

**Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga - ICP**  
**Estrategia de “colombianización” y divulgación - Programa de Políticas Públicas de Usaid**

“Esta publicación ha sido posible gracias al generoso respaldo del pueblo americano a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid). Los contenidos son responsabilidad del ICP y no necesariamente reflejan la opinión de Usaid o del gobierno de los Estados Unidos”

**Conversatorio sobre implementación de los contratos plan.**  
**6 de diciembre de 2011.**

El pasado 6 de diciembre de 2011 se llevó a cabo en las instalaciones del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP), el conversatorio sobre implementación de los Contratos Plan (CP), instrumento que permite establecer alianzas entre la nación y los entes territoriales para favorecer el desarrollo regional con visión de largo plazo.

El conversatorio permitió elaborar comentarios y plantear inquietudes acerca del borrador de decreto de implementación de los Contratos Plan, así como discutir sobre el alcance, plazo, financiación y costo político de este instrumento. Dicho evento contó con la participación de expertos en la materia e invitados especiales. Aquí las principales conclusiones.

**ELEMENTOS DE CONTEXTO**

- **Origen:** los CP tienen su origen en la Ley 1450 de 2011 o Plan Nacional de Desarrollo y en la Ley de Ordenamiento Territorial LOOT.
- **Definición:** consisten en un acuerdo de voluntades entre las entidades y organismos del nivel nacional y las entidades territoriales, las asociaciones de entidades territoriales y/o las áreas metropolitanas; o entre las entidades territoriales y esquemas asociativos territoriales, por medio del cual los firmantes se comprometen a la programación plurianual y a la financiación de políticas, programas, estrategias y proyectos que tengan un impacto sobre el desarrollo del territorio objeto del CP.
- **Objetivos:** “lograr la concertación de esfuerzos estatales para la planeación integral del desarrollo territorial con visión de largo plazo”<sup>1</sup>
- **Etapas:** los CP tienen que surtir tres etapas bien definidas:
  - I. Una precontractual, en la cual se definen los responsables de las propuestas y se estructuran y presentan los proyectos bajo la perspectiva de una visión compartida de territorio;

---

<sup>1</sup> Borrador de Proyecto de Ley “Por el cual se dictan disposiciones sobre la elaboración e implementación de los CP”. Ministerio del interior.

- II. Una contractual, en la cual se suscriben los acuerdos entre las partes y se ejecutan los proyectos, así como su seguimiento y evaluación; y
  - III. Una post contractual, en la cual se liquida el Contrato Plan y se efectúa la evaluación ex post del mismo.
- **Coordinación nacional:** el Departamento Nacional de Planeación – DNP establecerá los mecanismos que permitan adelantar estas tres etapas, y brindará asistencia técnica, capacitaciones y la expedición de los respectivos manuales. Sumado a esto, a través de un documento CONPES se fijarán los lineamientos de política general para los CP. Según sea el modelo (entre nación y territorios o entre territorios mismos) se asignarán las funciones de nación, departamentos, municipios y demás autoridades. Finalmente, con posterioridad a la suscripción de un CP y para la ejecución del mismo, podrá acudir a esquemas de alianzas público-privadas en los términos en que lo indique la ley.
  - **Confluencia del momento político:** existe una coyuntura favorable en que convergen varios elementos:
    - o Nuevos actores políticos regionales (nuevos alcaldes y gobernadores, enero 2012).
    - o Convergencia entre el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo territoriales (departamentales y municipales).
    - o Acuerdo de voluntades entre el gobierno nacional y las entidades territoriales
    - o Abundantes recursos de regalías.
    - o Proyectos de ley en curso: regalías; regímenes de departamentos, municipios y áreas metropolitanas, Alianzas público-privadas.
    - o Áreas de desarrollo rural (ARD) y áreas de consolidación priorizadas.
    - o *Clusters* y políticas de competitividad identificadas.
  - **Grandes retos:**
    - o Que sean las entidades territoriales quienes propongan y promuevan sus propios modelos de asociatividad (incluido en la LOOT).
    - o Fortalecer técnicamente a las autoridades territoriales en la elaboración, ejecución y evaluación de planes y programas de desarrollo.
    - o Reglamentar rápidamente los CP y la LOOT para que entidades territoriales tengan posibilidad de ejecutar ciertas competencias.

## LOS CONTRATOS PLAN COMO INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO

Los CP son una figura prometedora y con gran potencial, por lo cual lo pertinente en este momento es observar los aspectos que a la luz de ese potencial pueden presentar matices. En la actualidad se busca identificar los posibles riesgos y anticiparlos, para de ser posible prevenirlos. La experiencia de los CONPES es importante, la experiencia internacional también ha sido considerada. En ese sentido se han identificado algunos temas clave:

- **El objeto.** Existe una posible tensión en el contenido mismo del CP, en tanto estos pueden ir desde las estrategias del desarrollo territorial más grandes, como por ejemplo el desarrollo rural, hasta un proyecto local, como una casa de la cultura.
- **Los plazos.** La inercia natural de los procesos políticos puede hacer que el tiempo de los CP corresponda con los períodos de gobierno de las entidades territoriales, es decir, con el mandato de alcaldes y gobernadores. Sin embargo la intención es apostarle al largo plazo, trascendiendo los períodos de gobierno; ese es el segundo reto.
- **La financiación.** De un lado tenemos la aspiración de los entes territoriales que buscan al Estado como un financiador importante de este tipo de procesos; pero del otro lado, el Estado aspira a que nuevas fuentes, como los recursos provenientes de las regalías, sean aplicadas al desarrollo territorial y propósitos comunes, canalizadas por instrumentos como los CP.
- **La administración.** La administración enfrentaría el riesgo de que “nadie desea” la creación de nuevas burocracias para la administración de los CP; sin embargo, una figura de este tipo no tendría sentido si no está anidada dentro de un arreglo institucional que garantice todo lo que se propone, pues el CP no puede funcionar en el aire. Este es un riesgo menor, de carácter operativo.
- **Los riesgos políticos.** Se relacionan con la incertidumbre que genera la naturaleza del largo plazo y los riesgos de cooptación que pueden crearse alrededor de estas herramientas.

### LO QUE PIENSAN LOS ESPECIALISTAS

- **Juan Mauricio Ramírez, subdirector, Departamento Nacional de Planeación - DNP**

Lo que se discute hoy es un cambio transcendental, un “click” en el gobierno nacional mismo, en términos de pensar territorialmente en lugar de pensar sectorialmente. El ejercicio típico es la regionalización del presupuesto, uno de los documentos más esperados por las regiones y el Congreso; pero esto que discutimos hoy es en últimas la verdadera regionalización del territorio.

Otro cambio importante se relaciona con los niveles de espacios relevantes, los cuales dejan de ser municipios y departamentos, pues ahora son las regiones, por ejemplo la Mojana y la Altillanura. Ese es uno de los retos del desarrollo territorial en Colombia, que justamente tiene que ver con el tema de la asociatividad y la planeación del territorio. Otro ejemplo son las cuencas, las cuales no siguen las divisiones político-administrativas y en las cuales se hace necesario trabajar el tema de la asociatividad entre el gobierno y los entes territoriales, y entre los entes territoriales mismos. Cabe resaltar además que en 2012 habrá unas pruebas piloto con apoyo de USAID, para identificar dificultades y potencialidades.

Finalmente vale la pena mencionar una de las preocupaciones del Ministerio de Hacienda, que consiste en establecer ¿Quién garantiza que estos contratos se cumplan? Esto además teniendo el ejemplo del transporte masivo, un compromiso que funciona como el Contrato Plan, pues el gobierno nacional aporta el 70% de los recursos, el ente territorial 30% y ambos se comprometen con ciertas obligaciones, pero han existido dificultades cuando los entes territoriales incumplen. Existe el riesgo entonces de si se van a cumplir o no los CP. Muy relacionado con lo anterior está el tema de los incentivos. ¿Están los incentivos correctamente alineados? ¿Qué motivaría a los territorios a elaborar un Contrato Plan?

- **Marcela Prieto, directora ejecutiva, Instituto de Ciencia Política**

Es muy importante la adecuada escogencia de esos proyectos piloto, pues se deben tener en cuenta las complejidades y diversas variables que existen, desde los retos políticos, hasta el tema geográfico, presencia del Estado, infraestructura, entre otros, para lograr que estos planes piloto sean representativos y conseguir que verdaderamente funcionen.

- **Juan Mauricio Ramírez**

La agenda regalías. Este es un tren que ya salió, con 90 millones de pesos, entre el 2012 y el 2020, para las regiones. Son recursos de las regiones, y al respecto el gobierno nacional puede optar por quedarse al margen y observar o involucrarse y apoyar a las regiones para definir conjuntamente las agendas prioritarias y apoyar la formulación de proyectos de gran impacto, bajo un tema de corresponsabilidad, para que se utilicen los recursos de las regalías de manera eficiente.

- **Helver García, consultor**

Un tema importante es la articulación con la institucionalidad privada, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. Si bien es cierto que los CP sólo pueden ser firmados entre actores del sector público, es importante definir las condiciones, límites y responsabilidades de estos terceros actores y los eventuales escenarios de participación.

- **Carlos Rodríguez, consultor**

¿Cuál es el problema central sobre el que buscan enfocarse los CP?

Es un conjunto de retos que tiene el país en su desarrollo más allá del municipio o del departamento:

- uno tiene que ver con el alcance y el tipo de acción,
- otro con el plazo,
- la fuente de los recursos y hasta donde el ente privado participa,
- los niveles de control, pues la atomización dificulta la rendición de cuentas,
- los límites de acción conjunta de los mandatarios en los entes territoriales, por ejemplo las Corporaciones Autónomas Regionales - CAR, que se ven limitadas en términos de las competencias jurídicas al proteger las cuencas, y
- finalmente, el efecto grande que se busca es el impacto económico, social, el cual es difícil de medir.

El gran aspecto diferencial de este instrumento es que contractualiza las obligaciones y busca armonizar los presupuestos de los entes, intentado hacer confluencia de recursos. Del mismo modo, se debe tener en cuenta que este es un instrumento público donde la iniciativa y suscripción del plan se lleva a cabo por la nación, las gobernaciones y las alcaldías.

La lógica de las tres etapas (pre-contrato, contrato plan y pos-contrato) se diseñó pensando en que es un acuerdo que se perfecciona gradualmente, como una especie de embudo, que gradualmente va perfeccionando las iniciativas y estructurándose política y técnicamente. Por ejemplo en Francia, en donde ya existe la quinta generación de este instrumento pues se aplica desde la década de los 80s, una de las grandes lecciones es que la estructuración de proyectos es fundamental para garantizar el éxito del instrumento.

Los recursos que pueden ligarse a los CP son rentas propias de los entes participantes, cofinanciación nacional, recursos del Sistema General de Participaciones, operaciones de crédito público y entradas por concepto de regalías. Al respecto se ha propuesto elaborar planeación teniendo en cuenta los ciclos políticos ligados al período de gobierno de los mandatarios, pero asociados a metas de mediano y largo plazo.

- **Diego Bautista, subdirector, Programa de Políticas Pública de Usaid**

Existe un tema conceptual muy fuerte, ya muy bien establecido, pero valdría la pena realizar una precisión para establecer qué tanto está contemplado en el decreto el tema de la institucionalización. El reto es pasar del concepto a la institucionalización, ¿Cómo se diseñará el arreglo institucional?, ¿Cómo será el diseño fiscal?, ¿Los alcaldes y gobernadores tendrán que ir a concejos y asambleas a aprobar estos acuerdos?, ¿El gobierno hasta qué punto va a cofinanciar?

- **Sonia Durán, secretaria de Región Capital e Integración Regional, Gobernación de Cundinamarca**

De haberse aplicado antes, esta herramienta habría fortalecido el proceso de descentralización. Preocupa que no se vea como instrumento para fortalecer la asociatividad, por lo cual puede ser asociado con un concepto de regionalización muy particular. Este punto es importante pues La Mojana no es un ejemplo de regionalización, es un problema regional atendido de manera nacional. En el caso de la Altillanura existe mucha desazón pues se percibe como un macroproyecto nacional y no con una visión regional, con un enfoque territorial. Riesgo grande: no aparece la línea conductora con los esfuerzos asociativos de regiones en la LOOT.

Es una figura asociativa nueva, que no había sido reglamentada, que necesita “dientes”. Existe una debilidad estructural para ejecutar proyectos. Lo cierto es que nunca llegan los proyectos a fase 3. Las regalías por ejemplo son los recursos más importantes que recibirán los entes territoriales, muchos de ellos destrozados por el invierno. En consecuencia, el *enforcement* al proyecto debe ser condición *sine qua non*.

- **Amilkar Acosta, exparlamentario y consultor**

Veo en el proyecto de decreto un gran déficit de institucionalidad, lo cual es lo único que puede dar lugar a que esto se de sobre la base de ello al largo plazo. Donde no hay institucionalidad no hay largo plazo.

Otra preocupación: Tal como está concebido esto, habrá tantos CP como proyectos a ejecutar, lo cual le suma una complejidad enorme. Ello al tiempo que deja abierta la posibilidad de acordar, por ejemplo, a tres municipios directamente con el Estado nacional, pero ¿cómo se yuxtapone esto con los planes departamentales y con los planes regionales una vez inicien estos procesos?

Lo que muestra todo esto es la ausencia de planes regionales de desarrollo. De este modo, los CP pueden ser una fuente de conflictos políticos y de competencia entre municipios, especialmente a los que originalmente les correspondían recursos.

De acuerdo a lo que se ha discutido aquí, uno de los objetivos de los CP es buscar alinear políticas. Sin embargo esto debe ser al inverso. Los CP no deben dictar la política macro, sino al revés.

No tiene mucho sentido eso de los precontratos, contratos y poscontratos. El contrato es uno solo, con distintas etapas, pero estos esquemas deben tener funcionalidad, la cual está en línea con la simplicidad.

Si bien es cierto que se plantea en el artículo No. 2 que este es un acuerdo de voluntades, se debe tener presente que el gobierno nacional es quien tiene toda la discrecionalidad, en tanto el gobierno es quien decide con quien hace Contrato Plan. En consecuencia lo que hay es un “pie forzado”, no un acuerdo de voluntades. Es así que quien no pase por los CP no conseguirá los recursos.

Este esquema es muy similar a los fondos de cofinanciación durante el gobierno Barco, pese a que sabemos que posteriormente la herramienta se politizó fuertemente, era importante porque estimulaba el esfuerzo fiscal de los entes territoriales.

Adicionalmente, cabe destacar que esto resulta ser un gran retroceso en la descentralización, en términos de autonomía, autogestión territorial, porque es el gobierno central quien pone la mayoría de los recursos. Es entendible que quien aporta la mayor parte de los recursos sea quien impone las reglas, sin embargo, esto va en detrimento de la autonomía y de la autogestión.

Por último, la herramienta proporciona dos oportunidades valiosas: permite por un lado armonizar la visión regional del desarrollo con las prioridades estratégicas de la nación y, por otro, puede ser una forma de articular el nivel regional con el nivel nacional. Para que esto sea posible, es necesario contemplar una instancia o mecanismo de concertación, como única forma de evitar el caos que se deriva de tener tantos CP como proyectos existan.

- **Juan Mauricio Ramirez**

Compartiendo muchas de las inquietudes, quisiera resaltar los tipos de CP que hemos contemplado hasta el momento desde el DNP, y donde sabemos que los temas de institucionalidad y asociatividad deben ser prioridades:

1. CP entre el departamento y la nación.
2. CP en territorios pertinentes (priorizados en el PND)
3. CP con otros esquemas asociativos.

- **Santiago Tobón, consultor**

Un riesgo importante para los CP es que se manifieste explícitamente que se llevaran a cabo “siempre y cuando haya recursos”. Esto preocupa por dos razones:

- Los CP alinean política nacional con local, pero no hay un espacio para esto. No existen espacios en las regiones para sincronizar la visión regional compartida de los problemas e incorporarla en los planes de desarrollo.
- No hay conexión con el sistema presupuestal. La gran ventaja de los CP, el mediano/largo plazo, no es posible si no se incorpora como definición del presupuesto. Los CP no deben ser para utilizar liquideces sino para planeación a futuro. En caso contrario, el tema va a depender de la existencia de los recursos y se pierde el compromiso.

- **María Consuelo Rodríguez, consultora, abogada especializada**

En términos de la institucionalidad, el DNP se va a convertir en el principal articulador, por tanto debe fortalecerse. Se debe evitar también el traslape institucional, para no apuntar a todos lados. La parte operativa es muy complicada, los detalles de la operación deben quedar incluidos, pues el ejecutor se encontrará con las dificultades.

- **Amilkar Acosta**

Si no involucran el tema de pre inversión, los CP se convierten en un espejismo para las entidades territoriales y para la región. Existe una barrera muy grande por la misma debilidad institucionalidad ya mencionada. Sería como “darle pan al que no tiene dientes”.

- **Luis Ignacio Betancur, consultor**

La gran preocupación es que desde el gobierno Samper han existido cuatro figuras que no han sido efectivas, por lo cual se han perdido los recursos. La pereza fiscal de los municipios no puede dejarse de lado, y esa práctica estructural de solicitar recursos estatales sin un compromiso de presupuestos territoriales garantizado.

- **Marcela Prieto**

Los criterios de asignación, especialmente en recursos de regalías, deben evitar la perpetuación de la pobreza. Los incentivos deben apuntar a las necesidades reales.

- **Jaime Andrés Niño, director Programa de Políticas Públicas de Usaid**

Un elemento clave de esto es reconocer las fortalezas y debilidades en la gestión pública, en la relación nación-territorio. Es evidente la gran debilidad del Estado para planear el desarrollo territorial desde el nivel central (Bogotá). Planeación Nacional cumple una función importante a la hora de integrar lo territorial a la visión de nación, sin embargo sigue siendo pobre el desempeño y gestión a nivel territorial y por tanto se debe fortalecer la planeación de abajo hacia arriba. Otro elemento es la capacidad de estructurar proyectos no sólo a nivel nacional sino en lo territorial, por ejemplo un tren de cercanías.

- **Juan Mauricio Ramirez**

Los CP no son los únicos mecanismos. Existen otras acciones importantes adelantadas por Planeación Nacional como el acompañamiento a 500 municipios en la realización de los planes de desarrollo locales, en terreno, con prioridades en temas de riego y lucha contra la pobreza; esto como parte de un programa más grande, en proceso de diseño, para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los entes territoriales.

Sumado a esto, se está haciendo una reingeniería de FONADE, como gran herramienta para la estructuración de proyectos, al tiempo que se espera crear una segunda subdirección general en el DNP, que sería una subdirección para el desarrollo territorial, especializada en los CP.

## SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

Luego del intercambio de percepciones e inquietudes, se llegó a un consenso con respecto a los CP como una potencial herramienta de fortalecimiento de las entidades territoriales con menor nivel de desarrollo, en temas cruciales como la infraestructura, las comunicaciones, los servicios básicos, entre otros. Es además una forma de incorporar el desarrollo regional y territorial en la agenda nacional, a la vez que puede llegar a constituir un gran aporte en el fortalecimiento de la capacidad de planeación, gestión y financiación de proyectos y la institucionalidad a nivel municipal, departamental y regional.

A mediados del 2011, al sancionar la nueva Ley de Ordenamiento Territorial, el presidente de la República Juan Manuel Santos presentó los CP como una herramienta novedosa que faculta a las regiones, unidas por departamentos o municipios, para que tengan competencias que hoy sólo tiene la nación con base en proyectos bien estructurados, y cuyas “posibilidades son tan limitadas como su ingenio y visión”<sup>2</sup>.

Por tanto, en aras de fortalecer este mecanismo y prevenir obstáculos al desarrollo regional, sintetizamos a continuación las principales inquietudes y preocupaciones que los expertos asistentes al conversatorio manifestaron:

- Existe una gran preocupación por el tema privado. El Contrato Plan es un documento público, por eso los firmantes son entidades públicas, sin embargo eso no excluye que la operación del proyecto con el que ya se ha comprometido puede involucrar privados. Sumado a esto, el tema será materia de la ley de alianza público-privada<sup>3</sup>, lo cual debe armonizarse, y por ende, un tema importante es la articulación con la institucionalidad privada.
- ¿Qué es lo nuevo? Lo nuevo es el hecho de elevar a compromiso de obligatoriedad con garantía los acuerdos, con compromiso de rentas futuro. Además, por lo general, hoy los convenios interadministrativos son unisectoriales y bilaterales, mientras los CP serían principalmente multisectoriales.
- Los CP deben ser al final un mecanismo de gobernanza, para fortalecer el recaudo municipal.
- Es importante el proceso. El CP es un punto de llegada, no un punto de partida.
- ¿Quién garantiza que estos acuerdos se cumplan? Es una figura asociativa nueva que necesita “dientes”.
- Es un reto fundamental pasar del decreto a la institucionalización. Existe en el proyecto de decreto un gran déficit de institucionalidad, lo cual es lo único que puede dar lugar al largo plazo. Donde no hay institucionalidad no hay largo plazo.

---

<sup>2</sup> Presidencia de la República. *Presidente Santos destaca que las regiones podrán hacer ‘CP’, gracias a la Ley de Ordenamiento Territorial*. Bogotá: Sistema Informativo del gobierno. 28 de junio de 2011. Disponible en: [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Junio/Paginas/20110628\\_10.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Junio/Paginas/20110628_10.aspx), consultado el 2 de diciembre de 2011

<sup>3</sup> Proyecto de ley radicado por el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación el 2 de noviembre de 2011. Actualmente se encuentra aprobado en primer y tercer debate, en las comisiones cuartas de Senado y Cámara. Ver: <http://congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-la-cual-se-establece-el-regimen-juridico-de-las-asociaciones-publico-privadas-se-dictan-normas-organicas-de-presupuesto-y-se-dictan-otras-disposiciones-asociaciones-publico-privadas/6506/#tab=2>, consultado el 14 de diciembre de 2011.

- Los CP pueden ser una fuente de conflictos políticos y de competencia entre municipios, especialmente a los que originalmente correspondían recursos.
- Hasta el momento se ha dejado abierta la posibilidad de CP entre municipios y el Estado nacional directamente, pero ¿cómo se relaciona esto con los planes departamentales y con los planes regionales, cuando esto se de?
- Uno de los objetivos de los CP es buscar alinear políticas. Sin embargo esto debe ser al inverso. Los CP no deben dictar la política macro, sino al revés.
- No tiene mucho sentido eso de los precontratos, contratos y poscontratos, pues el contrato es uno solo, y esto le quita simplicidad.
- No es clara la línea conductora entre los CP y los esfuerzos asociativos de regiones contemplados en la LOOT.
- Se debe repensar el tema de los precontratos. Es posible reemplazar un precontrato por la pre inversión.
- Mensaje a Planeación Nacional: lo que sucedió en La Guajira con el servicio de agua potable es el mejor ejemplo de cómo no deben funcionar los CP, pues en esa oportunidad se obtuvo un crédito con el Banco Mundial por 90 millones de dólares sin tener proyectos elaborados. En consecuencia, al obtener los recursos se comenzó a pensar cómo utilizarlos y el proceso debe ser a la inversa. El resultado es que hoy, siete años después, no se han llevado a cabo las obras y ningún municipio de La Guajira cuenta con agua potable.
- Se ha planteado que los CP serían principalmente multisectoriales, a diferencia de lo que ocurre en la actualidad, ¿cómo garantizar esto si el límite es la visión de los entes territoriales?
- En tanto habrá tantos CP como proyectos a ejecutar, lo cual le suma una complejidad enorme, resulta evidente la insuficiencia institucional.
- El tema del acuerdo de voluntades no es muy claro, pues es el gobierno nacional quien tiene toda la discrecionalidad de decidir con quien realiza o no CP.
- ¿Pueden o no realizarse CP sin el gobierno nacional? Sin su aprobación?
- Es indispensable un mecanismo o instancia que armonice la visión regional del desarrollo con las prioridades estratégicas de la nación.
- Un riesgo importante para los CP es que se manifieste explícitamente que se llevaran a cabo “siempre y cuando haya recursos”.
- Se debe evitar también el traslape institucional.
- Si no involucran el tema de pre inversión, los CP se convierten en un espejismo para las entidades territoriales y para la región.
- Se debe fortalecer la planeación de abajo hacia arriba.
- Los criterios de asignación y los incentivos generados también son un tema central.