

El ordenamiento territorial, la descentralización y las finanzas territoriales: una revisión de la bibliografía y análisis de la discusión del Acto Legislativo que reformó el Sistema General de Participaciones

13 de diciembre de 2024

Édgar Revéiz, presidente de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas

Al revisar el tema con base en el trabajo presentado por Carlos Rodado para su ascenso como miembro de número de la ACCE, con el título *La organización territorial y las finanzas de los entes subnacionales*, hago las siguientes reflexiones para caracterizar el modelo colombiano:

Antecedentes:

- a. El proceso de ordenamiento territorial del orden nacional comenzó en la administración de Carlos Lleras Restrepo (1996-1970) y quedó consignado en el capítulo II - Desarrollo regional y urbano, del documento *Planes y programas de desarrollo (1969-1972)*.
- b. En Colombia, pese a los grandes esfuerzos realizados por Carlos Lleras con el Modelo de Regionalización, y más adelante con las Cuatro Estrategias de Desarrollo, la descentralización y las finanzas territoriales [Sistema General de Participaciones (SGP) y Sistema General de Regalías (SGR)], el Acuerdo de Paz, el comienzo de la transición energética... y los POT de algunos municipios y distritos capitales, no se pudo crear una PNOT integral y práctica, que fuese más allá de la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT, 2011), que no se instrumentó por falta de claridad y divergencias en los intereses políticos.

El modelo de Regionalización fue un enfoque global y holístico que involucró el ordenamiento territorial, la planeación regional y las finanzas territoriales.

- c. La Constitución de 1991 hizo un avance significativo sobre el tema de las finanzas territoriales y la planeación, que quedó consignado en el capítulo II – De los Planes de Desarrollo (art. 339, 340, 341, 350) y en el capítulo IV – De la distribución de recursos y competencias (art. 356, 357, 358), el cual definió los servicios a cargo de la nación y las entidades territoriales, el situado fiscal, la participación de los municipios y departamentos en los ingresos corrientes de la Nación, las excepciones a la anulación de las rentas nacionales de destinación específica, y las regalías.

El académico Rodado, quien fue miembro de la Asamblea Nacional Constituyente, hizo importantes aportes y tuvo importante influencia en la redacción de los artículos que mencionamos en el punto anterior.

El trabajo presentado por el académico Carlos Rodado ha realizado una interesante síntesis para ingresar como académico de número de la evolución de las finanzas de las entidades territoriales entre 1991 y hoy. Sus conclusiones son importantes:

- a. En la actualidad, como en 1991, las entidades tienen un enorme déficit de recursos para atender las funciones que la Constitución les ha asignado, ya que no ha existido una clara convergencia territorial en materia del índice de desarrollo humano y de la cobertura de las necesidades básicas insatisfechas en las regiones.
- b. Coincide Carlos Rodado con el planteamiento que hice en mi libro *El ordenamiento territorial en el siglo XXI: una visión holística con misiones* (2023), en el sentido que:

“Se vive en Colombia una gran paradoja territorial: la Colombia interior que tiene mayor desarrollo multidimensional está en el centro del territorio, atraída hacia afuera, pero con mayor distancia física de la economía-mundo (Asia, EE. UU., Europa...), lo que le hace perder competitividad. La Colombia periférica, más pobre, está en las fronteras marítimas, pero más atraída hacia adentro por el clientelismo y la Co, Ca y Coop E”.¹
- c. Dice Rodado que la Constitución de 1991 consagró en los artículos 356 y 357 un incremento gradual de los recursos del Sistema General de Participaciones encaminado a cerrar brechas en un lapso de 10 años. Al final de ese periodo, el monto del sistema debería llegar a 46,5% de los ingresos corrientes de la Nación, pero infortunadamente dos contrarreformas constitucionales reversaron la tendencia y hoy solamente el guarismo alcanza el 21%, pues dichas reformas se hicieron para financiar el déficit de la Nación.
- d. Tras un largo proceso de sensibilización, se ha logrado aceptar la idea que el SGP y el Sistema General de Regalías no son transferencias sino derechos que los entes territoriales tienen sobre los ingresos de la Nación. Igualmente, se ha venido aceptando después de varios años que es necesario modificar el sistema para que les permita a las entidades territoriales financiar el desarrollo humano de los colombianos y disminuir la brecha regional con un sistema de indicadores aceptables.
- e. La misión de descentralización, tras un largo estudio, estableció que el sistema debía alcanzar por lo menos el 30.5% de los ingresos corrientes de la Nación, lo que a juicio de Rodado y de nosotros mismos consideramos insuficiente para financiar los déficits en cobertura y en calidad de los servicios públicos.
- f. Analiza también, con sobrada razón, que la Nación debe ser sometida a disciplina fiscal para limitar los gastos innecesarios, como la creación de Ministerios, Altas Consejerías, Embajadas, compromisos de los procesos de paz que sobrepasan la capacidad fiscal de la Nación, sin contar la gran corrupción que existe en el manejo de los fondos públicos en el orden nacional, como aconteció con el Banco de Proyectos del DNP (2022-2024) y principalmente territorial.
- g. Insiste también con razón que la descentralización fiscal se debe acompañar de una política que estimule la relocalización de empresas productoras de bienes industriales

¹ Revéiz, É. (2023). *El ordenamiento territorial en el siglo XXI: una visión holística con misiones*. Bogotá: ACCE. P. 201.

destinados a la exportación. Recuerda también que el mar no ha existido en los Planes de Desarrollo ni en los planes de política pública.

Nuestra visión de la crisis del ordenamiento territorial, la descentralización y las finanzas territoriales

Los temas centrales se han tratado en forma disjunta, nunca se han tratado en conjunto y de manera holística.

- a. **El Informe Final de la misión de descentralización² que dirigió Eduardo Wiesner durante 1991** analizó la descentralización, la construcción del federalismo fiscal y la modernización del Estado, pero no analizó estas en relación con los sistemas de planeación (la planificación nacional, la inversión pública y el ordenamiento del territorio).
- b. **La misión de descentralización creada por el Decreto 1665 de 2021**, a partir del Plan de Desarrollo Nacional (2018-2022) y la Ley 1962 de 2019 (ley de Regiones), no hace referencia a la de 1991 y su enfoque es estrictamente procedural y se concentra en definir un porcentaje mínimo que debe asignarse a las entidades territoriales de los ingresos corrientes de la Nación, definido en 30,5%. Se ha dado prioridad en encontrar este mínimo sin realizar un estudio de las competencias y los recursos del poder central hacia municipios, departamentos y entes territoriales.
- c. **El proyecto de Acto Legislativo que modifica los artículos 356 y 357 de la Constitución**, y que se discute en el Congreso, presenta serios reparos, como lo señaló Jorge Iván González.

Al buscar en un plazo de 10 años que las transferencias a los municipios, distritos y departamentos vayan creciendo del 23,8% al 46,5% de los ingresos corrientes de la Nación, se han creado alarmas en el Ministerio de Hacienda, el DNP y el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) de que se van a debilitar las finanzas del gobierno central.

Esto ocurre porque no se hace el análisis holístico de las competencias que asumen los municipios y departamentos y que por lo tanto la Nación debería disminuir sus recursos y competencias simétricamente con las asignadas a departamentos y municipios.

Así lo entendió el Congreso en el sexto de ocho debates sobre el Sistema General de Participaciones que tuvo lugar el 29 de octubre de 2024.

Acogiendo las advertencias de ANIF, Fedesarrollo, Corficolombiana, Asobancaria, la CARF, los exministros de Hacienda, el DNP y el Ministerio actual de que el proyecto

² Wiesner, E. (1992). Colombia: descentralización y federalismo fiscal. Informe final de la Misión para la descentralización. Bogotá D.C.: Presidencia de la República, DNP.

podría llevar a una crisis fiscal del orden nacional, la Plenaria decidió establecer un porcentaje más realista de 39,5% en un periodo de 12 años a partir del 2027 en vez de 46,5% en 10 años. Por fin hubo sensatez en la discusión de dicho proyecto. Se estableció que la expedición de este acto legislativo será aplicada cuando se defina una ley de competencias entre la Nación, los departamentos y municipios con plazo de seis meses.

Sigue, sin embargo, habiendo un gran escollo: no se integra la Región como entidad territorial a la organización territorial del Estado. La cual podría asumir funciones que hoy tiene la Nación y recibir parte de los recursos que crecerían del 23,8% al 39,5% o a un guarismo más amplio, si fuere necesario.

Un ejemplo a la mano. La incorporación de la Región como ente territorial se hizo en Francia sin afectar a los departamentos y a los municipios. La Ley del 2 de marzo de 1982 permitió que la región accediera al rango de entidad (*collectivité*) territorial.

¿Cómo se hizo? Mediante la definición clara de competencias regionales, algunas de las cuales podían ir en paralelo con el caso de Colombia.

- La Región tiene un sistema de gobierno que une el poder nacional con el local. El Prefecto de la Región es nombrado por el primer ministro con el visto bueno del presidente de la República. El Prefecto es responsable de la ejecución de políticas del Estado en la Región, así como de las políticas comunitarias que son competencia del Estado, controla la legalidad y el respeto de las normas presupuestales y preside el Comité de la Administración Regional, que reúne los Prefectos de los departamentos y los jefes de los servicios desconcentrados regionales del Estado.
- La Región define un Plan (Esquema) Regional de Desarrollo Económico, de Innovación e Internacionalización que precisa las orientaciones en materia de ayuda a las empresas, de apoyo a la internacionalización, de ayuda a la innovación y políticas relativas a la atractividad del territorio regional y promueve los Polos de Competitividad.
- La Región, bajo el mando conjunto del Presidente del Consejo Regional (que es uno de los Prefectos de los departamentos o de los gobernadores en el caso colombiano) y el Prefecto nombrado por el Presidente y el Primer Ministro, orientan el Plan de Desarrollo Regional, dando prioridad en el caso francés a la estrategia de empleo y formación profesional, prevención y reciclaje regional de desechos, manejo del agua y protección del recurso, autoridad organizadora de la movilidad interurbana, y la organización digital en el territorio.

Esta experiencia es importante para detectar y establecer las competencias que puede tener la Región en Colombia, para obtener beneficios de economías de escala en el territorio.

- i) Manejo y conservación del medio ambiente en el territorio de la Región, en coordinación con las Autoridades Nacionales de los Grandes Ríos

(Magdalena, Cauca, Atrato ...) y con las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR) y con el autogobierno de los recursos comunes (*commons-pool resources*), que tienen el apoyo comunitario.

- ii) Hacer parte de un Sistema Nacional de Polos de Competitividad del orden Regional, nacional e internacional en siete u ocho regiones de Colombia, basado en la cooperación entre el Estado, el sector privado, los centros tecnológicos, las universidades regionales y los entes territoriales. Este sistema ha sido exitoso en Francia y es complementario con las políticas arancelarias y macroeconómicas que buscan la reindustrialización de los países.³
- iii) Convertirse en autoridad organizadora integral de la movilidad urbana y de la priorización y ejecución de las vías terciarias. En cada región, existen ciudades de categorías V, IV, III, II y I y el mundo rural, que son la base para esta organización integral en el orden regional. Igualmente, en las Regiones costeras, Atlántico y Pacífico, la Región puede contribuir a organizar y a ser más eficiente el transporte marítimo y la conservación de playas.
- iv) Creación de sistemas regionales de educación superior y de investigación científica e innovación tecnológica. Ha sido un error que las regalías se manejen a nivel departamental a través de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) que son los responsables de viabilizar, priorizar y aprobar proyectos de inversión financiados con recursos de regalías. Esto ha facilitado la dispersión de proyectos (cerca de 9.000 en el Banco de Proyectos del DNP), facilitado la corrupción e impedido que se hagan grandes proyectos estructurantes del desarrollo regional, que deben ser la base de los polos de competitividad, en concordancia con medidas macroeconómicas.

Este modelo de polos de competitividad se puede utilizar para las zonas marítimas de las regiones colombianas, como se hizo en Francia. Se creó el *Pôle Mer PACA*, que tiene cinco ejes, que puede ser un ejemplo para la costa Atlántica colombiana:⁴

➤ La seguridad y el control marítimo

³ Revéiz, É. (2023). El ordenamiento territorial en el siglo XXI: una visión holística con misiones. Pp. 406-408.

⁴ Tiene 505 miembros de los cuales 50% son pequeñas y medianas empresas. Registra 596 proyectos colaborativos identificados, 436 proyectos cofinanciados y 1,7 millones de presupuesto de I+D. El Pôle Mer PACA está muy implicado en la formación para asegurar el acoplamiento entre las necesidades de las empresas y de los territorios.

- La industria naval y la actividad náutica
 - Los recursos energéticos marinos
 - Los recursos biológicos marinos
 - El medio ambiente y el ordenamiento del litoral
- v) Un Plan Regional de prevención y gestión de desechos con objetivo de prevención, reciclaje y valoración de los desechos.
- vi) Se pueden potenciar en las Regiones zonas francas de salud para gozar de las ventajas competitivas que ya tiene la venta internacional de servicios de salud de algunas ciudades colombianas visitadas por extranjeros.
- vii) La Región tiene claras ventajas para potenciar políticas de renovación urbana y mejoramiento del hábitat en las ciudades y en las zonas rurales, en relación con la movilidad urbana.
- viii) La promoción y creación de actividades turísticas que aprovechen el patrimonio natural y cultural, la preservación de la identidad regional y la conservación de las lenguas indígenas.
- ix) Los procesos de paz pueden realizarse por el gobierno con el apoyo de las regiones y con visión regional.

d) **La política de ordenamiento territorial debe armonizar varias normas constitucionales y leyes:**

- i) El artículo 101 de la Constitución que define el territorio y que no ha sido tenido en cuenta en las políticas de ordenamiento territorial y de descentralización.

“Forman parte de Colombia, además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia, y Santa Catalina, la Isla de Malpelo y demás islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen.

También son parte de Colombia, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el Derecho Internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales”.

La reforma para aumentar la transferencia de las regiones que se discute en el Congreso debe considerar las posibilidades de tributación de todos los componentes del territorio, según el artículo 101 de la Constitución.

Por ejemplo, las GAFAM deben tributar a las Regiones para que estas cumplan la función de ampliar la cobertura y la calidad a todos los sitios del territorio regional. La aplicación de la contribución de valorización a nivel nacional (Ley 1819 de 2016

y el Conpes 3996 de julio de 2020) puede ser útil para la financiación de la infraestructura prioritaria de las regiones. Igualmente puede establecerse una sobretasa al impuesto predial para el financiamiento de la Región y acelerar la aplicación del catastro multipropósito que está frenado por la politiquería...

ii) La Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) que pese a su redacción confusa establece los principios rectores del ordenamiento territorial:

- 1) Soberanía y unidad nacional
- 2) Autonomía
- 3) Descentralización
- 4) Integración
- 5) Regionalización
- 6) Sostenibilidad
- 7) Participación
- 8) Solidaridad y equidad territorial
- 9) Diversidad
- 10) Gradualidad y flexibilidad
- 11) Prospectiva
- 12) Paz y convivencia
- 13) Asociatividad
- 14) Responsabilidad y transparencia
- 15) Equidad social y equilibrio territorial
- 16) Economía y buen gobierno
- 17) Multietnicidad

iii) La Ley 1962 de 2019, Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la Región Administrativa de Planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la Constitución Política. Esta tardía Ley [el Modelo de Regionalización se presentó en 1969 en *Planes y programas de desarrollo (1969-1972)*] y la Ley para convertirlas en RET se expidió 50 años después.

Aunque tiene grandes avances, presenta la dificultad de que es necesario convertir las RAP en RET tras haber funcionado 5 años. Debería crearse directamente las RET y que una de sus funciones sea la planificación del territorio como lo hacen las RAP y en épocas pasadas los Corpes.

iv) Un modelo como este requiere un apoyo financiero fuerte del Estado y participación del sector privado y de los entes territoriales. En Francia, a título de ejemplo, los polos de competitividad han sido un éxito: incluyen 11 000 empresas y 1300 organismos de investigación y formación en 56 polos repartidos en el territorio. Han sido de acuerdo con un estudio del Comisariato General de Igualdad de los Territorios (CGET) exitosos y estructurantes del territorio, con efectos globales ampliamente positivos, a pesar de las diferencias regionales.

Se financiaron 4000 proyectos de investigación y desarrollo entre 2005 y 2018 por € 4500 millones de participaciones privadas, € 1800 millones del Estado y € 1300 millones de las Regiones.

v) El Ministerio del Ordenamiento Territorial. El DNP no ha tenido la capacidad de coordinar en el territorio las actividades de los entes nacionales (particularmente los Ministerios) y menos con los proyectos de los entes territoriales, municipios y departamentos.

Como actualmente no existe sinergia entre estas estrategias y políticas ni se ha creado un ente regulador al más alto nivel que tenga como función articular las estrategias nacionales, regionales y locales en el territorio, es inaplazable crear un Ministerio del Ordenamiento Territorial con funciones transversales.

Esta institución, con enfoque de articulación horizontal en el territorio, debe lograr la sinergia de las políticas nacionales y sectoriales en el territorio con aquellas de los entes territoriales (RAP, los departamentos, los distritos, los municipios, los territorios indígenas y afrodescendientes) y con las corporaciones autónomas regionales (CAR).

En Francia, en la posguerra, se creó la DATAR [*Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale* (1963)] como un ente transversal para que el Estado dirigiera la organización y modernización del territorio, asegurara la coordinación y el seguimiento de las políticas territoriales y la acción de los establecimientos públicos del Estado que actuaban bajo su tutela.

El pensamiento keynesiano tuvo gran influencia en la PNOT (esta fue un **keynesianismo territorial** apoyado en la planeación indicativa), a través del manejo de las finanzas públicas, porque se estableció que las grandes infraestructuras a cargo del Estado eran indispensables y constituyían los fundamentos necesarios para una reorganización territorial. Se trató de estructurar puertos, aeropuertos, grandes vías, la infraestructura ferroviaria... Estas infraestructuras pesadas fueron un gran factor de conexión, dinamización y atractividad.⁵

En Colombia, hemos propuesto que la organización institucional propuesta para el Ministerio del Ordenamiento Territorial incluya cuatro direcciones:

- La primera tiene que ver con la coordinación interministerial para la gobernanza y el manejo del territorio en el sentido amplio del artículo 101 de la Constitución. Igualmente, debe incluir el manejo de las misiones que han sido presentadas en este texto, que no son restrictivas.

⁵ Commissariat général à l'Égalité des territoires (2015). 50 ans d'aménagement du territoire. Paris: La Documentation française, P. 27.

Ver Revéiz, É. (2023). El ordenamiento territorial en el siglo XXI: una visión holística con misiones. P. 22.

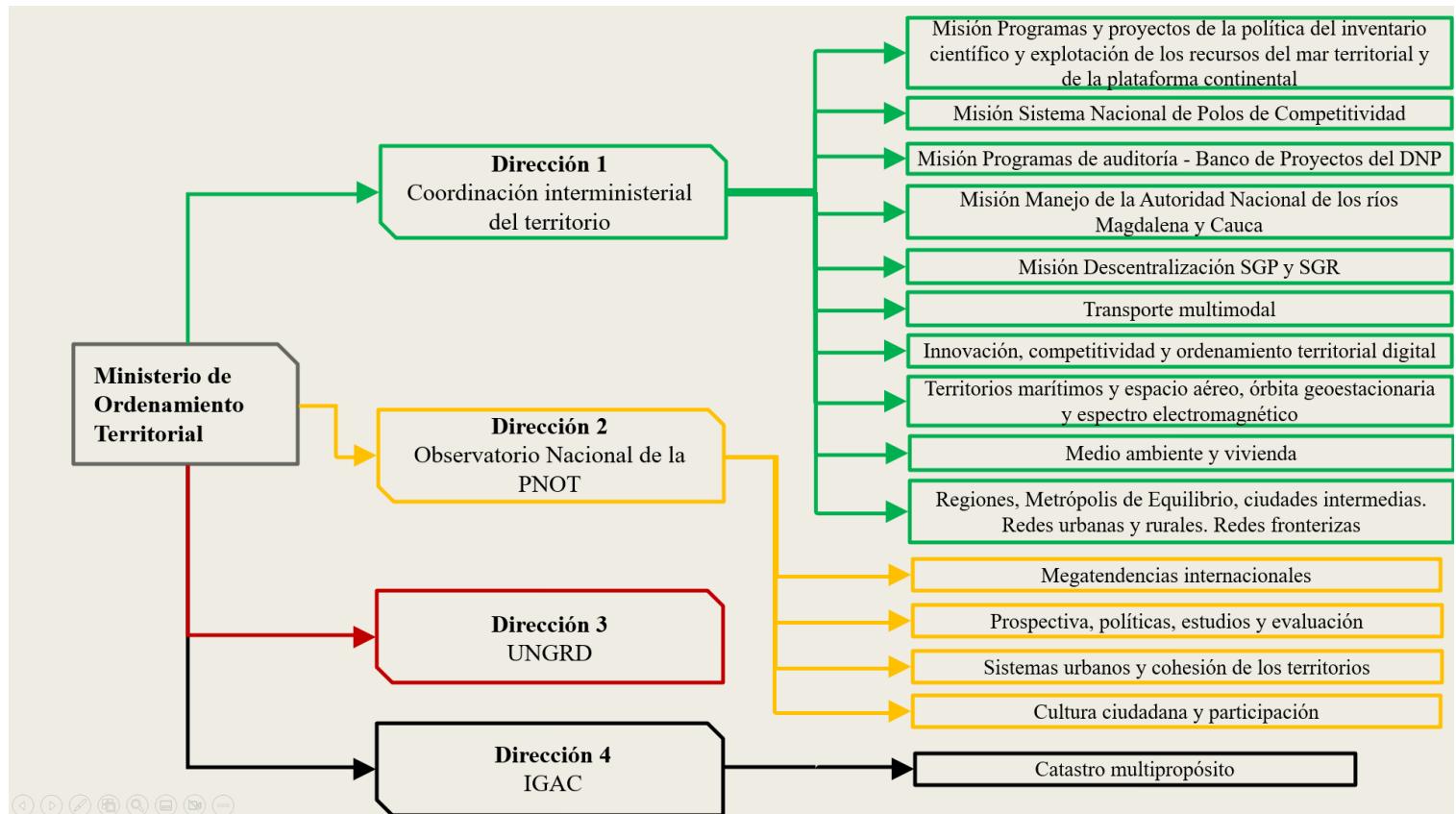
- La segunda, el Observatorio Nacional de la PNOT y los observatorios de las RAP tienen las funciones de hacer el seguimiento de los asuntos territoriales y ambientales, el análisis prospectivo, la evaluación y seguimiento de la PNOT, principalmente el Marco Territorial de Mediano Plazo, y el desempeño de estas políticas en relación con los POT del Distrito Capital y los distritos, los departamentos, los municipios y los territorios indígenas. También debe hacer un seguimiento del desempeño de las metrópolis de equilibrio, las ciudades intermedias, las ciudades fronterizas y, en general, los programas del mundo rural.
- Dada la importancia que ha cobrado la crisis del cambio climático, la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (UNGRD) debe ser fortalecida y trabajar bajo la tutela del Ministerio del Ordenamiento Territorial propuesto.
- El fortalecimiento del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) debe ser parte de la eficiencia y equidad tributaria entre el campo y la ciudad, entre grupos sociales y base de la legitimidad de las políticas públicas.
- El catastro multipropósito cobra gran importancia por sus funciones de formalización de la propiedad, regulador del mercado de tierras, instrumento de jurisdicción agraria y material básico para el sistema de notarías y registro.
- Es fundamental la creación de cadenas de custodia del catastro multipropósito para impedir que la corrupción y el clientelismo rampante invadan este eje fundamental para la eficiencia fiscal y la legitimidad del sistema político.

Se propone, como se hace con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, que el Gobierno nacional presente anualmente al país y a la opinión pública, a las comisiones del Senado y de la Cámara de Representantes, antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Marco Territorial de Mediano Plazo.

Este marco debe presentarse anualmente a los tres poderes del Estado, a la opinión pública y a la academia, y debe contener el desempeño del desarrollo territorial de los últimos tres años, así como la proyección de la calidad de vida de las ocho RET para los próximos años y la evaluación de los departamentos y las RET con el índice de concordancia del desarrollo territorial (ICDT) y con sus diferentes componentes (CTI en el territorio, IDH-I de la sociedad en los niveles del territorio, resiliencia interna y externa de los departamentos y las RET, cumplimiento de certificaciones en el territorio), habida cuenta de las vigencias fiscales territoriales y los grandes proyectos de desarrollo nacional y regional en ejecución.

Este ministerio sustituiría el Ministerio de la Igualdad y Equidad, cuya ley de creación fue declarada inexequible por la Corte Constitucional y que fue el resultado del clientelismo político, que tiene 5 viceministerios cuando el promedio de viceministerios del sistema es de 2.

Gráfico 1. Direcciones de la propuesta de creación del Ministerio de Ordenamiento Territorial



Fuente: Revéiz, É. (2023). *El ordenamiento territorial en el siglo XXI: una visión holística con misiones.* Bogotá: ACCE. P. 415.

Las finanzas territoriales deben estudiarse holísticamente (el poder central, Regiones, departamentos y municipios), analizando al tiempo la coherencia entre las competencias y los recursos disponibles en cada nivel, la capacidad de promover actividades productivas en el territorio que finalmente son las que generan riqueza y recursos para cubrir las necesidades sociales. El problema no es solo financiero y concertar un porcentaje de transferencias, como ha acontecido en Colombia.

Conclusión

1. La Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el Acto Legislativo que reforma el Sistema General de Participaciones el 10 de diciembre de 2024, tras ocho debates, como lo requiere la Constitución. Es un hecho consumado la modificación de los artículos 356 y 357 de la Constitución.

En el proyecto inicial, el artículo 357 establecía que el SGP de los departamentos, distritos y municipios crecería como porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación hasta llegar como mínimo el 46.5% de estos a partir del año 2035.

Se prevé, tras el proceso de concertación, el fortalecimiento de la autonomía territorial al establecer que el Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios represente como mínimo el 39.5% de los ingresos corrientes de la Nación a partir del año 2038. También que la Ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el SGP.

Igualmente, que no se podrán descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas. El parágrafo transitorio 1 estableció que el gobierno deberá presentar el proyecto de Ley que regule la organización y el funcionamiento del SGP de los departamentos, distritos y municipios en el primer mes de la legislatura siguiente a la entrada en vigor del Acto Legislativo.

2. Expedido el Acto Legislativo y analizado su proceso quedó claro que el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación trasladados **no son transferencias sino derechos**.
3. El proyecto inicial contemplaba el 46.5% de transferencias, cuyo guarismo fue modificado tras concertaciones y advertencias de ANIF, Fedesarrollo, Corficolombiana, Asobancaria, la CARF, los exministros de Hacienda, el DNP y el Ministerio de Hacienda, que concluyeron que era necesario bajar a 39.5% el guarismo en un periodo de 12 años a partir de 2027, en vez de 46.5% en 10 años, con el fin de evitar una crisis fiscal nacional.

En síntesis:

- **El proyecto inicial contemplaba un guarismo de 46.5%.**
- **La concertación llevó este guarismo a 39.5%.**

- La situación actual indica que el porcentaje transferido de hecho es de 23.6%.
- La Misión de Descentralización propuso un guarismo de 30.5%.

¿Y qué pasó con las Regiones, que son entidades territoriales?

Quedó claro que en los análisis no se contempló transferir a las Regiones, que son claves para activar el crecimiento económico regional y nacional, como lo hemos demostrado, ya que transferir recursos a ellas reemplazaría progresivamente el apoyo necesario al equilibrio externo y fiscal con los ocho polos de competitividad que hemos propuesto. Aumentar las transferencias del SGP hasta 39.5% de los ingresos corrientes de la Nación sería hacer lo mismo con más dinero, en ausencia de medidas y políticas claras para combatir la corrupción y la ineficiencia de muchos entes territoriales.

4. Por lo anterior, sugerimos respaldar el estudio desarrollado por la Misión de Descentralización durante dos años, que llegó a la conclusión de aumentar los derechos de las transferencias a un nivel de 23.6% a 30.5%.

Queda un margen de 9 puntos porcentuales que sugiero se dediquen a fortalecer las Regiones, en particular lo atinente a la nueva competencia que establecería un Sistema Nacional de Polos de Competitividad del orden Regional en 7 u 8 regiones colombianas, con el fin de fortalecer la economía regional y el crecimiento económico nacional. Este sistema estaría basado en la cooperación entre **la Región y los entes territoriales, el Estado, el sector privado, los centros tecnológicos y las universidades regionales**.

Existen experiencias probadas, por ejemplo en Francia, de crear polos de competitividad con este tipo de cooperación.

Quiero resaltar que estos polos de competitividad del orden regional ya fueron realizados con éxito en Francia, que incluyen 11 000 empresas y 1300 organismos de investigación y formación en 56 polos repartidos en el territorio. Se financiaron 4000 proyectos de investigación y desarrollo entre 2005 y 2018 por € 4500 millones de participaciones privadas, € 1800 millones del Estado y € 1300 millones de las Regiones.⁶

En el caso de Colombia, en precios constantes de 2023, un punto porcentual de los Ingresos corrientes de la Nación representaría 2.54 billones de pesos, es decir 583 millones de dólares del mismo año. Si se tomasen cinco puntos del margen mencionado de 9 puntos entre lo recomendado por la Misión de Descentralización y lo aprobado en el Acto Legislativo, llegaríamos a 12.7 billones de pesos, es decir 2900

⁶ Revéiz, É. (2022). *Deconstrucción y Concordancia del Desarrollo*. Bogotá: ACCE. P. 446.

millones de dólares, que es un gran esfuerzo productivo para el desarrollo regional y nacional.

En mi libro *Deconstrucción y Concordancia del Desarrollo*, expliqué la dinámica de los polos de competitividad, que puede ser útil para organizar estos en Colombia en el Sistema Nacional de Polos de Competitividad.

Un polo de competitividad se define como la combinación sobre un espacio geográfico dado de empresas, centros de formación y unidades de investigación que actúan alrededor de un mismo mercado en un mismo campo tecnológico o forman parte de un mismo clúster o cadena productiva. Trabajan con un enfoque común destinado a encontrar sinergias alrededor de proyectos comunes de innovación.⁷

Los polos de competitividad son una forma refinada institucional de los clústeres de Porter, como lo mostré en el libro *Deconstrucción y Concordancia del Desarrollo*. Su instrumentación podría reagrupar en programas proyectos como los mencionados en vez de la dispersión de proyectos que existe en Colombia, que no producen sinergia y que el DNP evaluó en cerca de 9.000 proyectos en 2022.

El carácter del polo de competitividad consiste en que crea sinergias en un proyecto común armonizando las acciones del Estado, las empresas, los centros de I+D y las regiones y entidades territoriales. Se pueden crear polos mundiales, nacionales y regionales de competitividad. Existen en Francia polos mundiales (ejemplo: aeronáutica y espacio, meditech, salud, etc.); polos con vocación mundial (industrias y agro-recursos, energía del mar, seguridad, química, etc.) y polos nacionales (cerámica, agro-nutrición, nuclear, láser, industrias de comercio, transacciones electrónicas, etc.).⁸

La gestión de un programa como este requiere que el gobierno y las regiones establezcan una zonificación geográfica de los polos y validen su forma jurídica con los actores de interés (la Región y los entes territoriales, el Estado, el sector privado, los centros tecnológicos y las universidades regionales), quienes firmarían un “contrato de polo”.⁹

El presidente de la RET crearía con los gobernadores un Comité de Coordinación para asegurar la gobernabilidad del polo, su relación con el Estado, las colectividades locales y los centros tecnológicos regionales.

En el caso francés, para evitar la politiquería, se contrató la evaluación de los proyectos del polo con Boston Consulting, que fortaleció la cooperación y el

⁷ Jacquet, N. y Darmon, D. (2005). *Les pôles de compétitivité. Le modèle français*. Etudes de la documentation française, p. 64.

⁸ Revéiz, É. (2022). *Deconstrucción y Concordancia del Desarrollo*. Bogotá: ACCE. P. 445.

⁹ Revéiz, É. (2022). *Deconstrucción y Concordancia del Desarrollo*. Bogotá: ACCE. P. 446.

compromiso entre la Región y sus entes territoriales, las empresas privadas, las universidades regionales y los centros tecnológicos.¹⁰

- 5. La estrategia de manejo del Acto Legislativo, cuya conciliación fue aprobada el 10 de diciembre de 2024, y que quedó condicionado a que se expida una ley de competencias con la cual se puedan definir las responsabilidades de los distintos niveles del Gobierno,¹¹ debería incluir para dar un salto cualitativo en el sistema y no hacer más de lo mismo, una clara política de lucha contra la corrupción del orden regional y local y de mejoramiento de las capacidades de los entes territoriales para el manejo de los recursos.**
6. Algunas competencias de la Región las he analizado con detalle en el texto. El Sistema Nacional de Polos de Competitividad ocuparía cinco puntos del margen entre la recomendación de la Misión de Descentralización (30.5%) y el guarismo aprobado en el Acto Legislativo (39.5%).
7. Los cuatro puntos restantes podrían aplicarse a otras competencias regionales que sugerí: El manejo y conservación del medio ambiente en el territorio de la Región; la creación de una autoridad organizadora integral de la movilidad urbana y de la priorización y ejecución de las vías terciarias; la creación de sistemas regionales de educación superior y de investigación científica e innovación tecnológica, que son más eficientes por las economías de escala que el modelo departamental que ha venido funcionando.
8. Existen otros modelos de desarrollo territorial como el modelo chino de las Zonas Económicas Especiales que es más difícil de instrumentar en Colombia, ya que en nuestro caso se trataría de concentrar los recursos en la Región Pacífica y Atlántica, las más atrasadas en el desarrollo.

¹⁰ Revéiz, É. (2023). *El ordenamiento territorial en el siglo XXI: una visión holística con misiones*. Bogotá: ACCE. P. 408.

¹¹ Revista Semana (10 de diciembre de 2024). Aprobada conciliación del Acto Legislativo que reforma el Sistema General de Participaciones, pero siguen los riesgos fiscales. Revista Semana. Recuperado de: <https://www.semana.com/economia/macroeconomia/articulo/aprobada-conciliacion-del-acto-legislativo-que-reforma-el-sistema-general-de-participaciones-pero-siguen-los-riesgos-fiscales/202439/>