

COLECCIÓN ESTUDIOS TÉCNICOS
PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ



**DIMENSIONES TERRITORIALES
DEL DESARROLLO,
LA DEMOCRACIA Y EL BIENESTAR**
Contribución a la agenda
alternativa del posacuerdo

Darío Restrepo

Agenda Común
Para la Paz
desde los Territorios

Proyecto Agenda Común para construir Paz.
Mediaciones populares y sociales desde
el Observatorio Nacional de Paz

PROYECTO AGENDA COMÚN PARA CONSTRUIR PAZ.
MEDIACIONES POPULARES Y SOCIALES DESDE EL OBSERVATORIO NACIONAL DE PAZ

**DIMENSIONES TERRITORIALES DEL DESARROLLO,
LA DEMOCRACIA Y EL BIENESTAR**

Contribución a la agenda alternativa del posacuerdo

Darío Restrepo

COLECCIÓN ESTUDIOS TÉCNICOS
PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

Agenda Común
Para la Paz
desde los Territorios

DIEMENSIONES TERRITORIALES DEL DESARROLLO, LA DEMOCRACIA
Y EL BIENESTAR. Contribución a la agenda alternativa del posacuerdo

© CDDPAZ- PLANETA PAZ. Sectores Sociales Populares para la Paz en Colombia.
© Darío Restrepo

ISBN: 978-958-56058-2-4

Este documento hace parte de la colección Estudios Técnicos para la Construcción de la Paz. Ésta busca contribuir al fortalecimiento científico-técnico de las propuestas territoriales de desarrollo y construcción de paz de las organizaciones y redes sociales populares.

Fotografía portada:
Juan Carlos Albarracín - Líder popular del Huila

Diseño y producción editorial:
Torre Gráfica Limitada
Bogotá, diciembre de 2016

Impresión:
Espacio Creativo Impresores SAS

PLANETA PAZ
Calle 30 A No 6-22 Of. 2701 PBX 3402300
Bogotá D.C. - Colombia
planetapaz@planetapaz.org
www.planetapaz.org

OXFAM
Calle 36 No 16- 20. PBX 2882507
Bogotá D.C.- Colombia.
www.oxfamintermon.org

La presente publicación ha sido producida gracias al apoyo de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de los autores y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

ESTE PROYECTO ES FINANCIADO POR:



Agenda Común
para Construir Paz
Contrato
DCI-NSAPVD/2014/328-777



5	<i>Presentación</i>
9	ENFOQUE TEÓRICO Y CARÁCTER DE LAS PROPUESTAS
11	EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, EL PRESUPUESTO Y LA CONTABILIDAD NACIONAL
13	EL SISTEMA POLÍTICO NACIONAL Y LA REPRESENTACIÓN TERRITORIAL
17	EL SISTEMA POLÍTICO TERRITORIAL
19	INEQUIDAD SOCIOTERRITORIAL DE LARGO PLAZO
22	¿COMPENSA EL ESTADO LAS INEQUIDADES DEL MERCADO?
29	EL SISTEMA GENERAL DE FINANCIACIÓN TERRITORIAL -SGFT-
31	DESCENTRALIZACIÓN O CONSTRUCCIÓN ESTRATÉGICA DEL TERRITORIO
32	<i>Referencias bibliográficas</i>



Presentación

Las geografías en las que vivimos definen dinámicas y procesos sociales que pueden resultar favorables o no, para el desarrollo de una buena vida, una vida digna para todas y todos. Por tanto, avanzar en la construcción de organizaciones espaciales más justas y democráticas se constituye en un principio fundamental para la consolidación de la paz. Y justamente, el escenario del fin del conflicto armado nos puede permitir caminar en esta dirección.

La consolidación de sistemas territoriales soportados en procesos de exclusión, despojo y segregación social y de género, refuerzan órdenes de las violencias y geografías del poder, que imposibilitan avanzar en los horizontes deseados por las organizaciones y movimientos sociales. De ahí, que la construcción de la paz con perspectiva popular convoque un gran esfuerzo imaginativo para elaborar y proponer unos diseños territoriales que permitan caminar hacia la construcción y consolidación de una espacialidad social más horizontal, equitativa y democrática.

Atendiendo a estos asuntos y en el marco de las discusiones y propuestas sistematizadas en el espacio de la Agenda Común para la Paz desde los Territorios, se elabora el presente estudio técnico titulado “Dimensiones territoriales del desarrollo, la democracia y el bienestar. Contribución a la agenda alternativa del pos acuerdo”, realizado por Darío Restrepo. Éste tiene como propósito general “llamar la atención sobre dimensiones espaciales del poder y en particular invitar a pensar en los posibles ordenamientos espaciales alternativos” que conduzcan a tejer una “nueva geografía del poder”. Para esto, propone una serie de tesis e ideas centrales que le permiten, por un lado, problematizar y caracterizar las manifestaciones espaciales de la concentración del poder, y por el otro, aventurar una serie de propuestas que conduzcan a su modificación o transformación.

Una de las críticas del autor a las dinámicas de desarrollo territorial en Colombia se centra en las lógicas clientelistas y centralistas de los procesos de planeación nacional. En tanto, la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo “no consulta las fuerzas políticas y sociales departamentales, así como tampoco se indaga por las prioridades de desarrollo de cada nivel territorial”, los diseños espaciales que de éste se desprenden no responden a las necesidades de los territorios, ni de los pueblos en su diversidad sexual y étnica, y algunas veces, pueden actuar en contravía de los mismos. Por consiguiente, resulta fundamental en un escenario de los posacuerdos, generar condiciones para que los territorios construyan capacidades de debatir y acordar las prioridades nacionales y locales del desarrollo.

También, se pone en cuestión la lógica bajo la cual opera el sistema electoral. Debido a que éste privilegia una representación de los derechos de los individuos en detrimento de los territorios. Así las cosas, existen en Colombia departamentos excluidos de la representación política en el Senado y con poca representación en la Cámara. Esta situación afianza una estructura del poder político legislativo en la cual sólo algunos departamentos definen los “objetivos del desarrollo nacional” y la orientación de los presupuestos, escenario que margina de estas definiciones a territorios con una débil presencia política en el Parlamento. En el mismo sentido, se problematiza la consolidación de un sistema político territorial que castiga la “representación de cercanía”. Esto es, departamentos en los cuales la mayoría de sus municipios no tienen participación en las Asambleas; y municipios en los cuales algunas veredas no ocupan ninguna curul en el Consejo. Una estrategia para corregir estos desequilibrios políticos consiste en una reforma electoral que persiga un balance entre representación por habitante y representación política de los territorios.

Estos desequilibrios en la representación política son elementos explicativos del afianzamiento de las inequidades y las jerarquías territoriales en el largo plazo. Al decir del autor,

la concentración de la representación política a todo nivel del sistema político (...) se replica en la concentración y desequilibrios en el desarrollo económico. La coincidencia entre el centralismo y los desbalances políticos y económicos no son el fruto de la casualidad, así como tampoco lo es que ambas están acompañadas de una arquitectura institucional espacial que calca los mapas de la extensión de los poderes económicos y políticos.

Pese a estas realidades, los mecanismos de compensación utilizados por el Estado colombiano, algunas veces profundizan la inequidad territorialmente expresada.

Por estas razones, se propone crear un “Sistema General de Financiación Territorial que atienda dos grandes objetivos: la universalización de las coberturas de la política social y la universalización de las oportunidades de desarrollo económico”. Este sistema permitiría resolver algunas de las injusticias e inequidades socioterritoriales sobre las cuales se soporta la espacialidad social en Colombia y abrir espacios para la consolidación de unas nuevas soberanías territoriales.

El presente estudio proporciona una importante información estadística y de políticas públicas, así como elementos de análisis que pueden contribuir a cualificar las agendas de las organizaciones sociales populares que persiguen la búsqueda de una justicia territorial. En palabras de Darío Restrepo,

nos inspira avanzar hacia la equidad política entre los territorios de la nación, como condición incluso para lograr la equidad política entre las personas; es decir que la construcción de un mejor balance en la representación política entre los territorios de la nación, haría que el ‘poder político’ de cada persona no dependa tanto del lugar donde vive y ejerce sus derechos, sino que tendería a ser equipotente en cualquier lugar a partir del cual ejerza sus derechos.

Estas indagaciones y búsquedas abren una serie de interrogantes que pueden ser tramitados y discutidos por el conjunto del movimiento popular en este horizonte de los posacuerdos. Entre otros se destacan: ¿Cuáles son las razones que hacen estratégico en términos de un proyecto político alternativo plantearse una geopolítica de la acción social?; ¿por qué se refuerzan unos ordenes espaciales sobre las geografías de la desigualdad?; ¿qué es la justicia territorial?; ¿por qué una

nueva organización del espacio es fundamental para la construcción de un proyecto alternativo que recoja las propuestas populares?. Estas preguntas buscan contribuir a los debates que se abren sobre paz territorial con perspectiva popular y a la posibilidad de avanzar en la materialización de los horizontes deseados por las organizaciones y movimientos sociales en Colombia. Horizontes que suponen resolver desigualdades territoriales, de género, económicas, de participación política, entre otras. Agradecemos a Darío Restrepo por su compromiso con esta discusión y su valioso aporte a las propuestas de las organizaciones sociales populares.

Enfoque teórico y carácter de las propuestas¹.

El sistema económico se organiza espacialmente, es decir, se distribuye de manera diferente en el espacio, crea centros y periferias, jerarquías, territorios satelitales, *fronteras del desarrollo*, espacios poco intervenidos, reservas y territorios des-estructurados, donde cunde la marginalidad². De la misma manera, el sistema político distribuye de manera diferente el poder entre la nación, los departamentos y los municipios; y dentro de ellos privilegia la representación política de unos lugares sobre otros. Ocurre algo similar con las políticas de bienestar y el goce efectivo de los derechos; a pesar de que estos se proclaman de manera abstracta como “derechos de todos”, lo cierto es que se concretan de manera diferente en la geografía nacional y al interior de cada conglomerado poblacional. Las geografías económica, política y social se relacionan entre ellas, de tal manera que “sus mapas” tienden a coincidir, generando una dinámica espacial

del poder, de los contra poderes, de la fuerza y las contrafuerzas, de los integrados y los marginados (Restrepo D. I., 2015). El espacio no es entonces sólo el o los lugares en donde ocurren los acontecimientos, sino *la manera misma como ocurren*, y estas formas son la materialización misma de la organización de las relaciones de poder, en la economía, la política y la sociedad (Foucault, 2004).

Las relaciones de poder entre las clases y sectores sociales son relaciones socioespaciales, es decir, se organizan territorialmente, o lo que es lo mismo, la repartición de privilegios y penurias se distribuyen espacialmente a través del territorio nacional y en cada una de sus partes, campos y ciudades³.

Por otra parte, las relaciones de poder entre las clases se materializan en el Estado, es decir, las formas de organización estatal, sus funciones y los grados de extensión e intensidad de su materialidad, concretan relaciones de fuerza entre clases que se distribuyen socioterritorialmente (Restrepo D. I., 2015). Ésta es una de las razones por las cuales los intereses económicos y políticos de diferentes sectores se dirigen hacia el Estado para concretar en sus normas, instituciones, presupuestos e instancias, la impronta de sus intereses. También explica el “substrato espacial” de las aspiraciones

1. Darío Restrepo es profesor e investigador, coordinador de doctorados en Ciencias Económicas y Administrativas y director del Grupo de Investigación Protección Social de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Agradezco a Camilo Andrés Peña, asistente de investigación del Grupo de Protección Social del CID / Universidad Nacional (indamail@gmail.com).

2. Al respecto véase Harvey (2000); (2006).

3. Al respecto véase Massey (1994) (1995).

sociales. Por ejemplo, los empresarios demandan un ordenamiento diferente al actual para facilitar grandes inversiones en inmensas extensiones a través de la figura de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social -Zidres-. De la misma manera, poblaciones campesinas, en las fronteras de los mercados y de las instituciones estatales, piden Zonas de Reserva Campesina -ZRC-, como ordenamiento administrativo, social y económico de la constelación campesina⁴. De esta manera, muchas de las reivindicaciones estratégicas de las clases sociales requieren un ordenamiento espacial determinado, el cual no será sólo un asunto de tamaño, sino una constelación de relaciones de poder económico, social y político (Schumacher, 1989). Por ejemplo, grandes plantaciones de monocultivos, que necesitan gran inversión de capital, mucha tecnología y poca cantidad de trabajadores por hectárea, o pequeña y mediana economía campesina biodiversa, que demanda mucha mano de obra por hectárea.

Las luchas sociales, las reivindicaciones políticas y la presunción de ordenes alternativos deben asumir plenamente esta enseñanza, es decir, las dimensiones espaciales del poder (Composto & Navarro, 2014). Lo contrario lleva frecuentemente a la “toma del Estado”, de las instituciones y del sistema político como si fueran cascarones neutros a los que se les infunde el poder desde afuera (Holloway, 2002). Toda materialización del Estado es ya una concreción de relaciones de poder, de sus sentidos, hegemonías, alcances y falencias (Foucault, 1993). Por lo tanto, las luchas democráticas deben asumir la construcción de nuevas espacialidades como inseparables de los contenidos políticos y éticos de sus demandas. Un solo ejemplo bastará para ilustrar la insuficiencia de “la toma del poder” organizado por el otro: la elección popular de alcaldes. En efecto, el Alcalde Gustavo Petro creyó que el “poder local” le autorizaba para romper el mercado privado de recolección de basuras, al otorgar el monopolio de basuras a un operador público⁵. El conjunto de las normas sobre descentralización prohíbe toda potestad a los alcaldes sobre los servicios públicos domiciliarios, el régimen de propiedad rural y urbana, el régimen de libre competencia, el ordenamiento minero, los recursos naturales y la reforma agraria. De esta manera, a las fuerzas alternativas no les puede bastar con “tomarse la alcaldía” para realizar una agenda alternativa, deben modificar la “repartición socioterritorial de poder”.

En este ensayo no se presenta una propuesta general de órdenes espaciales alternativos. La pretensión es más corta, alertar algunas relaciones entre la concentración de las dimensiones políticas, económicas y sociales del poder en Colombia. En cada caso, se presenta una documentación que facilita observar manifestaciones espaciales de la concentración del poder, frente a las cuales se aventuran propuestas de reforma. Cada propuesta puede ser considerada por separado, pero, así como el poder crea “entramados generales” entre la organización económica, política y social, de la misma manera, las fuerzas progresistas tienen el reto de superar una colcha de retazos de micropoderes espaciales y atreverse a tejer una “nueva geografía del poder”.

Una última advertencia, el propósito general del documento es llamar la atención sobre dimensiones espaciales del poder y en particular invitar a pensar en los posibles ordenamientos espaciales alternativos. En ningún caso, el autor considera sus propias propuestas como las mejores o únicas; las presenta como posibles opciones. En este caso, como en tantos otros, son los movimientos sociales y

4. Al respecto véase Bolívar y Chaparro (2014).

5. Más específicamente, el alcalde Petro desconoció el régimen de libre competencia, consagrado en el artículo 333 de la Carta Magna y en la Ley 1340 de 2009.

políticos concretos los que pueden realizar las nuevas materialidades del poder (Fals Borda, 2000), ante cuya potencia sólo advertimos retos y posibilidades.



El plan Nacional de Desarrollo, el presupuesto y la contabilidad nacional

El Plan Nacional de Desarrollo -PND-, no es nacional en su *forma y contenidos*, ni propiamente de desarrollo *en sus fines*; es redactado por las burocracias del departamento Nacional de Planeación, con la colaboración de ministerios y órganos administrativos del nivel central (Restrepo D. , 2015). Es una manifestación de lo que significa la nación, un “lugar central a conquistar”, en la medida en que se adquiere el derecho de formular la guía ideológica y programática de la acción del gobierno sobre el Estado, los mercados y la sociedad en todos los niveles territoriales. El PND se estructura por sectores de inversión y a partir de unas “prioridades transversales”, que suele reformular cada gobierno, incluso los reelectos, como los de Uribe y Santos. La concertación territorial en el Senado y la Cámara está reducida a la construcción de “la gobernabilidad” que logran todos los presidentes, mediante la repartición de cargos y partidas del presupuesto nacional. De esta manera, la hechura del plan no consulta las fuerzas políticas y sociales departamentales, así como tampoco indaga por las prioridades de desarrollo de cada nivel territorial.

El PND concreta un “vacío de nación”, es decir, una carencia manifiesta de consideración de que la nación está conformada por el conjunto de sus territorios, a los que se les debiera respetar, estimular y apoyar sus prioridades de desarrollo. De tal manera, la materialidad institucional de “la nación” ha resultado ser el poder de las clases dominantes de algunos departamentos, las cuales bruman el carácter territorial de la abstracción nacional a través de la conformación sectorial de las instituciones, presupuestos y burocracias. La materialidad centralizada y sectorial de los aparatos del Estado termina siendo incapaz de articular estrategias territoriales de intervención porque los procesos de articulación territorial, más allá de las necesidades de la acumulación de las elites territoriales prioritarias, no fundan ni los procedimientos, ni los contenidos de la construcción nacional.

Es necesario articular entonces reformas en diversas dimensiones territoriales que van desde el Plan Nacional de Desarrollo, pasan por el presupuesto nacional, hasta ajustes a la conformación territorial de los poderes políticos a todo nivel del Estado. Para que el Plan Nacional de Desarrollo sea nacional en sus procedimientos, debe garantizar una verdadera consulta-concertación con las fuerzas sociales y políticas territoriales. Con el objetivo de que este ejercicio no sea la mera expresión de “la gran asamblea de las clases dominantes”, es necesario garantizar, desde el procedimiento, la participación de las fuerzas sociales y políticas populares. Una manera posible de avanzar hacia tal fin es mediante ejercicios públicos departamentales y municipales de planeación participativa, a través de los cuales se concierten las prioridades de desarrollo territorial, de cara a las cuales se tejan acuerdos de mediano y largo plazo y se comprometan los representantes electos con ellos. “El mandato territorial” debe ser considerado en el proceso de fabricación del Plan Nacional Territorial.

No es recomendable que la planeación nacional sea la mera sumatoria de las planeaciones territoriales, pero sí es necesario integrar las desideratas populares territoriales refrendadas dentro del ejercicio nacional. La segunda dimensión de la participación territorial en el PND, es la discusión sobre las prioridades del desarrollo, la democracia y el bienestar general de la nación. Se trata de una destreza a construir, porque más de cien años de proceder “desde arriba hacia abajo” en las prioridades del desarrollo, han abolido las capacidades políticas de intervención —e imaginación— de las agendas locales sobre las prioridades nacionales. Los territorios han de construir la capacidad de debatir y acordar las prioridades nacionales del desarrollo, de tal manera que dicha agenda subordine, en principio, toda otra prioridad territorial.

La planeación nacional resultaría entonces de una triple tensión: las prioridades de la mayoría política vencedora en las elecciones nacionales, los mandatos populares territoriales y la participación territorial en la fabricación de los acuerdos nacionales, que tienen jerarquía política en todo el territorio nacional. Requisito que obligaría avanzar en el carácter nacional de la planeación nacional, sería obligar legalmente a que el PND tuviera, además de una parte general, otra territorial. Cada región y departamento tendría explícitas metas de desarrollo y bienestar, las cuales resultarían de la implementación de las estrategias nacionales en los territorios y de la consideración de los mandatos territoriales.

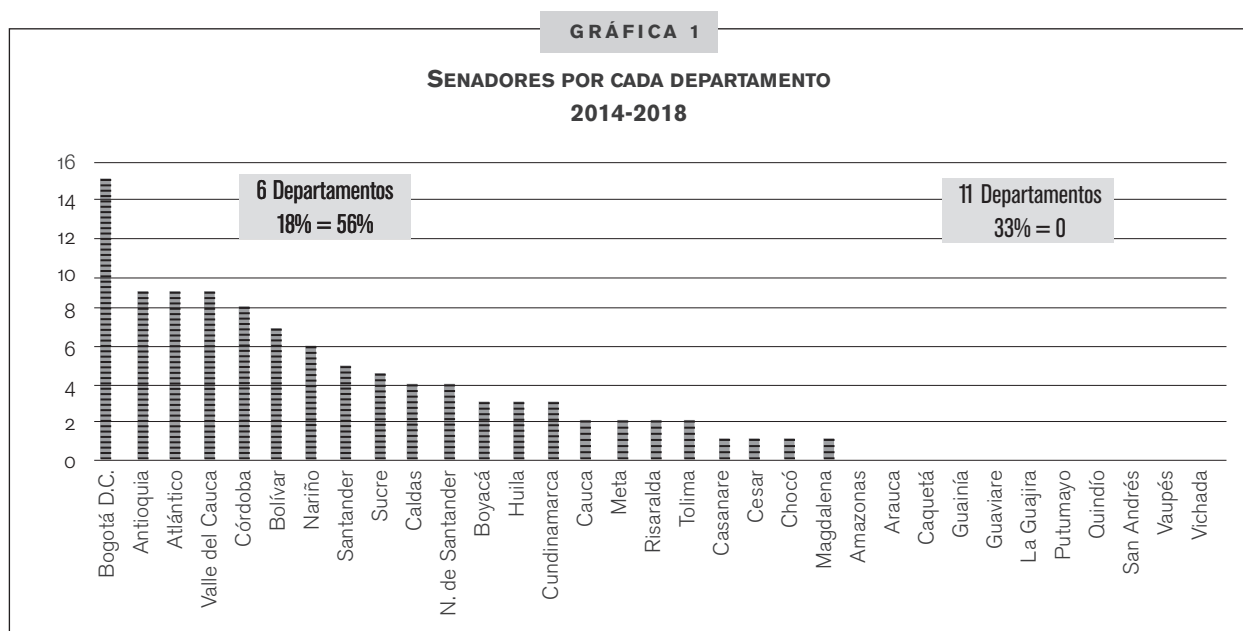
La planeación sin el presupuesto es un mero ejercicio intelectual, cuyo fin es consolidar ideológicamente el discurso de las mayorías políticas de turno y legitimar la acción de los ganadores en el debate de las políticas públicas. En consecuencia, el presupuesto nacional tendría dos partes, una general que expresa la financiación de la inversión y el funcionamiento general del Estado y sus prioridades, y una parte territorial, que consigne los recursos que requiere la expresión territorial de las prioridades nacionales en las regiones, así como los apoyos a las prioridades de desarrollo de cada región y departamento, los cuales consideran los mandatos territoriales.

En la actualidad no es fácil conocer el cúmulo de la inversión territorial de la nación y los criterios territoriales que justifican tales presupuestos. La contabilidad, como las instituciones, se organiza por sectores y entidades. En los ejercicios internos, algunas entidades aclaran el conjunto del gasto sectorial por departamento, o “región”; concepto territorial cuya geografía no es uniforme entre organismos centrales. Sin embargo, no existe una doble obligación que aquí se recomienda. Por una parte, consignar en la contabilidad y presupuestos el destino territorial de todo gasto sectorial. Y, en segundo lugar, justificar dicha decisión desde criterios de justicia distributiva y equidad. Por ejemplo, el Ministerio de Vivienda debe aclarar la repartición departamental y municipal de su presupuesto; gasto que debe justificarse ante una contabilidad de déficits territoriales diferenciados de vivienda. Es decir, a mayores necesidades territoriales en vivienda, más apoyos del presupuesto nacional a las entidades territoriales deficitarias en vivienda. La misma lógica debe desplegarse para los otros sectores como el transporte, la salud, o la cultura. La doble entrada de la contabilidad territorial (déficits, necesidades y gastos sectoriales por entidad territorial) facilitaría la discusión sobre la equidad en las políticas públicas. En su ausencia, se ha desarrollado la contabilidad de las carencias de los individuos, comprensión atomizada de la precariedad, a partir de la cual se erigen los programas asistenciales que rehúsan las consideraciones y las acciones estratégicas sobre conjuntos poblacionales en sus entornos territoriales.



El sistema político nacional y la representación territorial

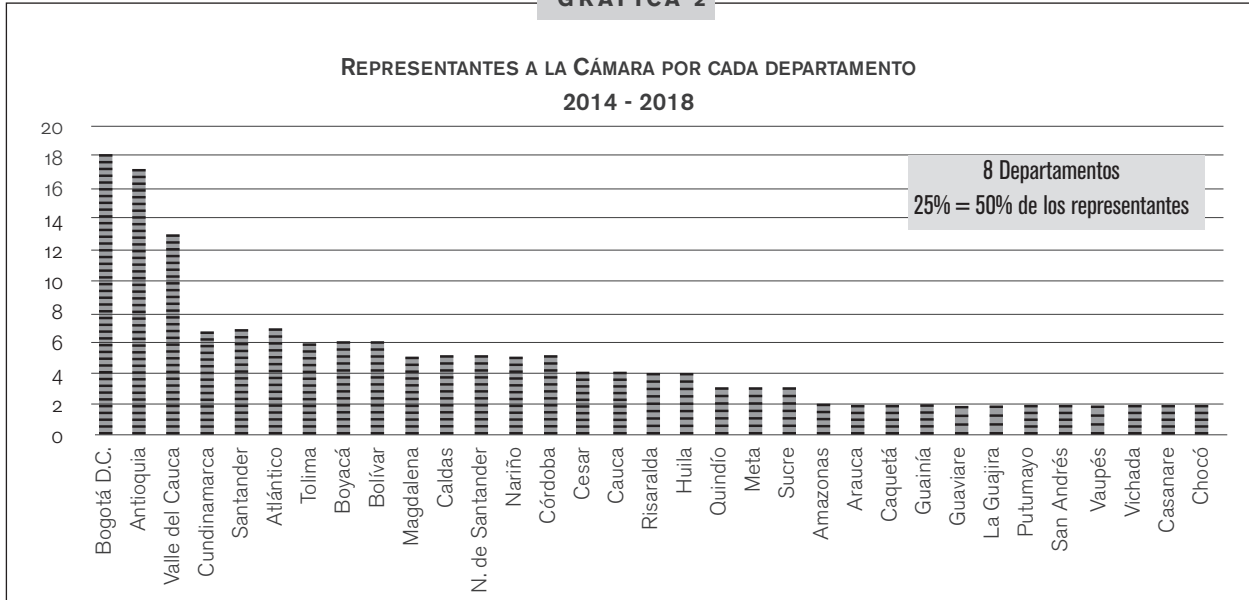
El sistema electoral está basado en los derechos de los individuos y no de los territorios, rasgo que emerge de la combinación entre el gran triunfo de la ideología liberal en el siglo XIX y de la derrota de los federalistas en las batallas de 1885, las cuales dieron inicio al sistema presidencial y centralista que todavía estructura al sistema político (Rodríguez, 1986). En la actualidad, la representación política nacional se organiza en dos instancias, el Senado conformado mediante circunscripción nacional, y la Cámara por circunscripción departamental. De tal manera, se concreta el triunfo del liberalismo que basa los derechos en los individuos y los vestigios del federalismo que consagró la representación política de todos los territorios en las instancias nacionales. Sin embargo, este equilibrio es engañoso, en la medida en que privilegia la representación individual sobre la territorial, estructura que tiene profundos impactos en las prácticas y la cultura política del país.



Fuente: Elaboración propia a partir del currículo de cada senador. Nota: La clasificación se refiere al lugar de residencia.

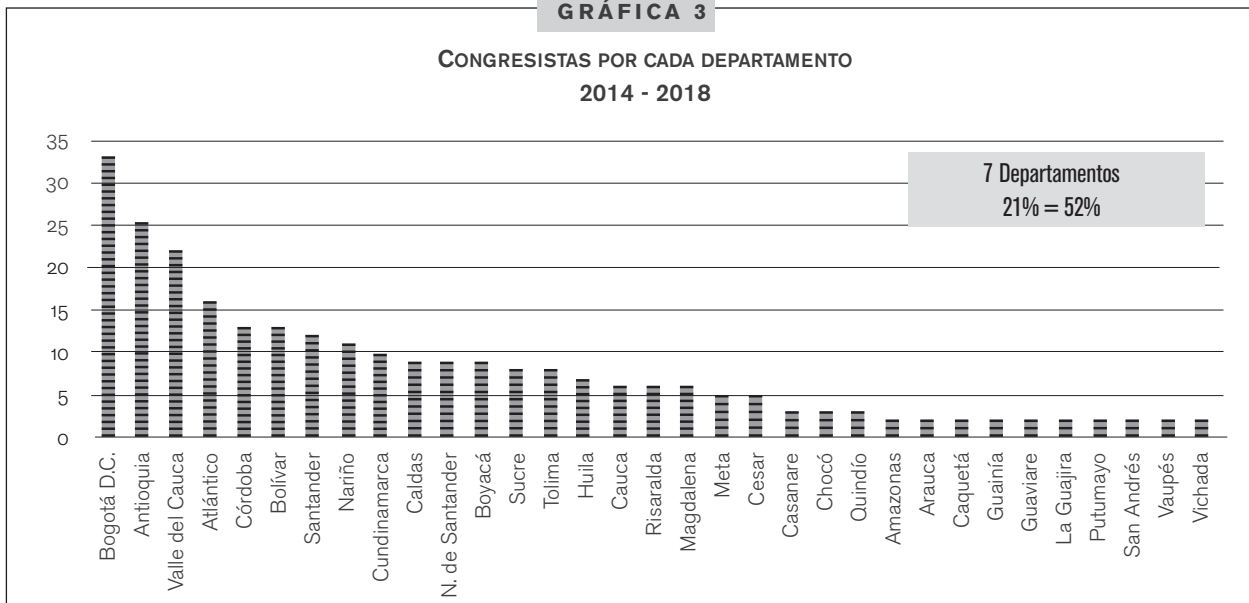
En virtud de la circunscripción nacional, el sistema electoral colombiano excluye de representación política a 11 departamentos en el Senado de la República, mientras que sólo cinco departamentos y la ciudad de Bogotá concentran más del 50% de la representación. Por tratarse de la “cámara territorial”, el congreso debiera compensar esta situación. Sin embargo, allí también se extiende la concentración de la representación política, puesto que 8 departamentos amasan la mitad de los cargos. De esta manera, sumadas las dos cámaras, 7 departamentos, es decir, el 21% de las entidades territoriales, concentran más de la mitad de la representación política de los territorios en la nación. O lo que es lo mismo, el 79% de los departamentos tienen equivalente representación que el 21% de los ganadores del centralismo basado en el voto individual.

GRÁFICA 2



Fuente: Elaboración propia según las curules asignadas a cada departamento

GRÁFICA 3



Fuente: Elaboración propia

No extraña que la estructura del poder político legislativo facilite el acuerdo de los grandes departamentos para la repartición de los presupuestos y cargos públicos más importantes; de la misma manera, se genera una dinámica mediante la cual se identifican “los objetivos del desarrollo nacional” con el de sus regiones particulares. Al tiempo, estas reglas hacen supremamente improbable la alianza de los territorios que viven en los márgenes del centralismo para unir esfuerzos con el fin de inclinar alguna de las grandes decisiones de la política nacional... o territorial. Al contrario, la regla predominante de la representación individual genera un fuerte incentivo “al colonialismo político interno”, es decir, a una dependencia de los políticos de la mayoría de provincias respecto de los

representantes de las escasas entidades territoriales centrales, situación que contradice la “igualdad política entre los colombianos”. Los departamentos de precaria representación política general están obligados a sumar mayorías nacionales a cambio de partidas, cargos y proyectos de menor importancia para sus provincias. Es por esto también que cuando se realizan importantes inversiones “fuera de la geografía del centralismo”, los mayores beneficios del proyecto son para “la nación” y no para la región en la que se realiza las obras. Grandes inversiones estatales como en la extracción de petróleo y gas, o privadas como las grandes plantaciones de palma africana, banano y las flores, o de grupos transnacionales minero-energéticos, refuerzan el centralismo y el colonialismo interno.

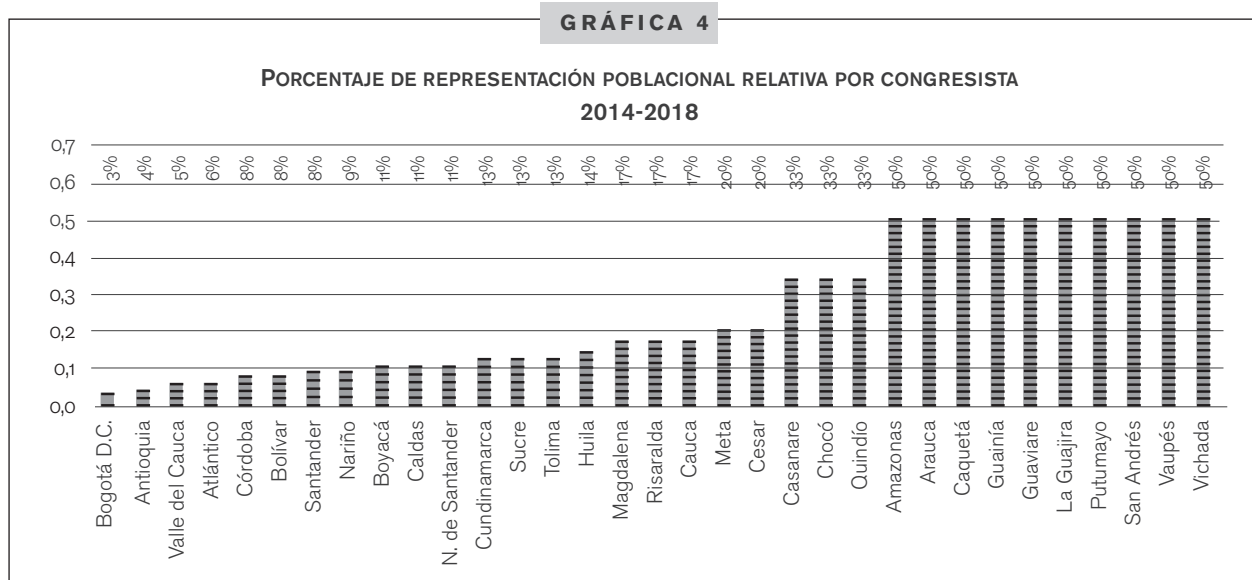
La inversión (nacional, privada y transnacional) llega a la región, con el fin de extraer grandes cantidades de recursos naturales para obtener cuantiosas rentas exportadas fuera de la región, la cual es retribuida con magras regalías y compensaciones de menor cuantía. La economía de enclave no apoya sistemas económicos territoriales, por el contrario, acaba con la diversidad productiva precedente, haciendo orbitar al conjunto de factores productivos, —al capital, el trabajo, la tierra y la tecnología—, alrededor de la gran dinámica extractiva con fines de exportación de los recursos, la plusvalía y el capital.

La débil representación de los territorios marginales dentro de los órganos legislativos nacionales impide una negociación ventajosa de los excedentes económicos de los proyectos de inversión nacional en los territorios; a la vez, refuerza la incapacidad de generar políticas de diversificación productiva con las compensaciones recibidas. De esta manera, los territorios periféricos sujetos de inversiones centrales quedan atrapados en una lógica de doble dependencia y subordinación, a la vez política y económica. Las regiones subalternas así creadas se debaten entre “el abandono del centro” y la desarticulación territorial interna a causa de las “inversiones externas”. Las elites políticas y económicas locales que se reproducen son aquellas que participan del mecanismo de articulación subordinada a los grandes flujos de capital y poder situados por fuera de la región. No extraña entonces que se fortalezca una cultura política provincial que, hacia arriba es mendicante de favores del centro, en la región controla la repartición clientelista de inversiones, aparatos y empleos que acompañan la economía de enclave y, hacia abajo, cultiva una actitud de represión de las demandas populares y de la diversificación del poder político y económico.

No sobra señalar que las elites regionales alternativas, es decir, aquellas que pretenden un poder regional no subordinado a las elites nacionales, exploran fuentes de recursos extraños a los intereses de los grandes proyectos de inversión nacional, o se insertan en los flujos de la inversión nacional en la región a través de prácticas no controladas dentro de las reglas y la institucionalidad formal. De ambas maneras, se alimenta la legitimidad local de actividades económicas y prácticas políticas que van desde la informalidad a la ilegalidad.

Otro rasgo de la “cultura política provincial” debe ser destacado como consecuencia del sistema representativo que se basa en la cantidad de población, en desfavor de la representación política de los territorios en la nación. Bogotá tiene 6.800.000 habitantes y elige 35 congresistas (Senado y Cámara juntos). El departamento de la Amazonía tiene 75.000 habitantes y tiene 2 congresistas. La diversidad de congresistas bogotanos permite a una importante pluralidad de sectores sociales, políticos y culturales tener representante afín a sus sensibilidades e intereses. En promedio, cada congresista bogotano expresa al 3% de los habitantes. En la Amazonía tal pluralidad no puede expresarse. Los escasos dos congresistas requerirán para ser electos expresar al gran poder político y económico

regional dominante que, usualmente bajo un discurso genérico de “las necesidades territoriales”, nubla la existencia de la pluralidad de intereses sociopolíticos divergentes.



Fuente: Elaboración propia con base en información del Senado de la República, Cámara de Representantes y el DANE.

De esta manera, la lógica predominante del número de habitantes en ambas cámaras debilita, hacia arriba, la representación de los aspiraciones territoriales en la nación, proceso mediante el cual se excluye a los departamentos periféricos de incidencia real sobre las prioridades nacionales y, hacia abajo, apoca la pluralidad de sectores locales representados en la vida política territorial. La importancia de los congresistas nacionales en la vida local reforzará los grupos de poder local en contra de la expresión de una diversidad de intereses territoriales.

Ni las instituciones son construidas por la sociedad en “un buen día”, ni mucho menos la cultura política que engendra la perseverancia de reglas, prácticas, costumbres y relaciones políticas puede ser modificada de manera rápida y fácil (Tocqueville, 2010). Es por eso que los cambios institucionales no generan transformaciones automáticas en los comportamientos, al menos no siempre en el sentido virtuoso que sus inspiradores presumen. Sin embargo, inflexiones en la malla institucional en la que se tejen las relaciones entre la representación política y los territorios pueden, acompañadas de otras reformas y procesos políticos, facilitar la emergencia de comportamientos y realidades políticas que se desean convenientes. Aquí nos inspira avanzar hacia la equidad política entre los territorios de la nación, como condición incluso para lograr la equidad política entre las personas; es decir que la construcción de un mejor balance en la representación política entre los territorios de la nación, haría que el “poder político” de cada persona no dependa tanto del lugar donde vive y ejerce sus derechos, sino que tendería a ser equipotente en cualquier lugar a partir del cual ejerza sus derechos.

Proponemos la existencia de dos cámaras legislativas, una nacional y otra territorial. La Cámara Nacional tendrá una mínima representación de dos representantes por departamento y el resto en proporción a la cantidad de habitantes. La Cámara Territorial estará conformada por la misma cantidad de representantes en cada departamento y en el Distrito Especial de Bogotá. Esta propuesta

mantiene la combinación entre representación por habitante y representación política de los territorios en la nación, incluso con un sesgo a favor de las personas, pero con un mejor balance entre los dos principios. En cuanto a las materias, la Cámara Territorial se especializaría en los aspectos territoriales del plan de desarrollo (objetivos de desarrollo y bienestar por departamento, metas y seguimiento), así como en el seguimiento a la ejecución del presupuesto nacional, en particular a las ejecuciones territoriales de los diferentes sectores de política pública. Las principales fuentes de financiación territorial serían de su especial resorte, por ejemplo, en la actualidad éstas son el Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías.



El sistema político-territorial

La conformación del sistema político-territorial padece los mismos problemas del nivel nacional. En provincia suelen lamentarse, con razón, del centralismo que ejerce la capital del departamento sobre el conjunto de la jurisdicción. “Todas las carreteras conducen a la capital del departamento”, o al menos las mejores. En cambio, la conexión interna entre pueblos es mucho más precaria. El debate sobre las reformas de descentralización ha prestado insuficiente atención a la gravedad de esta situación, en la que se configura la ausencia de representación política de la inmensa mayoría de los municipios en los departamentos, con múltiples y traumáticas consecuencias de abandono y pérdida de oportunidades de desarrollo y bienestar. Presentamos el ejemplo de tres departamentos, Santander, Cauca y Caquetá, escogidos por dos razones, una por tener una cantidad muy desigual de municipios, 87, 42 y 16, respectivamente y, otra, porque Santander hace parte del centralismo, Cauca se ha corrido hacia sus fronteras y Caquetá definitivamente está fuera de los márgenes del centralismo político, económico e institucional.

TABLA 1

Santander: 87 municipios	Diputados por municipio
Bucaramanga	7
Santa Cruz	1
Valle de San José	1
Málaga	1
Suaita	1
San Vicente del Chucuri	1
Gambita	1
Barrancabermeja	1
San Gil	1
Total Diputados	15
1 Municipio concentra	47%
10% Municipios concentran	100%
Municipios sin representación	90%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Asamblea Departamental de Santander.

TABLA 2

Cauca: 42 municipios	Diputados por municipio
Popayán	6
Bolívar	2
La sierra	1
Santander de Quilichao	1
Almaguer	1
Patía	1
Argelia	1
Total Diputados	13
1 municipio concentra	46%
19% municipios concentran	100%
Municipios sin representación	83%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Asamblea Departamental de Cauca.

TABLA 3

Caquetá: 16 municipios	Diputados por municipio
Florencia	8
El Paujil	2
Solano	1
Total	11
1 municipio concentra	73%
19% municipios concentran	100%
Municipios sin representación	81%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Asamblea Departamental de Caquetá.

La capital del departamento de Santander, Bucaramanga, concentra el 47% de los asambleístas, mientras 78 municipios (el 90% del total) no tienen representación alguna. El departamento del Cauca presenta igual situación, su capital Popayán concentra el 46% de los asambleístas, mientras 38 municipios (el 83%) carecen de representación. Y en el departamento de Caquetá la concentración se acentúa porque Florencia tiene el 73% del poder en la asamblea, mientras el 81% del departamento no tiene quien los represente en la asamblea. Los departamentos de Colombia carecen gravemente de “una representación de cercanía”, asequible a los mandatarios municipales de la mayoría de las jurisdicciones, situación que se agrava para los ciudadanos de municipios y veredas lejanas que deban realizar gestiones en la gobernación. La persistencia de desequilibrios entre municipios en cuanto a las “dotaciones rurales y urbanas mínimas” y las grandes diferencias de bienestar y oportunidades entre los habitantes de áreas urbanas y rurales, encuentra en el centralismo representativo, institucional y económico departamental un factor innegable.

La misma regla produce los mismos efectos a nivel municipal. Allí también algunas veredas concentran la representación general dejando a la mayoría sin concejales que aboguen por sus necesidades y propuestas. La concentración de la representación electoral a nivel departamental y municipal estimuló la creación de un poco más de cien municipios en la década de los noventa, en la medida en que declararse entidad territorial local da acceso directo a recursos, competencias y poder político. El gobierno nacional frenó la tendencia a la subdivisión municipal desde finales de los 90, obligando criterios más estrictos para la creación municipal. Las nuevas normas fueron capaces de frenar la subdivisión de las entidades territoriales, pero no resolvieron en nada la causa primaria que las estimulaba, la carencia de representación política de la mayoría de veredas en sus municipios y de estos en sus departamentos.

¿Cómo mejorar entonces la representación política en los territorios? sin duda siguiendo un criterio de equidad que podría concretarse de varias maneras, de las cuales presentamos dos de ellas. A nivel departamental, la asamblea estaría compuesta por un porcentaje de alcaldes municipales. En la medida en que no es viable que todos los alcaldes sean parte de la asamblea, es recomendable subdividir los departamentos en provincias por libre asociación entre municipios. Cada provincia puede elegir al alcalde que la representará en la asamblea departamental, con la obligación de rotar anualmente dicho cargo entre los municipios constitutivos de la asociación provincial. A nivel municipal podría replicarse un sistema semejante. Una segunda opción es seguir la misma regla propuesta para la nación, es decir, combinar la representación territorial con la personal, tanto en la conformación de la asamblea como del concejo municipal.



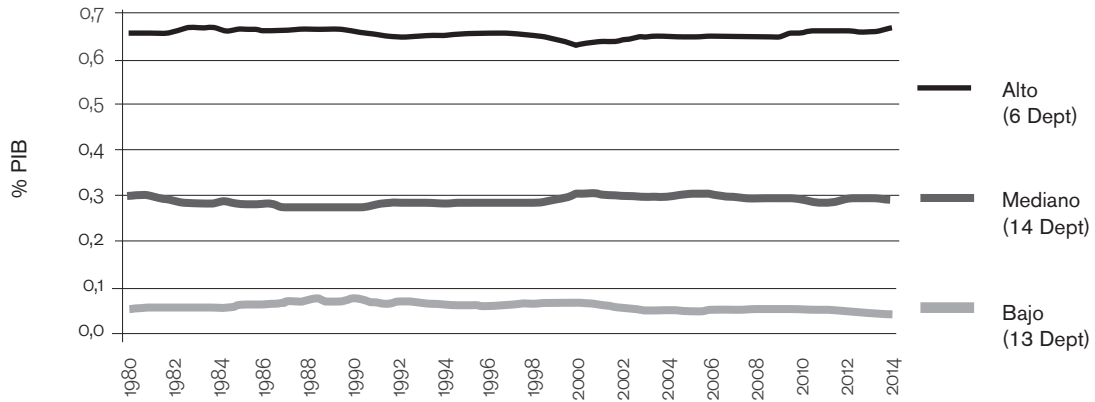
Inequidad socioterritorial de largo plazo

La concentración de la representación política a todo nivel del sistema político, con su revés de sub-representación de la mayoría de departamentos en la nación, de municipios en los departamentos y de veredas en los municipios, se replica en la concentración y desequilibrios en el desarrollo económico. La coincidencia entre el centralismo y los desbalances políticos y económicos no son el fruto de la casualidad, así como tampoco lo es que ambas están acompañadas de una arquitectura institucional espacial que calca los mapas de la extensión de los poderes económicos y políticos.

La concentración territorial del desarrollo económico es un “fenómeno duro”, es decir, muy difícil de modificar en el corto y aún en el mediano plazo. La producción del espacio económico, con sus centros, periferias y satélites, con sus jerarquías multiescalares y fronteras, son construcciones espaciales de largo plazo. Sin embargo, la geografía económica, como la política y social, se mueve todo el tiempo. Por esto, es importante observar tendencias e intervenir sobre ellas para infligir inclinaciones hacia estados deseados. En este caso se aspira a una distribución más equitativa de las oportunidades del desarrollo, e incluso a desatar las posibilidades de una “buena vida” a través de prácticas de desarrollo alternativas de aquellas que degradan el medio ambiente y la calidad de vida. Sin embargo, lo que se observa es algo diferente, una perpetuación de la concentración territorial de las oportunidades de desarrollo económico y factores de nuevo crecimiento territorial ligados a la economía extractiva, depredadora de la naturaleza y destructora de los sistemas económicos territoriales.

GRÁFICA 5

PIB DEPARTAMENTAL POR GRUPOS DE INGRESO A PRECIOS CONSTANTES 1980 - 2014



Grupo alto: Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Santander, Cundinamarca y Meta

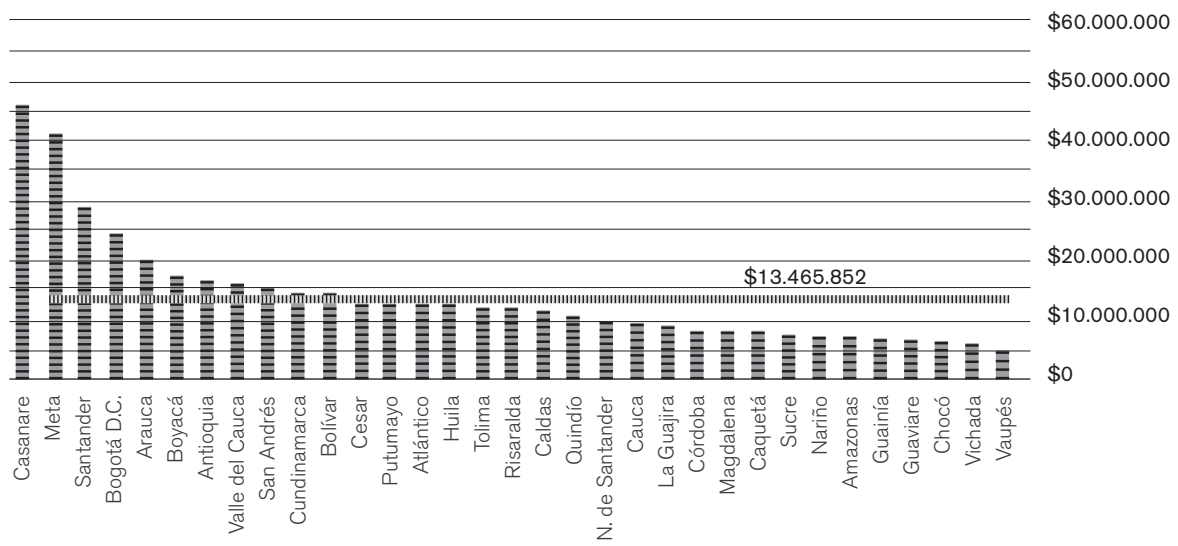
Grupo medio: Bolívar, Atlántico, Boyacá, Tolima, Cesar, Córdoba, Casanare, Huila, Cauca, Norte de Santander, Nariño, Risaralda, Caldas y Magdalena

Grupo bajo: La Guajira, Sucre, Caquetá, Chocó, Arauca, Putumayo, San Andrés, Guaviare, Amazonas, Vichada, Guainía y Vaupés

Fuente: Elaboración propia con base en información del DANE.

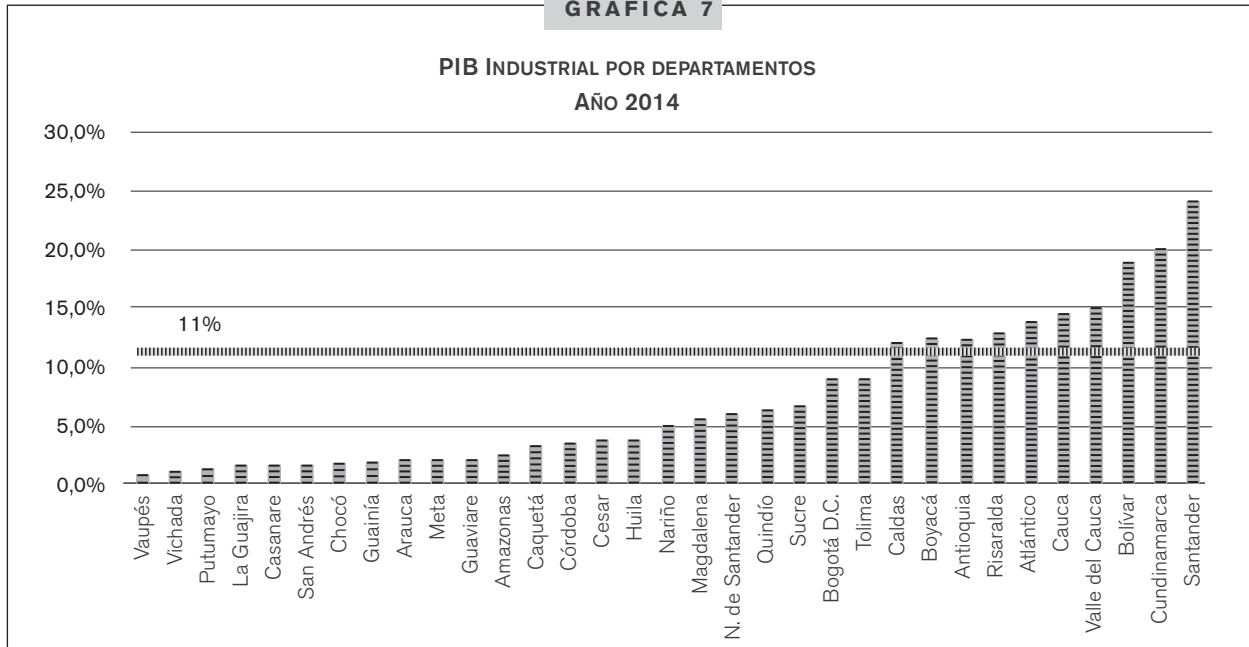
GRÁFICA 6

**PIB PER CÁPITA DEPARTAMENTAL
AÑO 2014 EN PESOS**



Fuente: Elaboración propia con base en información del DANE. El resaltado rojo se refiere a aquellos departamentos en los que PIB extractivo supero el 50%.

GRÁFICA 7



Fuente: Elaboración propia con base en información del DANE.

Entre 1980 y el 2014 ocurrieron dos macroprocesos económicos. Por una parte, se transitó desde el Sistema de Industrialización por Sustitución de Importaciones Dirigido por el Estado –ISI-, hacia un sistema de desarrollo dirigido por el mercado. La crisis del ISI se constata desde mediados de la década del setenta cuando empieza su lento desmonte, el cual se acelera desde el gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994). El segundo macroproceso económico fue la profundización del sistema de desarrollo hacia la economía extractiva (hidrocarburos, minería, grandes plantaciones). A pesar de estos dos grandes procesos macroeconómicos, o más bien a través de ellos, la concentración del desarrollo económico se mantuvo estable, es decir, continúa la tendencia a la inequidad en la repartición socioterritorial de las oportunidades de desarrollo económico.

Por otra parte, si bien “el país creció” de la mano de la economía extractiva, unos territorios crecieron sensiblemente más que otros. En particular, entre los primeros cinco departamentos por encima del promedio del PIB per cápita nacional se encuentran tres cuya actividad es meramente extractiva: Casanare, Meta y Arauca. Tres advertencias se desprenden de esta observación: en primer término, al caer los precios de los *commodities* se deprime toda la economía nacional, que pasó de crecer a tasas cercanas al 5% en los años 2013 y 2014, a crecer sólo tan sólo el 3.1% el año 2015 y previsiblemente al 2.5% en el año 2016 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2016), este crecimiento resulta insuficiente para continuar con la progresiva reducción de la tasa de desempleo, históricamente alta, la cual según el mismo Ministro de Hacienda, subirá dos puntos porcentuales en el 2016, al ubicarse en 9,1% (Cardenas, 2016).

En segundo lugar, la prosperidad de los tres departamentos “nuevos ricos” colapsará tan vertiginosamente como subió, de hecho, para el año 2014, la actividad económica de Arauca y Meta disminuyó, según el DANE, en 3% y 7.6%, respectivamente, sin embargo, se espera que la caída se profundice en los años 2015 y 2016, que serán los años más difíciles de la crisis petrolera, y tercero, el creci-

miento “fuera de la economía extractiva” ha sido mediocre desde la década del ochenta y se concentra donde ya traía una inercia, es decir, en los departamentos del triángulo de oro: Bogotá, Cundinamarca, Antioquia, Valle y otros departamentos centrales, como Santander y Boyacá. Estos departamentos concentran a su vez la representación política de los territorios en la nación.

Por otra parte, la economía extractiva se caracteriza por tener un fuerte carácter de enclave, es decir, que las grandes inversiones que se realizan para extraer riquezas naturales no generan efectos positivos, o encadenamientos, importantes sobre el resto de la economía del territorio (Gudynas, 2013). Ni la minería, ni los hidrocarburos o las grandes plantaciones de monocultivos necesitan generar sistemas económicos territoriales para funcionar. Por el contrario, lo constatado es que la gran inversión extractiva tiende a aniquilar la diversificación productiva y comercial local (Altomonte & Sánchez, 2016) & (Cepal, 2014). La mano de obra se encarece, al igual que la tierra, las personas dejan de producir los alimentos para el mercado local y esas regiones empiezan a importar la comida y los bienes de consumo básico. El circulante monetario aumenta vertiginosamente a la vez que lo costos generales y la importación de bienes consumidos. De esta manera, quiebran o se abandonan muchas actividades productivas previas, a cambio de aquellas que giran alrededor de la nueva economía. Cuando los precios de las materias primas explotadas caen, se derrumba toda la economía que socavó el colchón de seguridad que significa una economía diversificada con encadenamientos diversos. La economía extractiva no genera encadenamientos productivos (Hinojosa, 2011) y (Azamar & Ignacio, 2015), al menos no en proporción cercana al volumen de capital que circula por ella. Es por ello que el extractivismo no impulsa de manera sostenible una diversificación industrial ni agrícola, ni a nivel territorial ni nacional. No extraña entonces que el Producto Interno Bruto -PIB- industrial de los departamentos netamente extractivos sea tan mediocre, a pesar del fuerte peso del PIB extractivo de esas regiones en el crecimiento nacional.

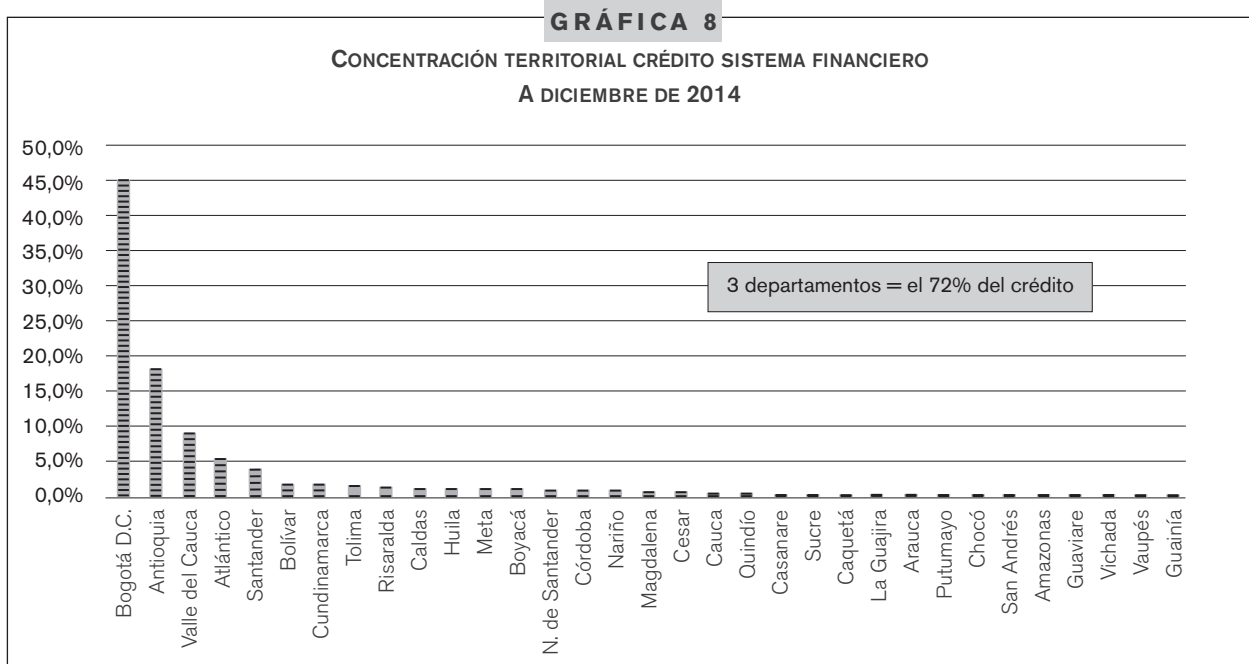


¿Compensa el Estado las inequidades del mercado?

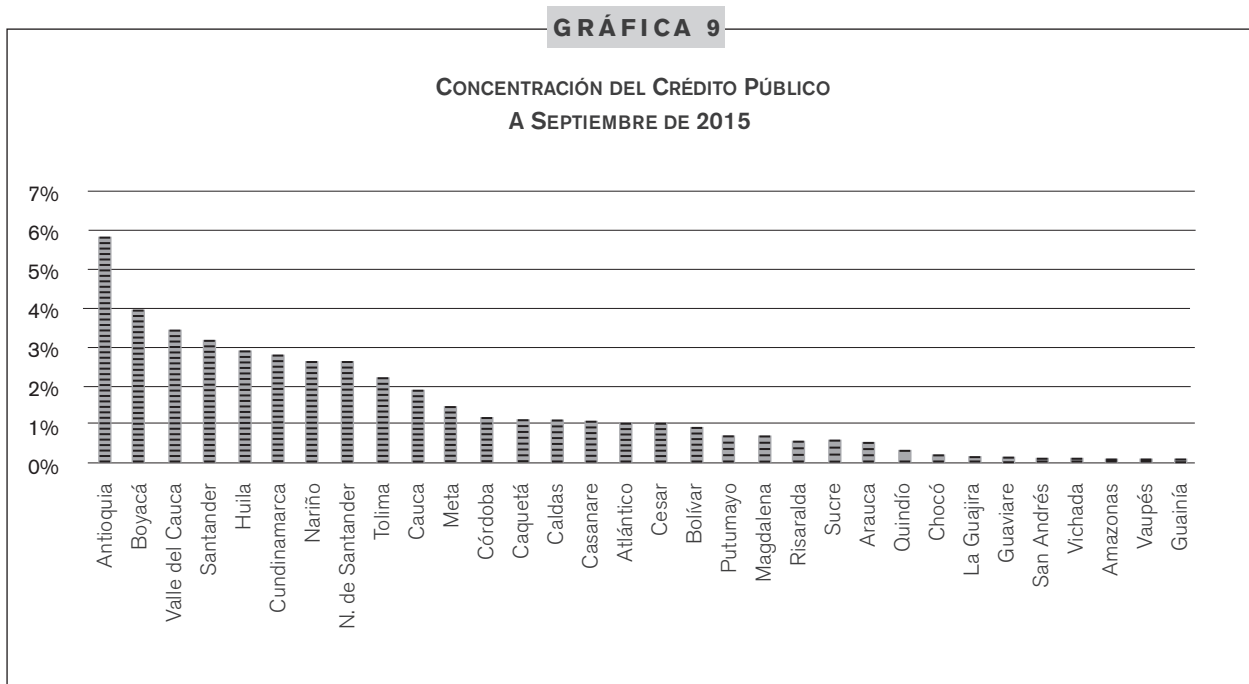
Varios son los instrumentos que tiene el Estado para compensar, así sea parcialmente, la alta concentración de la capacidad económica, que como vimos se emparenta con el poder político e institucional, al punto de volver ficticia la igualdad de derechos entre regiones y ciudadanos. Una buena política crediticia puede expandir social y territorialmente las oportunidades económicas; las inversiones en Ciencia y Tecnología pueden fomentar la generación de valor agregado, allí donde se carece de capacidades productivas previas; la política tributaria es mundialmente reconocida como el mecanismo más plebiscitado para lograr equidad entre los desiguales; de la misma manera, la política social tiene el prestigio de ser un mecanismo poderoso para garantizar la igualdad en derechos y activos básicos sobre los que se funda la ciudadanía a pesar de toda diferencia de ingreso, género, etnia o territorio. Sin embargo, visto de conjunto, el Estado colombiano no está estructurado para el logro de la equidad, por el contrario, muchos de los mecanismos de compensación profundizan la inequidad territorialmente expresada.

Considerado el sistema financiero en general es notoria la concentración territorial de las colocaciones crediticias. Es normal que, en una economía de mercado con enormes grados de libertad

al sistema financiero, este concentre sus colocaciones en donde maximice el retorno del capital, lo más rápido posible y con el menor riesgo. Sin embargo, el Estado podría hacer más y mejor, es decir, utilizar la palanca del crédito para compensar debilidades monetarias de las regiones, precariedades de los sistemas productivos y los muy bajos niveles de ahorro e inversión que las caracteriza.

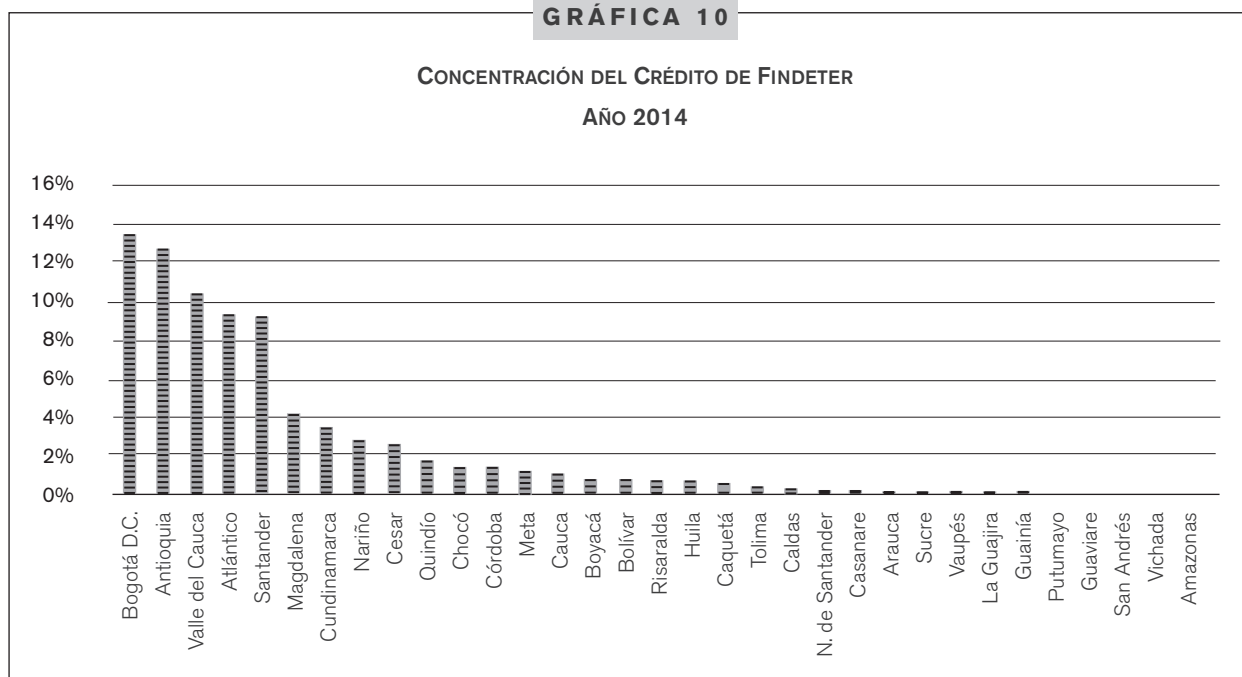


Fuente: Elaboración con base en información de la Superintendencia Financiera. Cartera de las entidades de crédito.



Fuente: A partir de la Superintendencia Financiera, cartera de crédito: Banco Agrario, Bancoldex y Fondo Nacional del Ahorro. Bogotá, fuera de esta gráfica para no distorsionar el efecto visual, concentra el 56% del crédito, que es ejecutado en la ciudad y en otros territorios.

GRÁFICA 10



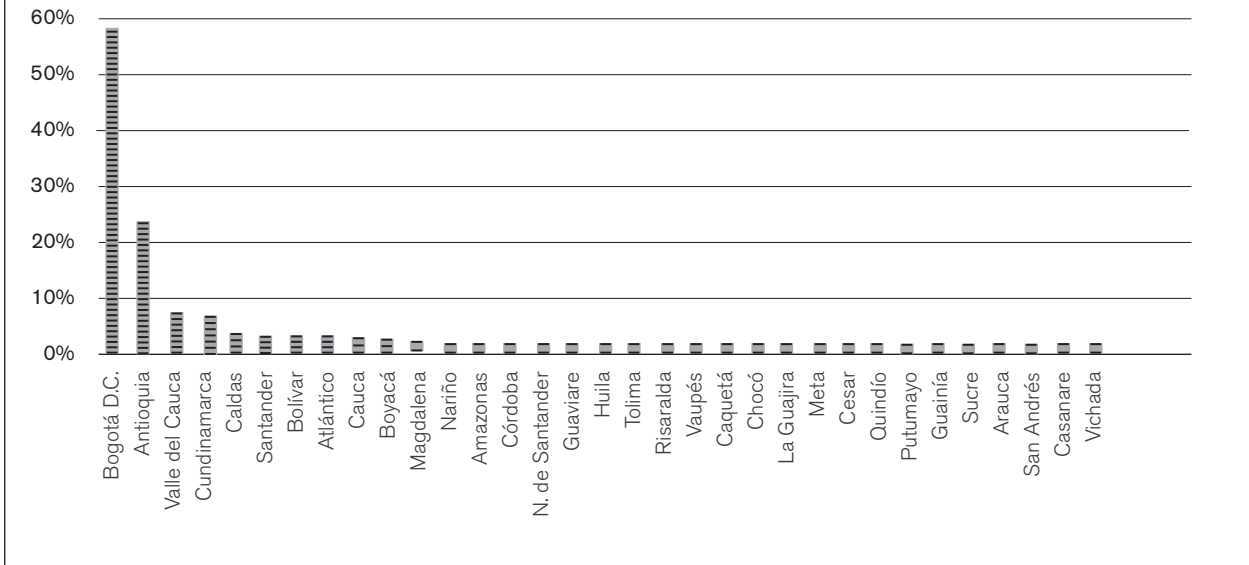
Fuente: Elaboración con base en información de Findeter. Colocaciones año 2014.

La difusión territorial del crédito del sector público es mayor que la del privado, pero no es contundente, por dos constataciones. Por una parte, en la medida en que también concentra donde ya existe mayor crédito privado y capacidad instalada general. Por otra parte, la difusión hacia abajo se desvanece en directa correspondencia al subdesarrollo económico y las incapacidades técnicas e institucionales del sector público de formular y administrar proyectos.

Las inversiones en Ciencia, Tecnología y Desarrollo son poderosos instrumentos en los Estados que las tienen, para innovar en las maneras de producir, generar nuevos mercados y mejorar la competitividad general de la economía mediante “el valor agregado” en los procesos productivos. Estas inversiones también pueden producir conocimiento sobre la administración pública y privada, la cultura organizacional y territorial, las instituciones y otras variables que determinan la calidad, cantidad y pertinencia de los sistemas económicos y políticos. La proporción del PIB que Colombia destina a investigación y desarrollo se destaca por ser mediocre, pues apenas llega al 0.19% en el año 2014. Además, se concentra territorialmente aún más que el crédito público y privado. De esta manera, una palanca estratégica ayuda a fortalecer capacidades donde ya existen y amputa a la mayoría de territorios de la nación de la investigación científica y técnica imprescindible para el desarrollo.

GRÁFICA 11

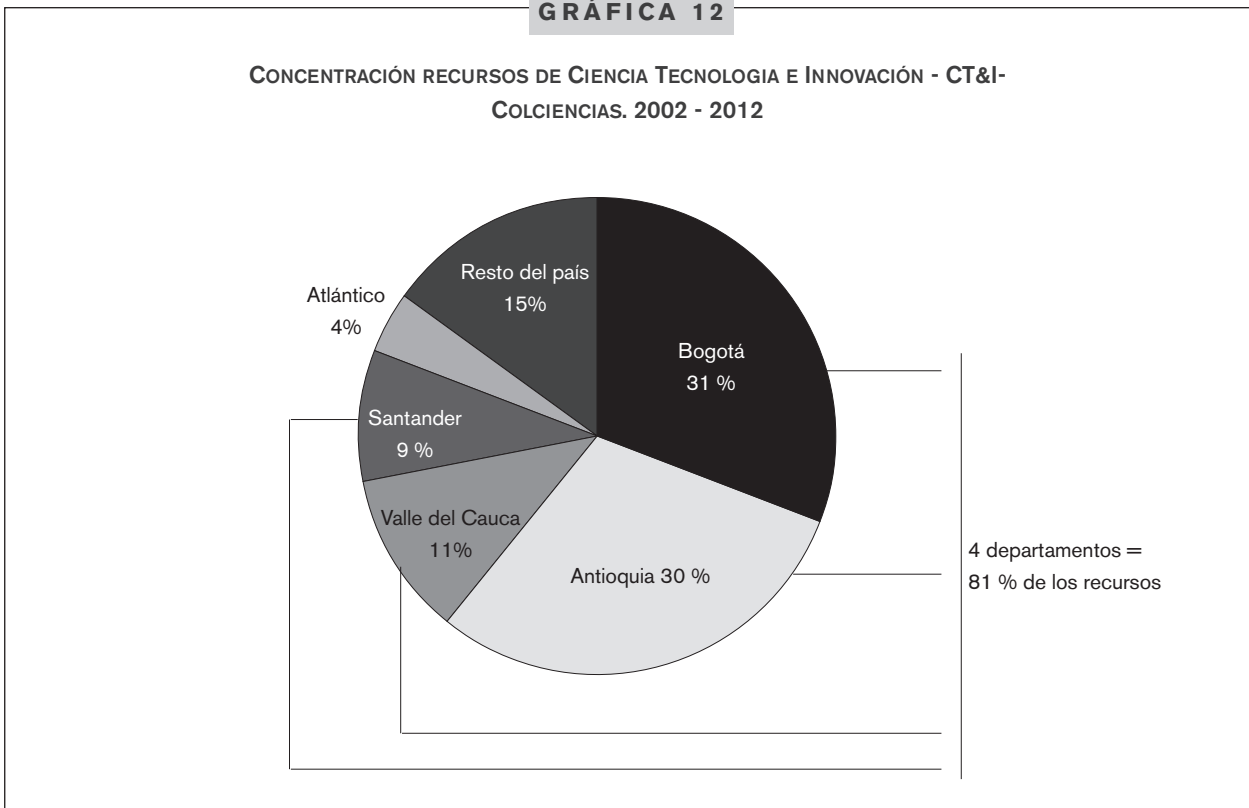
INVERSIÓN EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO POR DEPARTAMENTO COMO PORCENTAJE DEL TOTAL 2012- 2014



Fuente: Observatorio de Ciencia y tecnología -OCIT- (2015).

GRÁFICA 12

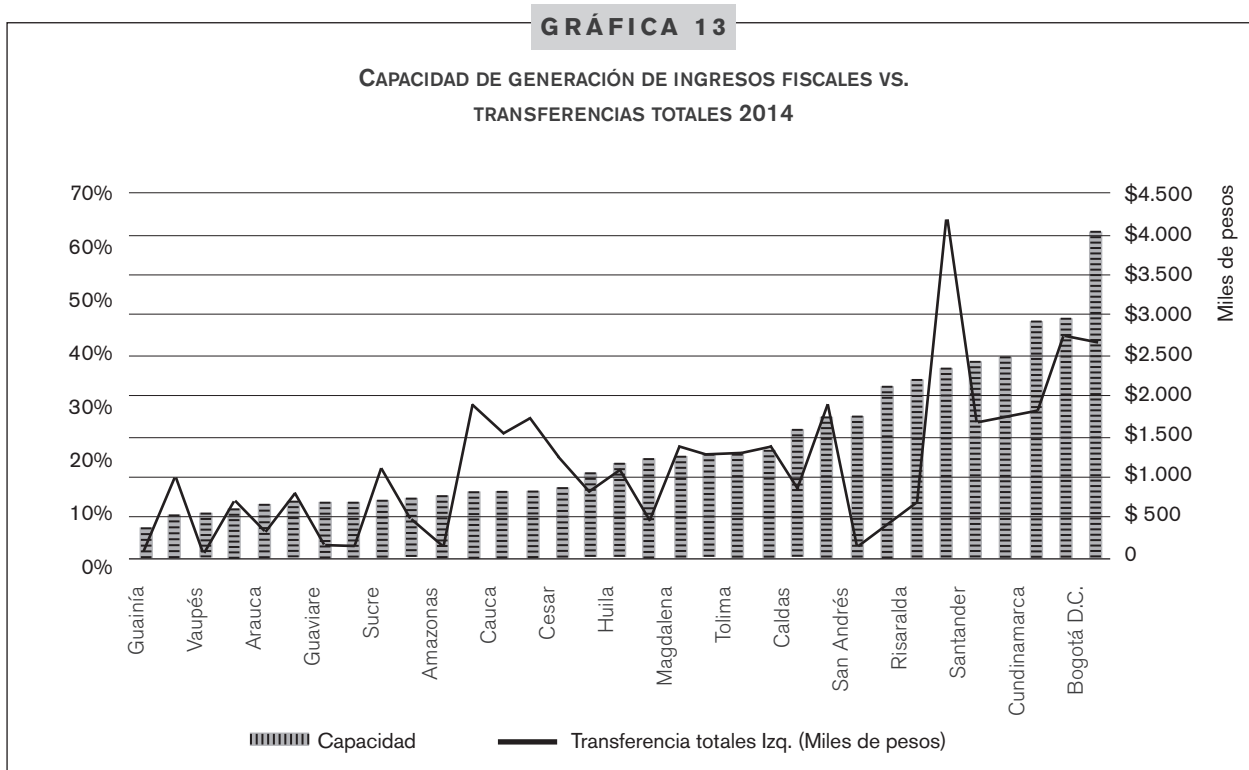
CONCENTRACIÓN RECURSOS DE CIENCIA TECNOLOGIA E INNOVACIÓN - CT&I- COLCIENCIAS. 2002 - 2012



Fuente: Elaboración propia con datos de Colciencias. GRAFICA 12

La solución no es tan sencilla como distribuir la misma cantidad de recursos para cada departamento, porque las capacidades científicas son procesos de mediano y largo plazo, en los cuales el dinero es solo una de las variables de la sostenibilidad. Se propone una transición a partir de tres criterios: crear una bolsa de recursos para la producción de conocimiento sobre las realidades territoriales, así los ejecutores de los proyectos estén en un principio concentrados en tres o cuatro entidades territoriales. En segundo lugar, involucrar académicos locales en todos los proyectos, con el fin de generar capacidades conducentes a la consolidación de centros de investigación en todos los territorios de la nación. En tercer lugar, apoyar el conocimiento local y las potencialidades endógenas de desarrollo. Un desarrollo económico sostenible, amable con la naturaleza, y que potencia soberanía territorial, se basa en potenciar los activos propios.

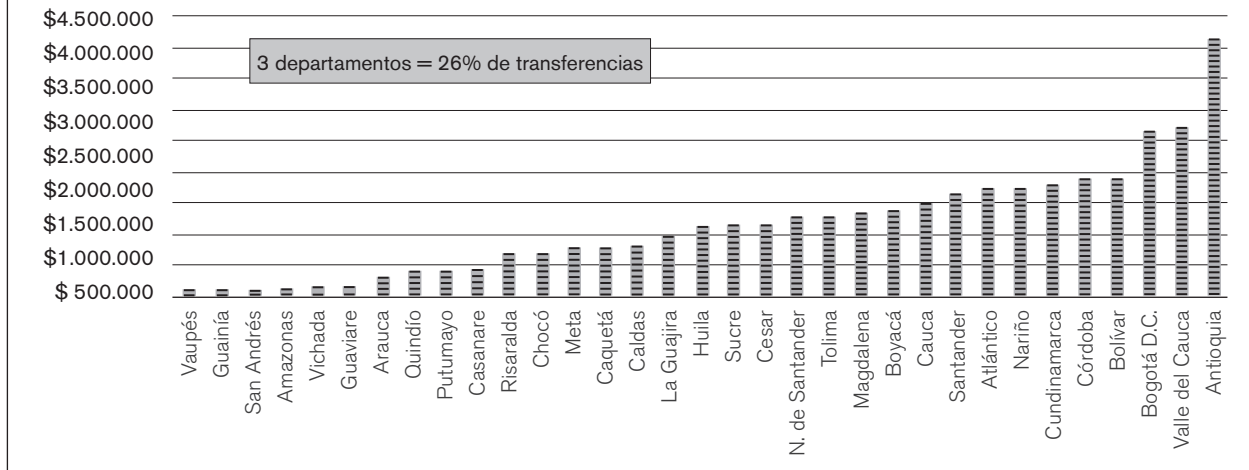
Un sistema de transferencias orientado a la equidad distribuiría los recursos en proporción inversa de la capacidad de los municipios de generar recursos propios. El mayor nivel de capacidad fiscal nos señala que existen más empresas y consumidores tributando, lo cual nos indica una mayor capacidad de generar recursos, pagar burocracias, formular y ejecutar proyectos de desarrollo y financiar infraestructuras y políticas de bienestar. Por lo tanto, las transferencias deberían apoyar a aquellos de menor capacidad fiscal con el fin de compensar la precariedad económica e institucional. La gráfica 13 muestra que tal no es la tendencia, puesto que, las transferencias se concentran allí en donde más riqueza local capta la administración local.



Fuente: Elaboración propia con base en información del DNP. La capacidad tributaria se entiende como la generación de ingresos tributarios y no tributarios por parte de cada municipio.

GRÁFICA 14

**TRANSFERENCIAS TERRITORIALES POR DEPARTAMENTOS
2014**

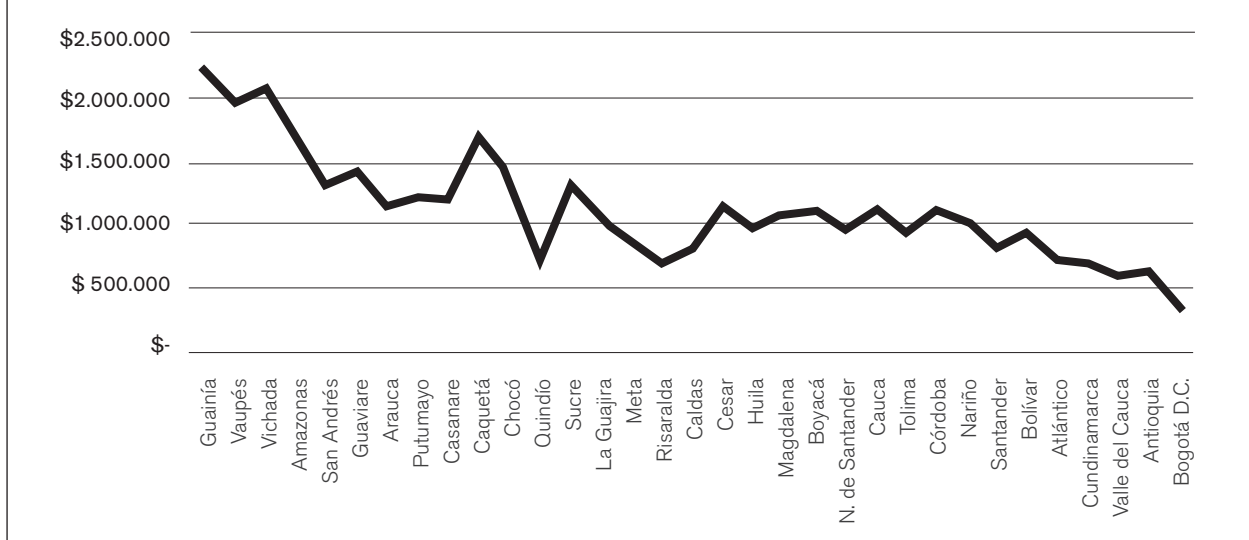


Fuente: Elaboración propia con base en información del DNP.

Además, un cuarto de las transferencias se concentran en el “triángulo de oro” del desarrollo y del poder político: Bogotá, Antioquia y el Valle del Cauca.

GRÁFICA 15

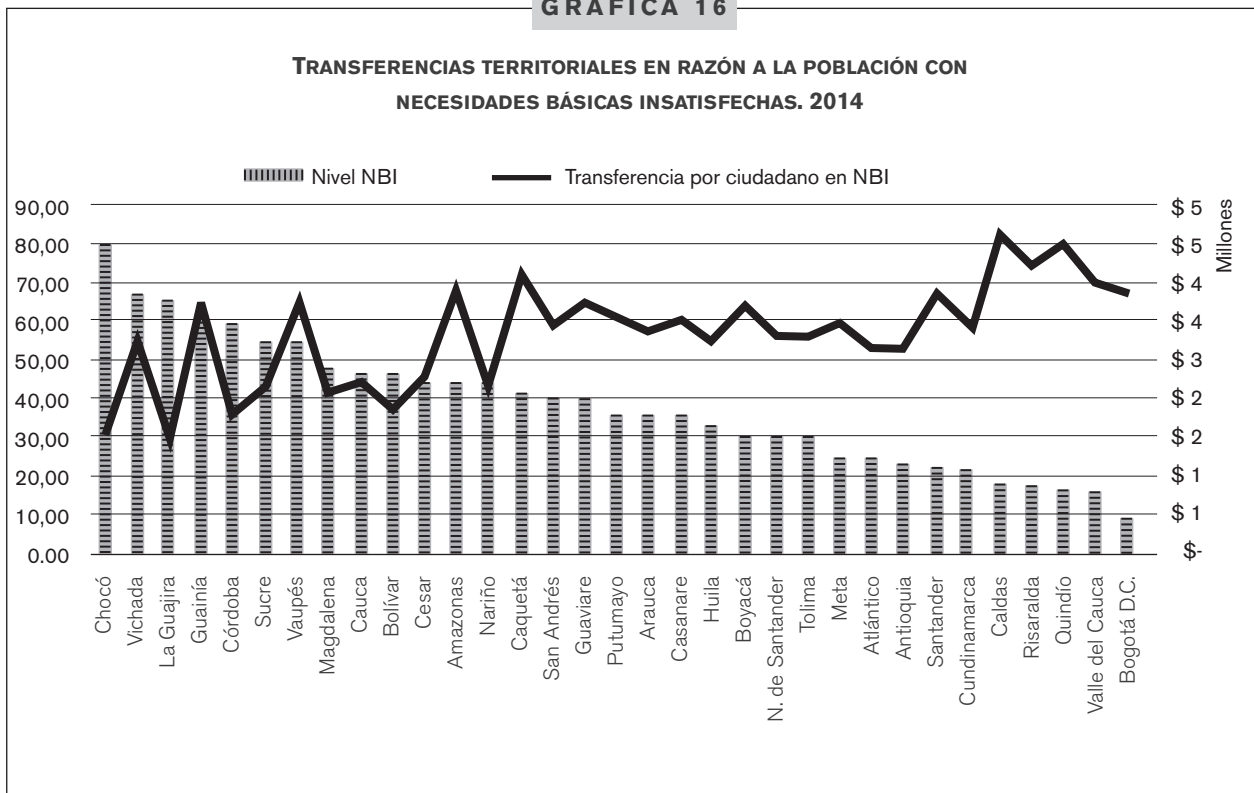
**TRANSFERENCIAS TERRITORIALES POR PERSONA
2014**



Fuente: Elaboración propi con base en información del DNP y el DANE.

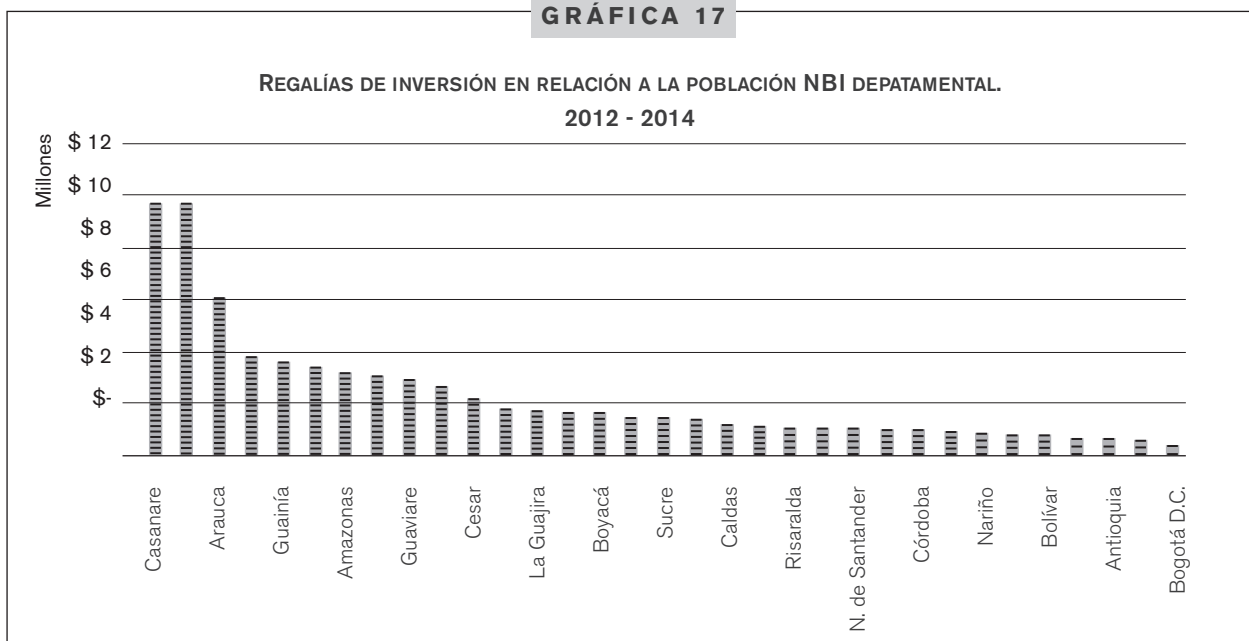
Por otra parte, a mayor población menos recursos se reciben por persona, es decir que a los departamentos de Guainía, Vaupés y Vichada les llega más plata por cada habitante que a Bogotá, Antioquia y Valle. En principio eso podría ser una buena noticia porque en los poblados más numerosos existe mayor desarrollo institucional y capacidades de los mercados en generar riqueza y oportunidades de ingresos. Sin embargo, eso no quiere decir que necesariamente la plata recibida por el Guainía vaya a los más pobres del departamento. Una es la distribución territorial de las transferencias, otra la distribución social de los recursos en cada lugar. Además, si se considera la proporción de pobres en cada departamento, entonces la gráfica nos muestra que las transferencias territoriales no se concentran allí en donde más pobres relativos hay. Esto quiere decir que, aunque Bogotá reciba menos plata por habitante que el Chocó, recibe una cantidad de plata significativamente mayor en proporción de sus habitantes pobres. Dicho de otra manera, el Chocó tiene más población relativa pobre que Bogotá, mientras la primera tiene el 79,2% de la población en pobreza, la capital tiene el 9,2% de su población pobre. Cuando se relaciona la pobreza relativa con las transferencias la tendencia muestra que la entidad que tiene menos pobres relativos, más capacidad fiscal y más desarrollo de mercados públicos y privados (Bogotá), está recibiendo mayores recursos respecto de su pobreza relativa, aunque estos sean menos por cada habitante de la capital respecto del territorio étnico (Chocó).

GRÁFICA 16



Fuente: Elaboración con base en información del DNP y el DANE.

El sistema general de regalías también tiene una relación entre transferencias y pobreza aunque fracasó en su proclama original de concentrar una buena tajada de los recursos en las fronteras, los territorios étnicos y en aquellos receptores y expulsores de población víctima del desplazamiento forzado.



Fuente: Elaboración con base en información del DANE y del Balance del Sistema General de Regalías formulado por la Contraloría General de la República (2015).



El Sistema General de Financiación Territorial -SGFT-

Ante esta realidad se propone crear un Sistema General de Financiación Territorial que atienda dos grandes objetivos: la universalización de las coberturas de la política social y la universalización de las oportunidades de desarrollo económico (Restrepo D., 2016). Cada objetivo crea un fondo especial. El Sistema General de Participaciones -SGP- es actualmente el gran fondo permanente, de recursos ciertos y de cobertura universal, con el que cuenta la política social. Sin embargo, este concentra más del 90% en algunos sectores exclusivos: la salud y la educación básica, el agua potable y el saneamiento básico. Otros sectores como la vivienda, la atención de los niños, la formación laboral y el cuidado del medio ambiente no son financiados por dicho fondo; ministerios, programas e instituciones especiales se encargan de la financiación de tales sectores complementarios de la política social.

Una diferencia importante distingue al Sistema General de Participaciones de otros instrumentos de financiación de la política social: la existencia de una ley general de competencias y recursos (Ley 715 de 2015), ella misma amparada en la constitución política, la cual garantiza la cobertura nacional

de los programas, así como continuidad de financiación y certeza de funciones y competencias. En cambio, los otros programas dependen de las negociaciones que los respectivos ministerios y directores logren en el presupuesto general de inversiones, así como de grandes y aleatorios créditos y donaciones internacionales. Lo más crítico es que fuera del SGP no hay una ley general que cubra los complementos de política social, sometiéndolos a criterios permanentes de distribución de recursos a partir de criterios de población, pobreza y equidad socioterritorial. Ante esta realidad, la propuesta no es otra que la promulgación de una *ley de competencias y financiación de política social complementaria*, que garantice, con criterios de equidad socioterritorial, la universalización de coberturas de los sectores de política social por fuera del SGP.

En un comienzo, el Fondo Nacional de Regalías, cuya creación obligó la asamblea nacional constituyente de 1991, compensaría los daños ambientales y en infraestructura causados por las actividades extractivas, al igual que apoyaría la investigación para la promoción del sector y las prioridades de los planes de desarrollo territorial. De esta manera, los recursos fueron considerados complementarios a los del SGP, en el sentido de extender la financiación de los sectores de política social, infraestructura urbana y rural básica, así como eventuales proyectos de desarrollo económico. Sin embargo, con el tiempo, los recursos del Sistema General de Regalías se canalizaron en mayoría hacia los mismos sectores cubiertos por el SGP, es decir, hacia salud, educación, agua potable y saneamiento básico.

En la actualidad, dos aspectos diferencian de manera importante los dos sistemas, el de participaciones y el de regalías. Por una parte, con base en unos cupos territoriales, las regalías financian proyectos que compiten por el alcance de la financiación, en cambio los dineros del sistema de participaciones se reciben *sin condiciones ni concurso*. En segundo lugar, en regalías el gobierno nacional participa de la escogencia de los proyectos y de la decisión de los desembolsos, en cambio las participaciones se reciben automáticamente; el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación tienen restricciones legales para congelar o retrasar los giros y no participan de instancia alguna que decide las adjudicaciones.

Ante esta situación se propone promulgar una *Ley de descentralización de oportunidades de desarrollo territorial* -LODT-, a imagen y semejanza de las normas que amparan la financiación de la política social. La ley se regulará con base en varios principios: a. La cobertura nacional, b. la equidad social, c. la equidad territorial, d. La financiación de proyectos de desarrollo de impacto social, e. La financiación de capacidades fiscales territoriales. El objetivo general de la LODT será universalizar las oportunidades de desarrollo económico, en proporción indirecta a las capacidades fiscales territoriales, los déficits de infraestructura y la existencia de empresas y actividades económicas legales.

Los proyectos a financiar tendrían tres escalas, que determinarían las instancias y actores que participan de las decisiones de adjudicación. Los proyectos locales, que serían un porcentaje determinado del fondo, se realizan con recursos que se integran al presupuesto municipal y cuya adjudicación solo se faculta previo ejercicio de priorización comunitaria de proyectos. Los proyectos supramunicipales, promoverían la integración territorial de infraestructuras, mercados y dotaciones, así como también serían un porcentaje de los recursos totales del fondo. La adjudicación de dichos recursos pasaría por un mecanismo agregado de representación supramunicipal y subdepartamental, como por ejemplo, provincias, asociaciones de municipios o por la asamblea departamental reformada con criterio de equidad en la representación territorial de los municipios en el departamento. Un

porcentaje a determinar estaría consagrado a las grandes obras de infraestructura y cuidado de los macro sistemas ecológicos, los cuales tienen realidad supra departamental. Instancias y/o procesos de administración, planeación y representación regional, serían los más adecuados para decidir en la sala territorial del congreso, los proyectos de desarrollo regional estratégicos. Es prudente reservar un porcentaje del fondo a la atención de catástrofes naturales debidas al cambio climático, recursos manejados desde la nación.



Descentralización o construcción estratégica del territorio

El concepto y la práctica de la descentralización suponen el Estado unitario y la organización sectorial de las instituciones y del gasto público. “Lo que el centro delega, el centro recoge”, en la medida en que son de exclusiva soberanía central los ingresos y gastos, los impuestos, los prestamos públicos y el equilibrio macroeconómico. La nación decide delegar sobre las entidades territoriales funciones y recursos, autoriza y regula políticas crediticias y controla toda la política macroeconómica, entre ellas, la externa, la comercial, la monetaria y las políticas sectoriales (minera, industrial, agropecuaria, bancaria, de servicios). De esta manera, no existe “el gobierno de lo territorial”, sino la administración local de algunos sectores de política social descentralizados, y casi nula incidencia sobre la política macroeconómica y de desarrollo económico, incluso territorial. Un manejo estratégico del territorio supone superar la organización de la administración, las instituciones y el presupuesto de manera sectorial. Articular las políticas sociales en función de grupos de población es hoy prácticamente imposible, hacerlo supone “territorializar” los recursos y las instituciones, es decir, entregar la potestad a cada territorio de articular sus políticas sociales. Lo mismo ocurre con las políticas de desarrollo, hoy dejadas a las fuerzas del mercado y a las iniciativas nacionales de cada sector con poder sobre la tecnocracia y la hacienda nacional.

Un manejo estratégico de los territorios supone una “distribución espacial de soberanías”, más que una descentralización parcial de funciones y recursos sectoriales. Con el propósito de dirigirse hacia esa nueva espacialidad se debe estimular la “construcción horizontal” de las materialidades del Estado a nivel territorial. Dicho de otro modo, en vez de seguir las relaciones entre el centro y cada una de las localidades (descentralización), privilegiar las relaciones entre municipios para articular entre ellos instituciones y políticas de infraestructura, desarrollo y bienestar; lo mismo entre provincias y departamentos. Un principio de “soberanía social” debiera acompañar las “soberanías territoriales”: la socialización de los poderes públicos en sus expresiones en el sistema político, la administración y los presupuestos públicos.

Referencias bibliográficas

- Altomonte, H., & Sánchez, R. (2016). *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas - CEPAL.
- Azamar, A., & Ignacio, P. J. (2015). El neoextractivismo como modelo de crecimiento en América Latina. *Economía y desarrollo*, 185-198.
- Bolívar, A., & Chaparro, S. (17 de Octubre de 2014). *El negocio redondo tras la conquista de la última frontera agrícola*. Obtenido de La Silla Vacía: <http://lasillavacia.com/elblogueo/blog/ley-de-baldios-negocio-redondo-tras-la-conquista-de-la-ultima-frontera-agricola-48866>
- Cardenas, M. (05 de Marzo de 2016). “Hay que estar preparados para que el desempleo sea más alto”: Minhacienda. (*El Espectador*, Entrevistador).
- CEPAL. (2014). *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Santiago: Naciones Unidas.
- Composto, C., & Navarro, M. L. (2014). Introducción: Territorios en Disputa. En A. Acosta, A. M. García, & C. E. Composto, *Territorios en Disputa. Despojo Capitalista, luchas en defensa de los bienes comunes naturales y alternativas emancipatorias para América Latina* (págs. 17-32). México D.F.: Bajo Tierra Ediciones.
- Contraloría General de la República. (2015). *Balance del Sistema General de Regalías: 2012-2014. Expectativas y realidades*. Bogotá: CGR.
- Fals Borda, O. (2000). *Acción y espacio: autonomías en la nueva República*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Foucault, M. (1993). *Microfísica del poder*. Madrid: Ediciones La Piqueta.
- Foucault, M. (2004). *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires: Fondo de cultura Económica.
- Gudynas, E. (2013). *Extracciones, extractivismo y extrahecciones*. Montevideo: Observatorio del Desarrollo. CLAES.
- Harvey, D. (2000). *Spaces of Hope*. Los Angeles: California University Press.
- Harvey, D. (2006). *Spaces of Global Capitalism: A Theory of Uneven Geographical Development*. Londres y Nueva York: Verso.
- Hinojosa, L. (2011). Riqueza Mineral Y Pobreza En Los Andes. *European Journal of Development Research*, 488-504.
- Holloway, J. (2002). *Chance The World Without Taking Power: The Meaning of Revolution Today*. Pluto Press.
- Massey, D. (1994). *Space, place and gender*. Cambridge: Polity Press.
- Massey, D. (1995). The conceptualization of place. En D. Massey, & P. Jess, *A place in the world* (págs. 45-85). Oxford: Oxford University Press.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2016). *Marco Fiscal de Mediano Plazo. Hacia una nueva economía*. Bogotá: MinHacienda.
- Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología - OCyT. (2015). *Indicadores de Ciencia y Tecnología 2014*. Bogotá: OCyT.

- Restrepo, D. (2015). Los Territorios en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Conejo a la descentralización para la paz. *Controversias sobre Desarrollo*, 3-7.
- Restrepo, D. (2016). De la cultura del reparto a la descentralización de las oportunidades de desarrollo en el posconflicto. En *Diseños institucionales para la gestión territorial de la paz* (págs. 130-147). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Restrepo, D. I. (2015). *Procesos de descentralización en Bolivia y Colombia 1980-2005. Una propuesta de economía política espacial comparada*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Rodríguez, Ó. (1986). *Estado y economía en la constitución de 1886*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Schumacher, E. (1989). *Small Is Beautiful: Economics as if People Mattered*. New York: Harper Perennial.
- Tocqueville, A. (2010). *La Democracia en América Latina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

ESTE PROYECTO ES FINANCIADO POR:



Agenda Común
para el Contrato de Paz
Contrato
DC/NSAP-
VD/2014/328-777



observatorio nacional de paz



PLANETA PAZ
Sistemas Sociales Populares
para la Paz en Colombia



OXFAM