y Planificación (RAP) y los Pactos Territoriales, son un escenario sin precedentes para estructurar proyectos que, en condiciones de equidistancia, pertinencia y subsidiariedad, favorezcan a varias jurisdicciones (entidades territoriales) en donde sus habitantes muy seguramente comparten intereses culturales, flujos económicos en el caso de capitales y municipios ‘dormitorio’ y que comparten problemas comunes⁵.

A manera de ejemplo, la construcción de proyectos que estructuren conexidad en transporte y movilidad de personas como trenes de cercanías y puertos que aprovechen los trayectos de ríos navegables, infraestructuras deportivas de primer nivel, centros hospitalarios de alta complejidad, o la gestión catastral para fortalecer las finanzas públicas, entre otros atributos relacionados con la planificación del desarrollo regional no de-

bería ser una prioridad de un solo ente territorial (municipio/distrito) sino de, al menos, dos o tres que compartan los criterios anteriores, más los geográficos y demográficos.

A pesar de la dificultad que supone la falta de voluntad política y la referida visión cortoplacista, ¿cómo lograr lo propuesto anteriormente? La revisión de alguna literatura de la OCDE da algunas luces sobre el fortalecimiento institucional necesarios y los lineamientos técnicos a seguir a fin de alcanzar crecimiento económico, superar la pobreza y cerrar las disparidades territoriales.

En primera instancia, el fortalecimiento de la descentralización a partir del verdadero empoderamiento de los territorios y el apoyo en las herramientas creadas por la ley para la integración y asociación de las entidades territoriales, en especial las de índole departamental como las ya aludidas, Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y las Regiones de Gestión y Planificación (RPG). Estos son, a priori, los principales referentes de trabajo para empezar a hablar de una estrategia avanzada en pro de la descentralización y el ordenamiento de los territorios. Como se ha dicho, esto debe observarse como una

⁵ Con esto se avala el postulado de Lewis (1960) de aprovechar y fortalecer los vínculos centro-periferia o fortalecer vínculos urbanos rurales si se quiere entender desde la óptica de la OCDE (2019).

forma de potenciar el desarrollo desde el centro y cada uno de los territorios siguiendo los postulados de Lewis (1960) o de la OCDE (2019).

Segundo, las regiones deben ser vistas y entendidas como un vehículo hacia la planeación y proyección de los territorios ordenados y como entes capaces de articular las necesidades de sus habitantes con la agenda de desarrollo nacional e internacional. En este sentido, tener en cuenta algunos de los 10 principios rectores que la OCDE (2019, p.19) clasifica para realizar una efectiva asignación de responsabilidades desde lo nacional a lo regional⁶.

Desde nuestra mirada, y de acuerdo con lo anterior, dos retos significativos que se imponen en el marco de un rediseño institucional y de gestión territorial se describen a continuación.

¿Es posible lograr la descentralización asimétrica?

La descentralización asimétrica es propuesta por la OCDE (2018, citado en OCDE 2019, p. 21) y se determina de acuerdo a las siguientes escalas (ver gráfico 1):

DESDE LO REGIONAL	DESDE LO METROPOLITANO	DESDE LO LOCAL
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Es un esquema muy común. ▪ Con tendencias crecientes y de largo plazo. ▪ Es una experiencia conocida, pues hacia la década de 1950 cerca de la mitad de países del mundo crearon autoridades regionales (RAI) con diferentes niveles de gobernanza. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desde los años noventa del siglo pasado, las áreas (zonas) metropolitanas enfocan sus esfuerzos hacia proyectos integradores metropolitanos. ▪ Es una experiencia conocida, pues hacia la década de 1950 se observa como un estatus específico para ciudades capitales. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Las municipalidades urbano/rurales pueden ser clasificadas por peso estadístico o por responsabilidades de norma. ▪ Clasificaciones municipales basadas en población, acceso a servicios públicos, presupuesto y gobernabilidad. ▪ Diferentes.

Gráfico 1. Escalas de descentralización asimétrica

Fuente: Elaboración propia a partir de: OECD Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers, 2018 forthcoming (citado en OCDE 2019, p. 21)

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

Apuntar al éxito de la descentralización asimétrica es una necesidad de política pública para países fragmentados como Colombia, considerando las nece-

sidades en materia de reducción de desigualdades y deuda social. Desde esta perspectiva, los entes territoriales con mejor desarrollo deben enfocar esfuerzos que ayuden a sus vecinos más débiles. La cooperación entre los gobiernos subnacionales debe ser recompensada y las mejores prácticas deben ser difundidas como prácticas de éxito. Con esto se evitaría que los “siempre grandes” sigan creciendo y los pequeños (la inmensa mayoría) continúen rezagados⁷.

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

1. Tener competencias y capacidades redefinidas y potenciadas, no solo con recursos sino con autonomía. Asimismo, asegurar el equilibrio en la manera cómo se descentralizan (desconcentran) las diferentes responsabilidades y funciones. Se debe permitir la complementariedad entre políticas y paquetes de políticas integradas para enfoques de desarrollo territorial efectivos.

⁷ En este aspecto puntual, resulta fundamental animar mecanismos de generación de Capital Social que, de acuerdo con Putnam (2001), fortalezcan la confianza y la capacidad de toma de decisiones colectivas. Los gobiernos locales y departamentales con menos recursos disponibles de inversión suelen sentir vulneradas y coaccionadas sus posibilidades de decisión y acción frente a aquellos municipios o distritos de mayor envergadura y trayectoria.

2. Garantizar la claridad adecuada y la comprensión mutua del papel de cada nivel de gobierno en las diferentes áreas de políticas para evitar la duplicación, el desperdicio y la pérdida de responsabilidad. Mientras que inevitablemente la mayoría las responsabilidades se comparten entre los niveles de gobierno, las responsabilidades de gasto se superponen, por tanto, es un aspecto crucial.

3. Asegurar la flexibilidad en la implementación permitiendo experiencias piloto en lugares / regiones específicas, y mantener un proceso de constante de retroalimentación y ajuste a través de lo que se llama aprender haciendo. Concebir y experimentar con ejercicios “pilotos” para la conformación de regiones, dando paso a que se asignen conjuntos diferenciados de responsabilidades a diferentes tipos de entidades territoriales según el tamaño de la población, la clasificación urbana/rural o los criterios de capacidad fiscal, sin que el detrimento o poco aporte sea una causa de exclusión.

4. Concebir un modelo de ordenamiento territorial que se piense con visión de largo plazo y amarrado a la generación de planes maestro sectoriales e intersectoriales. Por ejemplo, mediante la creación de reformas complementa-

rias en la gobernanza para el uso de la tierra, marcos regulatorios, sistemas públicos subnacionales de empleo y participación ciudadana⁸.

Teniendo en cuenta lo propiamente fiscal, algunas de las principales formas de descentralización fiscal asimétrica se pueden asumir de la siguiente manera, de acuerdo con la OCDE (2019, p. 20):

- Asignaciones diferenciales para el gasto público. Asignar tareas en servicios específicos que de otro modo se proporcionan por el gobierno central o un nivel superior de los gobiernos subnacionales.

De esa manera, un proceso de creación regional simplifica las cosas porque permitiría concentrar la toma de decisiones en un organismo de nivel colegiado, con participación de muchos actores distintos a la suma de los gobernantes locales. El acompañamiento desde instancias superiores y de control debe ser permanente, no obstante, el respeto a la autonomía. Por tanto, resulta clave conocer las dificultades operativas que tienen una gran cantidad de municipios en

⁸ De esto último, por ejemplo, a) logrando que se transforme el modelo de ocupación local con más áreas de espacio público, más zonas protegidas; b) recuperando áreas y recursos desprotegidos y vulnerables a la acción humana como el agua, los ecosistemas, la fauna y la flora, y fomentando prácticas contra el cambio climático; c) diseñando una movilidad sostenible con espacios para el deporte y recreación y dando soluciones de transporte a corregimientos y veredas lejanas de las zonas de cabecera municipal y nodos regionales.

la conformación de equipos de gobiernos con la suficiente capacidad técnica para afrontar las demandas sociales y los retos de desarrollo.

- A los gobiernos subnacionales con mayor capacidad, se les puede otorgar una mayor autonomía fiscal de lo habitual.

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

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

Este ejercicio resulta oportuno y viable para fortalecer la institucionalización regional dando paso al ‘trabajo en bloque’ de entes territoriales, y daría un importante peso político, credibilidad y

fuerza en la negociación frente a la nación u otras regiones.

En síntesis, la descentralización asimétrica es parte esencial de robusta apuesta por la gobernanza multinivel y desarrollo territorial, por tanto, no es un fin sí misma, sino que es un medio para lograr objetivos de gobernanza multinivel (OCDE 2019 p. 26).

Gobernabilidad y desarrollo local para el progreso territorial

El propósito de competir y sobresalir es sin duda una agenda ineludible por parte de gobiernos departamentales, distritales y locales. La planificación territorial expresa narrativas sugerentes (idealistas por demás) en dicha dirección de acuerdo con el discurso desarrollista de la economía nacional en integración con el mundo globalizado. A la clase política le conviene ser parte de dicho discurso para ganar protagonismo político y, en la medida de sus posibilidades, intentar ajustarse a los mandatos ciudadanos de cambio y desarrollo. Sin embargo, cabe la pregunta alrededor de ¿cómo se pretende competir y sobresalir? Para la inmensa mayoría de municipios que se ubican entre las categorías

4, 5 y 6⁹ (Ley 617 de 2000) y un puñado de departamentos que se componen de estos, la ruta no luce del todo clara¹⁰.

Además de las referidas, existen un número no despreciable de tecnologías gubernamentales, herramientas y metodologías de diseño institucional, suficientes para hacer viables y sostenibles, en el corto y mediano plazo, las transformaciones de territorios¹¹. Es necesario concebir proyectos de forma estratégica y prospectiva, que no solo promuevan la viabilidad territorial, sino que, de forma

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

10 Básicamente, por los contenidos expuestos en los documentos de política, en su orden: plan de ordenamiento territorial, departamental, o municipal (plan, plan básico o esquema, según la categorización municipal), los planes de desarrollo, planes sectoriales, planes estratégicos de gestión ambiental y regional (por supuesto se incluyen los planes de ordenamiento y manejo de cuencas ambientales), planes y acuerdos estratégicos departamentales de ciencia, tecnología e innovación y, en detalle, los programas y proyectos que acompañan la indicación de los primeros.

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

eminentemente técnica, y sumando voluntad política y trabajo, faciliten la gobernanza territorial y tracen la ruta hacia la competitividad.

Por lo menos, hallar la manera de gestionar desarrollo mirándose “hacia dentro y frente a los demás”, competir contra sus propios retos y dificultades frente a las apuestas de otros. Una forma de materializar estos anhelos en proceso de gestión es pensar con creatividad. Más que significar algo básico, se comprende la creatividad como un concepto que alude a la posibilidad de crear o realizar algo partiendo de las propias capacidades, incluso, producir algo de la nada.

Desde esta mirada, los gobiernos locales pueden visualizar el futuro a partir de las posibilidades de su territorio, por ejemplo, a partir de fortalecer esquemas asociativos territoriales con el fin de aprovechar las relaciones funcionales evidentes en cada unidad espacial

de análisis¹², forjar e implementar tales ideas en su periodo de gobierno y dar continuidad a los procesos del pasado, generando las condiciones necesarias y suficientes para que las comunidades participen de ellos.

Un buen punto de partida se encuentra en el PND 2018-2022 en consonancia con el aprovechar las potencialidades territoriales como motor de crecimiento y equidad de todas las regiones mediante políticas, programas e instituciones eficientes coordinadas y sensibles a las características del territorio. Desde lo humano, cada persona, comunidad, organización, tradición, costumbre, historia, y, desde lo físico, cada paisaje, accidente geográfico, condición climática y recurso natural representan una gran oportunidad para crecer, para avanzar y competir.

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

Estos planteamientos se acercan poderosamente a la visión del desarrollo territorial a partir de ventajas comparativas y competitivas, visión propuesta por Porter (1990) con un lenguaje más empresarial. Saber sobre qué vivimos y con quiénes convivimos es un ejercicio intelectual indispensable para lograr que una ventaja comparativa se convierta en el mejor escenario para potenciar las capacidades locales con valores sociales, crecimiento económico, cultura e identidad, institucionalidad y sostenibilidad de un territorio. Atender este planteamiento podría facilitar las restricciones operativas al crecimiento económico (Hausmann, R. Rodrik, D. y Velasco, 2005), consideración que también ha sido incluida en el PND 2018-2022.

Lo dicho en este segundo apartado alude a la imperiosa tarea de adelantar procesos de liderazgo y gerencia pública por parte del gobierno local. Aunque esto implica una serie de retos no sencillos de tramitar, apostarle a la concertación y al reconocimiento territorial haría que el reto del desarrollo local-regional sea realizable en el mediano y largo plazo. Así mismo, unir la gobernabilidad y el desarrollo local, implica la necesidad de convencer a los actores políticos de que la técnica está por encima de la política.

Dicho de otro modo, los gobernantes y sus entidades territoriales deben dotarse de mejores instrumentos y ‘capital’ humano rico en capacidades técnicas que hagan de la política el mejor vehículo para generar consensos frente al cierre de las brechas, la integración, la participación y la movilidad social.

A pesar de lo viable que se exhibe, es claro que no todos actores regionales tienen los mismos niveles de racionalidad, y sus visiones para el futuro de su región pueden diferir reflejando sus intereses y prioridades individuales/institucionales (Sotaruta 2004, p. 14, citado en Nieth, 2019, p. 226). Por ello, es necesario que en el desarrollo de estrategias y coaliciones en la planificación del desarrollo regional se articulen los actores regionales con disponibilidad de desarrollar la capacidad institucional con visión de largo plazo, fomentando redes de trabajo sostenibles¹³.

Con la revisión propuesta anteriormente, surge el interrogante: ¿qué tipo de planeación del desarrollo se requiere para recuperar la gobernabilidad territorial de manera que se logre una efectiva

¹³ Este es un proceso que depende, en gran medida, de los actores privados (empresariales), activos e interconectados con el sector público, especialmente con los gobiernos subnacionales y con la academia bajo el mismo énfasis subnacional.

regionalización en el marco de un modelo de descentralización asimétrica?

Se propone que el tipo de planificación debe ser uno que conduzca a la definición de estrategias, programas y proyectos que incluyan elementos tendientes a la construcción de capital social, el fortalecimiento cultural e institucional, el desarrollo económico local y, en general, un desarrollo humano sostenible.

A continuación, se presentan algunas evidencias, a propósito del resultado final del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en su apartado “Pacto por la Descentralización: Conectar Territorios, Gobiernos y Poblaciones”, por medio de los cuales se encuentran algunos de los elementos analizados previamente:

A modo de diagnóstico, el PND reconoce que en Colombia existen desafíos persistentes en materia de desarrollo territorial, tales como:

1. Las deficiencias en la reducción de pobreza de los territorios más rezagados;
2. Trayectorias de desarrollo heterogéneas y con evidencias reales entre la pobreza medida en zonas

urbanas y la pobreza analizada en zonas rurales;

3. Un potencial geográfico inaprovechado que se explica por su baja conexión entre sus territorios¹⁴;

4. Retos para la articulación y concurrencia de inversiones a nivel territorial:

- a. Multiplicidad de actores, lineamientos e instrumentos en materia de desarrollo territorial, en especial de Ordenamiento Territorial inexplorado;
- b. Fuerte dependencia de los recursos por transferencias (Sistema General de Participaciones, Presupuesto General de la Nación y Sistema General de Regalías) y, en ocasiones, una atomización de recursos de diversas fuentes privadas y de cooperación internacional;
- c. No hay un nivel intermedio fuerte para el desarrollo regional dada la descoordinación de políticas e inversiones.

A partir del diagnóstico anterior y entendiendo la conexión de su contenido con lo expuesto en el artículo, a continuación se presenta la simbiosis existente entre las propuestas del PND y su énfasis en el capítulo asociado a la des-

14 “Un 37 % de la población vive en territorios intermedios y rural cercano a ciudad, los cuales a pesar de tener alto potencial productivo tienen baja participación en el PIB y mayor pobreza” (DNP, 2019). Una vez más se evidencia lo planteado desde Lewis (1960).

centralización, con el objetivo presente en este documento:

1. Colombia debe de construir una nueva visión de desarrollo regional, la misma sigue las sugerencias la OCDE (2019), y se ha demostrado que no hay novedades pues son postulados evidenciados desde la dualidad territorial de Lewis (1960), que considere:

- a.** Impulso a la competitividad y la equidad regional a través de la conexión a mercados (sistema de ciudades y vínculos urbano-rurales);
- b.** Políticas públicas, planes, programas y proyectos diferenciadas según particularidades y vocación de las regiones;
- c.** Una visión funcional (no estática) del territorio.
- d.** El desarrollo de oportunidades de crecimiento según potencialidades productivas de cada región
- e.** Revisión del modelo de descentralización del país

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

- a.** El fortalecimiento de políticas e inversiones para el desarrollo regional mediante la coordinación y articulación del Gobierno Nacional, la alineación entre desarrollo y ordenamiento

territorial y el fortalecimiento del nivel intermedio de planeación;

b. Conectar territorios (sistema de Ciudades, nodos dinamizadores del desarrollo y fortalecer vínculos urbano-rurales) estimulando la productividad y la equidad a través de la conectividad y los vínculos entre la ciudad y el campo;

c. Promover una mayor autonomía de las entidades territoriales y fortaleciendo capacidades fiscales e institucionales con mayor eficiencia en el gasto público territorial, con asistencia técnica a los entes territoriales y con énfasis en fortalecer competencias en la estructuración de proyectos de impacto regional.

d. Con el diseño de instrumentos e información para fortalecer políticas de desarrollo regional para más y mejor información, con modelos de administración de datos de suelo georreferenciados (catastro y ordenamiento territorial) y promoviendo uso de nuevas tecnologías para el fortalecimiento a entidades territoriales.

Conclusiones y recomendaciones

Las entidades territoriales deben al menos estructurar procesos en seis líneas articuladas con la perspectiva analítica mencionada a lo largo del escrito y estas guardan cierta relación, como se acaba de evidenciar en la parte final de la sección anterior, con las apuestas

del PND bajo su énfasis en la conexión entre territorios, gobiernos y poblaciones (pacto por la descentralización):

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

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

- Fomentando la asociatividad territorial¹⁵ uniendo personas y asociando a los agentes de programas y proyectos y coordinar los esfuerzos con (todos) los grupos de interés de la región;

- Defendiendo, ante instancias de toma de decisión política nacionales, los intereses regionales promoviendo la oportunidad, el cambio y la inversión regional,

¹⁵ Esto es lo que se promete en el Pacto por la Descentralización: “Conectar Territorios, Gobiernos y Poblaciones” del PND 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” en donde se registra, a modo de ejemplo, que Colombia volverá a realizar una Misión por la Descentralización y que implementará una Política General de Ordenamiento Territorial que, entre otros aspectos básicos, contribuya a la armonía entre los instrumentos de planificación del ordenamiento territorial y los de la planificación del desarrollo regional.

apoyando y nutriendo lineamientos convergentes de desarrollo. También, en la perspectiva de forjar una marca territorial que avance hacia una identidad sólida y reconocida por todos los habitantes y organizaciones de la región.

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

- Clasificando y priorizando paquetes de proyectos e iniciativas que estén financiados o susceptibles de financiar en corto y mediano plazo. De igual forma, realizando actividades de recaudación de fondos y donaciones para la inversión.

Una importante conclusión que se puede extraer de lo dicho a lo largo del artículo es que el proceso de descentralización surtido en las últimas tres décadas en Colombia no debe ser entendido no como una sucesión de intentos fallidos hacia la construcción de regiones, sino como las distintas etapas en que el país debía trasegar en lo político administrativo para la integración económica y para fortalecer la identidad territorial. Esto, más que un posible obstáculo, se convierte en el potencial a consolidar al interior de ellas.

En aras de promover nuevos debates alrededor del proceso de descentralización y fortalecimiento local regional en Colombia, se ofrecen algunas consideraciones de fondo y sentido a las propuestas ya contempladas desde los marcos analíticos de la OCDE (2019) y los ODS que servirán para darle forma a los procesos que en el futuro inmediato (2019-2020), como la Misión de Descentralización expuesta en el PND (2018-2022), darán la idea de cómo crear regiones con capacidad de competir y fortalecer las regiones existentes para afrontar los retos del mundo globalizado y las siempre notables demandas internas.

Diseñar y ejecutar políticas públicas territoriales coherentes

Es ampliamente reconocido, incluso bajo la mirada del enfoque de la Nueva Gestión Pública (Drucker, 1986; Moore, 2005; Ramió Matas, 2001; Bozeman, 1998; y Manning, 2001), que la cooperación interinstitucional y, ahora con la incorporación de los ODS, proporcionan una base sólida para en lo específico, pensar y actuar con base en mecanismos de coordinación y gestión por resultados, y en lo secundario, crear ambientes sociales de confianza y diálogo político.

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

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

Invertir en desarrollo sostenible, con visión incluyente y democrática

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

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

Promover la cooperación multiactores y la asociatividad territorial

El cumplimiento de las metas y los objetivos de los ODS suponen para los gobiernos locales y departamentales, para organizaciones no gubernamentales, el sector privado y la sociedad civil, la necesidad de mancomunar esfuerzos ya sea desde lo financiero, lo tecnológico y desde la creación de capacidades territoriales asociadas a la identificación y potencialización de ventajas comparativas y competitivas, asimismo, en la creación de capital social, la superación de las desigualdades entre otros factores.

Para este ejercicio, el rol dinamizador y cohesionador de organizaciones regionales, como las RAP o las RPG, puede resultar altamente vinculante tanto des-

de el liderazgo técnico como desde su rol de ente planificador y estructurador de grandes proyectos de impacto regional.

Producir datos que orienten la toma de decisiones inteligentes

El fortalecimiento técnico de la descentralización va de la mano con que las regiones gocen de una completa base de datos ajustada a las necesidades de intervención y desarrollo de proyectos clave en áreas de infraestructura, sociales y ambientales; es decir, la información como punto clave para orientar la toma de decisiones inteligentes con respecto a la planificación del desarrollo regional. Alcanzar las metas de los ODS e institucionalizar visiones regionales requiere que los gobiernos subnacionales e instancias de toma de decisión política cuenten con datos sólidos para capturar el progreso y la evidencia de las demandas sociales.

Con los retos tecnológicos que se imponen para la gestión territorial en el siglo XXI, por ejemplo, en uso de indicadores ambientales y de crecimiento ecológico y en la integración ambiental y económica a lo largo del tiempo, se puede facilitar el seguimiento y la revisión de

los planes, programas y proyectos con el fin de ofrecer eficientes procesos de monitoreo y evaluaciones de producto, resultados e impactos.

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

Bibliografía

- Bozeman, B. (1998). Todas las organizaciones son públicas. México: Fondo de Cultura Económica.
- Delgadillo, J. y Torres, F. (2008) Introducción; Dimensiones multicausales del ordenamiento territorial en Delgadillo, J. (coordinador, 2008) Política territorial en México; Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio. Plaza y Valdez, Editores, México. PNUD (2016)
- Departamento Nacional de Planeación – DNP- (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>
- Drucker, P. (1986). Administración por resultados. La era de la discontinuidad: las Pautas a Nuestra Sociedad Cambiante. USA.
- Germani, G. (1968), Política y sociedad en una época de transición, Buenos Aires: Paidós.
- Gutiérrez, E. (2007). De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable. Historia de la construcción de un enfoque multidisciplinario. Revista Trayectorias, vol. IX, núm. 25, septiembre-diciembre, 2007, pp. 45-60. Universidad Autónoma de Nuevo León, México.
- Hausmann, R. and Rodrik, D. (2003). Economic development as self-discovery. Journal of Development Economics, Vol. 72 (2). Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0304-3878\(03\)00124-X](https://doi.org/10.1016/S0304-3878(03)00124-X)

- Hirschman, A. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven, Conn.: Yale University press.
- Krugman, P. (1994). *The Fall and Rise of Development Economics*. Disponible en: <http://web.mit.edu/krugman/www/>
- Lewis, A. (1960). Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra. *El trimestre económico*, vol. 27(4), núm. 108, México: Fondo de Cultura Económica.
- López, C. (2016). Adiós a las FARC ¿Y ahora qué? *Debate*, Bogotá.
- Margulis, M. (1970), *Migración y marginalidad en la sociedad argentina*, Buenos Aires: Paidós.
- Moore, M. (1995). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona. España: Ediciones Paidós Ibérica.
- Nieth, L. (2019). Understanding the strategic ‘black hole’ in regional innovation coalitions: reflections from the Twente region, eastern Netherlands, *Regional Studies, Regional Science*, 6:1, 203-216, DOI: 10.1080/21681376.2019.1578259
- Nun, J. (1972), “Marginalidad y otras cuestiones”, en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, núm. 4, Santiago de Chile.
- OECD (2019), *Asymmetric decentralisation: Policy implications in Colombia*, Multi-Level Governance Studies, OECD Publishing, Paris. http://www.oecd.org/countries/colombia/Asymmetric_decentralisation_Colombia.pdf
- OECD/UN/UNIDO (2019), *Production Transformation Policy Review of Colombia: Unleashing Productivity*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264312289-en>
- OECD (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264278646-es>.
- OECD (2016), *Regions at a Glance 2016*, OECD Publishing, Paris. https://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en
- Porter, M. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. Free Press, New York.
- Putnam, R. (2001). “El Capital Social: Medición y Consecuencias” *Isuma: Canadian Journal of Política de Investigación* 2 (primavera de 2001).
- Quijano, A. (1966), *Notas sobre el concepto de marginalidad social*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Ramió Matas, C. (2001). *Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: Modelos de Estado y cultura institucional*. CLAD.
- Salazar, J. (2012). *Fortalecimiento del Sistema de Ciudades*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Vivienda%20Agua%20y%20Desarrollo%20Urbano/Instrumentos%20de%20Planificaci%C3%B3n%20E2%80%93%20Jos%C3%A9%20Salazar.pdf>