

**LA REGIONALIZACIÓN COMO MODELO DE ORGANIZACIÓN PARA MEJORAR
LA EFICIENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA**

Autor

EDWING ALFREDO CÁNDELO CORTÉS

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Magister en Administración
de Organizaciones

UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA - UNAD

ESCUELA DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, CONTABLES, ECONÓMICAS Y DE
NEGOCIOS

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN DE ORGANIZACIONES

Junio de 2019

Director: Fernando Alberto Bravo Bonilla

Resumen

El presente documento monográfico como alternativa de trabajo de grado, recopila los resultados de la investigación adelantada dentro un proyecto aplicado, que combinó la compilación y el análisis de experiencias acerca de la Regionalización como tema central, a partir del cual se sigue una ruta metodológica, elaborando una presentación crítica, que inicia con una contextualización y descripción amplia con cifras, estadísticas, valoración de los hechos y sus efectos en la gestión pública de la problemática abordada. Serie seguida se trazan los objetivos y se realiza la justificación técnica, que permite esbozar los escenarios que resultarían de adelantar acciones, y en caso contrario no hacerlo frente a los planteamientos que se realizan. Componentes iniciales que se desarrollan a través de la bibliografía encontrada e incorporando el ejercicio profesional del Autor como Estudiante.

En un tercer componente, se presenta y valora el posible impacto de una propuesta como modelo de organización político-administrativa de los entes territoriales departamentales de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño, en la cual se plantea fusionar sus estructuras, buscando reducir los procesos, optimizar los tiempos, elevar la eficiencia de los recursos y mejorar el bienestar de sus comunidades.

Finalmente, se llega a las conclusiones respectivas, producto de las indagaciones estudiadas, el cotejo con otras iniciativas similares a la propuesta emanada de los resultados y con los diferentes puntos de vista de los diversos actores consultados como fuente primaria y secundaria; terminando con las recomendaciones que a nivel de opinión personal surgieron del proceso.

Palabras clave: Regionalización, gestión pública, políticas públicas, eficiencia, organización, modernización, recursos, inversión, competitividad.

Abstract

This monographic document as an alternative of degree work, collects the results of the research carried out in an applied project, which combined the compilation and analysis of experiences about Regionalization as a central theme, from which a methodological route is followed, elaborating a critical presentation, which begins with a contextualization and a broad description with figures, statistics, assessment of the facts and their effects on the public management of the problem addressed. Next series the objectives are drawn up and the technical justification is made, which allows to outline the scenarios that would result from advancing actions, and otherwise not to do so in front of the expositions that are made. Initial components that are developed through the bibliography found and incorporating the author's professional practice as a student.

In a third component, the possible impact of a proposal as a model of political-administrative organization of the departmental territorial entities of Chocó, Valle del Cauca, Cauca and Nariño is presented and evaluated, in which it is proposed to merge its structures, seeking to reduce processes, optimize times, increase the efficiency of resources and improve the well-being of their communities.

Finally, we reach the respective conclusions, product of the researches studied, the comparison with other initiatives similar to the proposal emanated from the results and with the different points of view of the diverse actors consulted as primary and secondary source; ending with the recommendations that at the level of personal opinion emerged from the process.

Keywords: Regionalization, public management, public policies, efficiency, organization, modernization, resources, investment, competitiveness.

Prólogo

La principal motivación para el desarrollo de la presenta propuesta de investigación, que surgió como alternativa de trabajo de grado, se fundamente en que a pesar de la enorme riqueza natural que poseen las principales regiones en que se ha dividido histórica y territorialmente la geografía de Colombia; y que este año en el mes de octubre, con nuevos comicios a nivel nacional, cumple 31 años desde que en 1988 se celebraran las primeras elecciones populares de alcaldes y gobernadores en el país; los avances en materia de integración, visión compartida, gestión administrativa y eficiencia en la inversión pública, que redunden positivamente en lo administrativo, político, social y económico, no son esperanzadores para el crecimiento, desarrollo y el bienestar nacional.

Por el contrario, la corrupción, la burocracia y politiquería; la tramitología y los sobrecostos, son el caldo de cultivo cada vez más desbordado; que han llevado al país a pensar en propuestas hasta sin eco real que plantean acabar con las gobernaciones y las asambleas.

En la investigación se hace la revisión del Estado del Arte y los Referentes Histórico, Espacial, Normativo, Conceptual y Teórico del tema, dentro del cual se hace un recorrido detallado, iniciando por la Constitución Política de Colombia de 1991, culminando en los diferentes modelos de asociación territorial y en las experiencias de países “espejo”, especialmente latinoamericanos.

Las dificultades para el desarrollo de la investigación se presentaron especialmente en la atomización de la información, la falta de referentes bibliográficos con amplia profundidad, la inexistencia de algunos datos, la resistencia política hacia el tema y las posiciones subjetivas de diversos actores socioeconómicos claves que fueron consultados por su nivel de importancia.

NOTA

FIRMA JURADOS

Jurado 1 _____

Jurado 2 _____

Dedicatoria

¡A todos mis Ángeles que desde el cielo siempre me guían y acompañan!

¡Con todo el amor del mundo a mi Padre Ricaurte Candelo Aguirre, que se encuentra en el seno de nuestro Señor y con la Virgen Santísima!

Muy especialmente a mis primas Libia Stella y Marcela; a mis Abuelos, a mis Tíos y a mis Suegros; quienes ya no nos acompañan en la tierra y en todo momento sabemos que están a nuestro lado, ¡llenándonos de sabiduría y de su luz bendecida!

A mi Madre, a mi Esposa y a mi Hijo por ser la razón verdadera de mis deseos de superación; por su comprensión y paciencia por aquellos momentos no compartidos, ¡dedicados a la academia y al trabajo!

A mi Sobrino y a mis Hermanos; ¡y a toda mi familia y personas que de alguna forma o manera han contribuido en mi proceso y camino a procurar ser una persona íntegra e integral, cada vez mejor!

Para Ustedes, un fortísimo abrazo y bendiciones infinitas, muchas gracias ..

¡Amén!

Tabla de contenido

Resumen	I
Palabras clave	I
Abstract	II
Dedicatoria	V
Introducción	13
1. Planteamiento del problema	14
1.1 Antecedentes, contexto de desarrollo y descripción del problema	14
1.2 La función administrativa	16
1.3 Gestión pública eficiente y efectiva	16
1.4 Acciones para una Gestión Pública Eficiente	18
1.5 Ineficiencia y malgasto del Estado colombiano frente a Latinoamérica y el Caribe	20
1.6 División político-administrativa de Colombia	24
1.7 Regiones territoriales en Colombia	27
1.8 Categorización de los entes territoriales	30
1.9 Localización y caracterización muestral del problema	30
1.10 Identificación y cuantificación de los impactos del modelo colombiano actual en la zona muestral del problema	37
1.11 Efectividad de las transferencias corrientes a las Contralorías departamentales	39
1.12 Formulación o Pregunta del problema	42
2. Justificación	43
3. Objetivos	47
3.1 Objetivo general	47
3.2 Objetivos específicos	47
4. Metodología de investigación	48
4.1 Tipo de Estudio	48
4.2 Variables de estudio para la regionalización	49
4.3 Muestra piloto para la investigación: <i>Choco, Valle del Cauca, Cauca y Nariño</i>	51
5. Ventajas y desventajas de la descentralización frente a la regionalización	Marco
Referencial	52
5.1 La Descentralización	52
5.2 Diferencias entre Descentralización, Desconcentración, Delegación y Devolución	58
5.3 La Descentralización como política de desarrollo regional en América Latina	58

5.4 Centralización, Descentralización, Desconcentración y Delegación en Colombia	60
5.5 La Regionalización	61
5.6 Regionalismos y regionalización	61
5.7 Estado del Arte	62
5.8 La regionalización y el desarrollo sostenible	66
5.9 Los objetivos del milenio y la regionalización	67
5.10 La regionalización en Colombia	68
5.10.1 Normatividad nacional para la regionalización en Colombia	69
5.10.2 La Regionalización en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022	73
5.10.3 Región Administrativa y de Planificación Especial - RAPE	76
5.10.4 La regionalización en Colombia y sus beneficios para el desarrollo	82
5.11 La Regionalización como modelo de Descentralización	85
5.12 Riesgos de la Descentralización a través de la Regionalización	88
6. Resultados del trabajo de campo y la aplicación de las herramientas de investigación	91
6.1 Instrumentos utilizados	91
6.2 Análisis de la consulta a expertos	91
6.3 Actores y expertos consultados	91
6.4 Respuestas a las preguntas consolidadas	92
6.5 Hablan los gobernadores	95
6.6 Interpretación de los resultados	98
7. Propuesta	100
7.1 Modelo administrativo, ejecutivo y político	101
7.2 Estructura propuesta y organigrama	103
7.3 Valoración de los beneficios de la propuesta	105
7.4 Coeficientes para las estimaciones	105
7.5 Requerimientos e inversiones	107
8. Conclusiones	109
9. Recomendaciones	111
10. Referencias bibliográficas	114
Anexos	119

Lista de cuadros

	Pág.
No. 1. Departamentos y municipios de Colombia	26
No. 2. Categorización de los municipios según ICLD y población	30
No. 3. Caracterización General y Demográfica de la Región Pacífica a 2018	32
No. 4. Cobertura en Vivienda y Servicios Públicos de la Región Pacífica	33
No. 5. Economía de la Región Pacífica entre 2016 - 2018	34
No. 6. Condiciones de Seguridad y Pobreza de la Región Pacífica	34
No. 7. Número de Cargos y Funcionarios por Departamento en la Región Pacífica	35
No. 8. Ingresos de los Departamentos de la Región Pacífica (Certificaciones Ley 617 de 2000)	36
No. 9. Opinión de Exmandatarios frente a la eliminación de las Gobernaciones	96
No. 10. Selección de los factores de cambio: Matriz DOFA	97
No. 11. Análisis morfológico para la Regionalización en Colombia	97
No. 12. Ineficiencia del sector público colombiano	105
No. 13. Reducción del coeficiente de ineficiencia en la RAP Pacífico	106
No. 14. Estimación y valoración de algunos beneficios	106

Listado de Tablas

	Pág.
No. 1. Conceptos claves en Políticas Regionales a lo largo del tiempo	65

Lista de figuras

	Pág.
No. 1. Malgasto público en la Región	22
No. 2. Departamentos de Colombia	25
No. 3. Mapa de las regiones territoriales en Colombia	29
No. 4. Mapa de localización de los departamentos de la Región Pacífica Colombiana	31
No. 5. Mapa de la Región Administrativa y de Planificación del Pacífico - RAP Pacífico	81
No. 6. Organigrama estructura administrativa para la regionalización en Colombia	103
No. 7. Estructura Organizacional/Organigrama Gobernación de Chocó	119
No. 8. Estructura Organizacional/Organigrama Gobernación del Valle	119
No. 9. Estructura Organizacional/Organigrama Gobernación del Cauca	120
No.10. Estructura Organizacional/Organigrama Gobernación de Nariño	120

Lista de gráficos

	Pág.
No. 1. ¿Sabe que es la Regionalización?	93
No. 2. ¿Sabe que es y a que se dedica es la RAP Pacífico?	94
No. 3. Imagen y gestión de las Asambleas y Contralorías departamentales	95

Introducción

La República de Colombia, tiene una política pública y un ordenamiento territorial centralizado, que emana desde su Constitución Política de 1991. La nación está en la búsqueda de nuevos horizontes, en el diseño e instrumentación de los escenarios estructurales y territoriales, que respondan como una manifestación a los propósitos colectivos. Orden que tiene su columna vertebral en la descentralización, la autonomía territorial, la democracia participativa, la reestructuración de la organización territorial, el desarrollo sostenible, espacialmente armónico; el desarrollo social y el respeto por la diversidad cultural.

Dentro de lo cual la regionalización como un concepto de carácter administrativo y de manejo de los recursos públicos, que va de lo macro a lo micro, resulta entonces como una alternativa estratégica para el desarrollo, como respuesta a los problemas de inestabilidad de tipo económico, político, ambiental y social, por la que atraviesan la mayor parte de los 1.103 municipios de Colombia, que vienen apostándole a la creación de regiones y provincias como figuras promotoras endógenas del desarrollo, basadas en relaciones de confianza, cooperación y solidaridad.

Regiones, que deben entenderse, no solo como una estrategia para aunar esfuerzos, sino también para reducir el gasto público, por medio de la posibilidad de integrar a los departamentos; que no necesariamente, sean colindantes desde lo espacial, permitiendo tal vez, menores “cargas” administrativas y presupuestales a través de acciones unificadas, potencializando sus recursos físicos, materiales y humanos tangibles e intangibles.

1. Planteamiento del problema

1.1 Antecedentes, contexto de desarrollo y descripción del problema

Los Estados tienen el rol de encaminarse desde una visión regional con el propósito de democratizar los entes públicos de los territorios y a construir un nuevo marco institucional, soportado legalmente en los mecanismos populares y ciudadanos de participación, y la voluntad política; impulsando espacios y lugares de inclusión social y descentralización del poder.

Para ello, los países deben diseñar nuevas políticas de ordenamiento territorial a nivel nacional, que marquen el derrotero, delinee los planes y establezcan los instrumentos que ayuden a dar solución a problemas consuetudinarios como la violencia, la extrema pobreza, el menoscabo de los recursos naturales y ambientales, y el desarrollo económico de cada una de las regiones, donde los POT modernos, juegan ahora un papel clave.

Estas políticas de Ordenamiento Territorial además deben orquestar proyectos de desarrollo social, que busquen subsanar dificultades ancestrales, tales como la deficiencia o la carencia de servicios públicos básicos, el desempleo, subempleo, depuración ambiental, el desplazamiento forzado por efectos de la violencia y sus consecuencias como son la tugurización de las ciudades; entre otras.

En esta lógica, en Colombia el ordenamiento territorial, mantiene a los departamentos y a los municipios como entidades de división espacial, política y administrativa; pero a su vez el Artículo 306 de la Constitución Nacional de Colombia, posibilita nuevas figuras como lo son las Regiones y las Provincias; las primeras como la unión de departamentos y las segundas, la integración de municipios, que tienen una mayor autogestión que las asociaciones de municipios

y las áreas metropolitanas, e incluyen la posibilidad de tener estatutos propios, que equivalen a Normas o Leyes que se adecuan a su propia identidad de geolocalización y sociocultural.

A pesar de este abanico de posibilidades, la opción de regionalización, a juicio del autor del presente trabajo, no ha sido ampliamente dimensionada y potencializada, más allá de los cambios de ámbito jurídico-administrativos que se han reglamentado, mientras que socialmente el país continúa con enormes grietas zonificadas que se sustentan en:

- a) Mayores y nuevas formas de desigualdad y de exclusión;
- b) Mayor concentración de la riqueza;
- c) Debilidad institucional;
- d) Corrupción a diferentes niveles, sectorizada y zonificada;
- e) Fragilidad de la democracia (una democracia sin desarrollar);
- f) Déficit fiscal en los entes territoriales (departamentos y municipios);
- g) Un conflicto armado sin concluir y en algunos sectores geográficos con mayores impactos;
- h) Incremento del gasto público;
- i) Desempleo;
- j) Burocracia;
- k) Necesidades insatisfechas; y
- l) Ineficiencia, Ineficacia y baja Efectividad de la Inversión. Entre otros.

Obteniendo con todo esto, consecuencias generalizadas, que se traducen en el no surgimiento de territorios competitivos con los desarrollos económicos locales que exige la sociedad de hoy, manifestado en las implicaciones que ello representa y significa para una comunidad creciente.

1.2 La función administrativa

De acuerdo a múltiples conceptos y teorías, la función administrativa es el conjunto de tareas desempeñadas por las autoridades públicas, y por algunos particulares autorizados por el Estado, que hacen parte de la Rama Ejecutiva o administrativa del poder público.

1.3 Gestión pública eficiente y efectiva

La gestión pública es una práctica que se enfoca en la correcta y eficiente administración de los recursos del Estado, a fin de satisfacer las necesidades de la ciudadanía e impulsar el desarrollo del país. Entendiendo como Administración Pública, como lo explica Manuel Marías Díez en su texto *Manual de Derecho Administrativo: Un sistema de límites imprecisos* que comprende el conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión del Estado y de otros entes públicos nacionales, regionales o locales con personería jurídica. (Diez, 1977)

Para lo cual se parte de la premisa que todo acto humano va enfocado a satisfacer algún tipo de necesidad, las cuales en resumen pueden ser, Emocionales como sentir hambre, frío, sueño, etc., que resultan fundamentales para continuar siendo seres vivos; o Racionales, que permiten pensar para suplirlas o no, y tomar un tiempo mayor para una decisión, como adquirir un auto, viajar, etc.

En tal sentido y teniendo en cuenta que la satisfacción de estas necesidades ilimitadas requieren de bienes y servicio, resultantes de procesos productivos que demandan de la asignación de recursos escasos y limitados; es donde la eficiencia y efectividad de la gestión pública juegan un papel imperante, que permita optimizar el aprovechamiento de las existencias disponibles, que obtengan los mayores beneficios sociales y económicos, en lo posible, logrando lo mejor en cantidad y calidad con menos.

Las claves para una gestión pública eficiente son:

Las políticas de mejora de la gestión pública deben agilizar los procesos y actividades de las instituciones públicas, con el fin de optimizar el uso de los recursos y alcanzar los resultados esperados por la sociedad, favoreciendo la transparencia y rendición de cuentas. Políticas, que

además de promover la eficiencia y eficacia del quehacer gubernamental, deben promover la participación ciudadana y ser fundamentales en la prevención de actos de corrupción, pues contribuyen a cerrar los espacios de discrecionalidad en el actuar cotidiano de los servidores públicos. En este tenor, se trata de medidas preventivas que se complementan con políticas de identificación, detección, investigación, sanción y corrección de probables irregularidades y desviaciones. En conjunto, estas políticas conforman un sistema integral en procura del bienestar general.

Como ejemplos para mejorar la eficiencia de la gestión pública, el Institut Català de la Salut (ICS), ha venido gestionando electrónicamente sus ofertas con sistemas estándar de intensificación y logística. De este modo, y con la utilización de estándares globales, “se podrá ser más eficiente y competitivos”, tal y como apuntó María Blanco, Gerente de compras y contrataciones del ICS en el marco del 18º Congreso AECOC del Sector Salud.

El Institut Català de la Salut incorpora nuevos procedimientos de compra definidos con base a las necesidades, funcionalidad, logística y facturación, subrayando la importancia de la reducción de artículos, agilizando los procesos licitatorios y reduciendo inventarios para conseguir una cadena de suministro más eficiente.

En México, la Secretaría de la Función Pública (SFP), responsable de promover mecanismos para mejorar la gestión pública, impulsa un conjunto de acciones estratégicas orientadas a promover una operación transparente y eficiente de los procesos y actividades llevadas a cabo por instancias públicas, a través de dos ejes: El primero, con la clasificación de la normatividad existente para evitar reprocesos y desgastes administrativos, y el segundo eje, con el establecimiento de una base eficiente de operación gubernamental, agrupando y estandarizando procesos y entidades con competencias comunes, que incrementen la calidad de los resultados esperados.

Se pretende así, evitar la creación de nuevas disposiciones jurídicas en procesos relacionados tales como adquisiciones, obra pública, tecnologías de la información y comunicaciones; recursos humanos, archivos y gobierno abierto; recursos materiales y servicios generales; recursos financieros, control interno, y auditoría.

También se busca dar certeza al funcionamiento de los procesos, toda vez que se establece con claridad sus diferentes etapas, tiempos y responsables en la administración pública nacional; contando preferiblemente con un sistema único nacional de información, con el que se alimente el antes, durante y después de los ejercicios de rendición de cuentas del actuar gubernamental.

Por su parte y específicamente en Colombia, el Departamento Nacional de Planeación, considera que la Gestión Pública puede medirse por resultados, teniendo un accionar transparente y que rendirá cuentas a la sociedad civil. Para esto propone que el mejoramiento continuo de la Administración Pública se basa en el fortalecimiento de herramientas de gestión consolidadas en un sistema integrado que permita el buen uso de los recursos y la capacidad del Estado para producir resultados en pro de los intereses ciudadanos, que deberán desarrollarse bajo un marco de modernización, reforma y coordinación interinstitucional. Con ello el mejoramiento logrará un Estado que haga el mejor uso de sus recursos, con resultados sobresalientes.

Por lo anterior, un Estado eficiente y eficaz requiere de servidores comprometidos con este principio de Buen Gobierno e instituciones fortalecidas, llevando a cambios estructurales en la organización y en la gestión de las entidades, involucrando, claridad en las responsabilidades de los servidores públicos y mecanismos adecuados de participación y seguimiento, que permitan analizar progresivamente su gestión y tomar los correctivos a tiempo. (DNP, 2019)

1.4 Acciones para una Gestión Pública Eficiente

Recopilando experiencias recientes en países desarrollados y de casos exitosos en América, como el modelo chileno y peruano, sus características y de la transformación en amplias áreas de la administración pública regional; ligado a lo antes expresado y a los lineamientos que propone Colombia, se concluye que la agenda propuesta entonces contiene acciones tales como:

1.4.1 Eficiencia en la gestión de los recursos: Que requiere de estrategias múltiples y diferenciadas en la consecución y asignación de recursos presupuestales en un marco equilibrado entre criterios técnicos y políticos. Teniendo en cuenta: Consecución de recursos; No es gastar

más ni menos, es gastar bien; El equilibrio técnico - político de las decisiones de gasto; y Evaluación y asignación de recursos teniendo en cuenta criterios técnicos de productividad y eficiencia.

1.4.2 Ajuste institucional estratégico: Intervenciones a las instituciones públicas orientadas a integrar redes de organizaciones públicas modernas, flexibles, abiertas al entorno y orientadas hacia la funcionalidad y productividad.

Para ello, en el caso colombiano, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Alta Consejería Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa diseñarán redes institucionales en materias claves para la sociedad, que se complementarán con la formulación de estructuras orgánicas, precisando su acción dentro del esquema de intervención del Estado a nivel de las funciones primordiales: planeación, promoción, regulación, ejecución, evaluación y control. Adicionalmente se evidencia la necesidad de revisión y modernización de las figuras legales para formalizar y garantizar la coordinación interinstitucional efectiva entre los diferentes niveles de gobierno, las entidades, el sector privado, las comisiones intersectoriales y los sistemas administrativos nacionales.

1.4.3 Rediseño organizacional: La innovación gubernamental requiere una nueva forma de organización de las entidades del Estado rediseñando ciertas instituciones con criterios modernos de gestión, liquidando de manera eficiente, ágil y oportuna instituciones con problemas estructurales, de tal manera que se evite la pérdida de valor público, creando algunas nuevas instancias e instituciones que permitan alcanzar los retos planteados.

Para esto, la reforma debe ser permanente, buscar el continuo mejoramiento y modernización e incorporar : i) Criterios de gestión que permitan una asignación óptima de los recursos humanos, financieros y tecnológicos, en función de la misión de cada entidad; ii) Que las entidades públicas proporcionen el mayor y mejor servicio al ciudadano y la provisión eficiente de bienes públicos, con estructuras innovadoras y criterios de calidad; iii) Tener como eje principal el papel que las entidades deben cumplir en el Estado, incluyendo su fortalecimiento, la relación con la sociedad, el examen de los procesos y la gestión del empleo público; y iv) Permitiendo sistematizar los casos exitosos para generar lecciones aprendidas para otras entidades públicas.

1.4.4 Políticas anti-trámites y servicios compartidos: Empezar esfuerzos para racionalizar y simplificar procesos, procedimientos, trámites y servicios. Estos esfuerzos utilizarán tecnologías de información y comunicaciones, iniciando con la reducción de trámites internos y la gestión documental hasta niveles más elevados. Así mismo, a través de servicios compartidos entre entidades, zonas y regiones; se lograrán economías de escala y sinergias en aspectos como la movilidad, tecnología, la contratación, el archivo y las compras, entre otros.

Se propone que implementar las iniciativas con proyectos piloto en ciertas entidades y áreas geográficas que luego podrán ser replicados por las demás instancias del Estado.

Y un aspecto muy importante para la presente propuesta de investigación: también se deben tomar medidas para optimizar recursos e integrar procesos y personas teniendo en cuenta el mejoramiento estandarizando continuo.

1.4.5 Gestión orientada a resultados: Generar capacidad en las organizaciones, para que logren los resultados establecidos en los planes de gobierno, mediante la creación de valor público (Clad-BID, 2007), cuyos objetivos específicos son: 1) Ofrecer a los responsables de la administración pública información para la toma de decisiones relacionadas con la optimización del proceso de creación de valor público a fin de alcanzar el resultado esperado con la acción del Gobierno; 2) Contribuir a mejorar la capacidad de los organismos públicos para que puedan rendir cuentas tanto a los organismos de control, al Congreso, como al Gobierno y a la ciudadanía; y por último, 3) Contribuir a la adecuada articulación de las diferentes fases del ciclo de la política pública.

1.4.6 Incentivos: Implementar un sistema para la clasificación y evaluación de las entidades, complementándose con el desarrollo de mecanismos de certificación a los servidores públicos. Esto relacionado con el diseño de un esquema de incentivos que estimule a las entidades a elevar su capacidad organizacional. De tal forma, se incentive la divulgación y apropiación de las mejores prácticas en gestión dentro de la administración pública.

1.5 Ineficiencia y malgasto del Estado colombiano frente a Latinoamérica y el Caribe

Bajo el análisis del BID la ineficiencia en el gasto del Estado en Latinoamérica y el Caribe en compras y salarios alcanza el 3,7% del PIB. Este organismo multilateral manifiesta

que cuando de gasto público se trata, “los gobiernos latinoamericanos sufren tanto de ineficiencia técnica como ineficiencia asignativa. La primera tiene que ver con el hecho de no hacer las cosas de la mejor manera posible, dados los recursos disponibles” y la segunda con que los presupuestos “suelen asignarse según estándares históricos, y no considerando dónde sería más útil un dólar adicional”, señaló el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Luis Alberto Moreno en el informe del organismo “Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos”. (Periódico El Observador, 2018)

Alejandro Izquierdo, economista jefe del BID, expresa acertadamente que “*..podemos mejorar las vidas de nuestros ciudadanos, no mediante gastos más elevados sino más eficientes*”. Este organismo (BID) ubica a Colombia en el quinto puesto en Latinoamérica y el Caribe en ineficiencia en la región en el **malgasto de recursos públicos en que llega a 4,8% del Producto Interno Bruto.**

De acuerdo con el organismo multilateral, el principal foco de derroche para el gasto público colombiano está en la fuga en las transferencias de recursos, donde se pierde 1,9% del PIB (unos \$18 billones), ranking en el que el país ocupa el séptimo lugar detrás de Argentina, República Dominicana, Bolivia, Uruguay, Nicaragua y Costa Rica. Lo dicho por el BID es que el principal desperdicio de recursos de los gobiernos regionales está en los subsidios a la energía. Aunque Colombia no está entre los países con las fugas más altas en este concepto, sí es preocupante lo que el país pierde por concepto de gasto tributario.

El organismo multilateral explica que el gasto en subsidios, los cuales en lugar de entregar directamente los recursos a la población que los necesita, se manejan en forma de exenciones tributarias. Para el caso colombiano, esto representa casi 1% del PIB, siendo superado solo por República Dominicana, Nicaragua y Costa Rica. Curiosamente, esta filtración de recursos es más alta que la que se presenta en los programas sociales, en donde Colombia sale relativamente bien parado, ya que el malgasto en este concepto es de cerca de 0,5% del PIB, lo que lo pone en la parte baja de los derrochadores de la región.

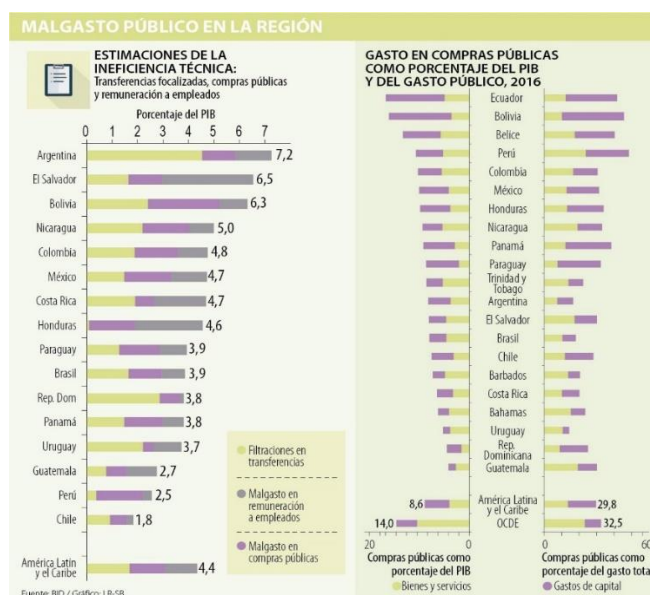
Para el caso colombiano, desde que Edgardo Maya, excontralor, **dijo que en Colombia la corrupción se come \$50 billones al año**, esta cifra ha hecho carrera como el referente de lo que se pierde del gasto público. Sin hablar precisamente de esto, el Banco Interamericano de

Desarrollo, en su informe “Mejor gasto para mejores vidas”, indicó que además la ineficiencia del gasto de Colombia, que según el organismo multilateral se va en filtraciones de las transferencias, malgasto en remuneración a empleados o en compras públicas, llega a 4,8% del Producto Interno Bruto (PIB); lo que son unos \$45 billones.

Esta cantidad de recursos pone a Colombia como el quinto país de la región en el que más se pierde por ineficiencia en el gasto, solo superado por Argentina (7,2% del PIB), El Salvador (6,8% del PIB), Bolivia (6,3% del PIB) y Nicaragua (5% del PIB). El gasto ineficiente colombiano está muy por encima de los más bajos de la lista, como los de Chile y Perú (1,8% del PIB y 2,5% del PIB, respectivamente), y también está por encima del promedio regional, 4,4% del PIB, lo que en cuentas del BID representa 16% del gasto público de Latinoamérica y el Caribe. (Chávez, 2018)

En el componente de compras públicas, en el que el malgasto colombiano llega 1,5% del PIB, aunque no es el rubro con el derroche más alto, sí es uno de los que ponen en peor posición a Colombia a nivel regional. El problema que tiene el país en este renglón es el alto porcentaje que representan las compras subnacionales dentro de las compras estatales totales, debido a que estas son las más proclives a estar permeadas por la corrupción y los malos manejos.

Figura 1. Malgasto público en la Región



Fuente: BID, 2018

“El gasto en adquisiciones a nivel estadual también es notable en Perú y Colombia, con cifras cercanas a 42%. Las adquisiciones constituyen un imán para las ineficiencias en la gestión y para la corrupción. El gran volumen de transacciones, junto con la estrecha y compleja interacción entre los sectores público y privado, hace que las compras públicas queden expuestas a diversos riesgos de malgasto, mala gestión y corrupción”, señaló el informe.

La publicación, parte de la serie de estudios insignia del BID denominada Desarrollo en las Américas, argumenta en contra de los recortes generalizados y a favor de un gasto “inteligente” que mejore la eficiencia en áreas críticas del sector público, como medidas concretas para reducir las demoras y sobrecostos de proyectos de infraestructura, así como la corrupción en las compras gubernamentales.

Una estimación moderada del costo de la ineficiencia que suma excesos en las compras gubernamentales (incluyendo pérdidas por causa de la corrupción y por demoras), junto a una abultada nómina salarial en el sector público y las transferencias que no llegan al sector indicado de la población, da como resultado pérdidas por 4,4 por ciento del PIB, o unos US\$220.000 millones (un 16 por ciento del gasto total). Ese monto sería suficiente para eliminar la pobreza extrema en la región. Chile y Perú tienen la mejor calidad de gasto, con costos de ineficiencias que llegan al 1,8 y 2,5 por ciento del PIB, respectivamente.

Una reducción de los sobrecostos y demoras en proyectos de infraestructura financiados por los gobiernos a los niveles de los proyectos financiados por los bancos multilaterales de desarrollo podría generar un ahorro en el gasto de casi 1,2 por ciento del PIB. Esto podría liberar hasta US\$50.000 millones anuales para inversiones en infraestructura. Ejemplo, se puede mejorar sus índices de salud manteniendo sus presupuestos, dirigiendo el gasto a servicios más efectivos que incluye hacer un mayor uso del análisis de costo-beneficio para determinar sus mejores opciones presupuestarias, o la creación de organismos dedicados para la planificación estratégica que utilicen rigurosas evaluaciones del impacto de los programas gubernamentales antes de tomar decisiones sobre la asignación de recursos.

En conclusión, el BID plantean que: *“Mejorar la eficiencia y equidad del gasto público van de la mano. Una fuerte inversión pública, aumentar la transparencia e invertir en profesores*

parecen ser la clave del éxito”, y adiciona que “Aun cuando los gobiernos tengan que gastar menos en términos agregados, se podrían proporcionar los mismos servicios, o incluso más, si se encuentran formas de ser más inteligentes con el gasto, de ser más eficientes, y de conseguir que cada peso invertido cuente”. (Portafolio, 2018)

1.6 División político-administrativa de Colombia

La Constitución de 1991 ordena a Colombia como una República Unitaria que se divide administrativa y políticamente en 33 zonas: 32 departamentos, los cuales son gobernados desde sus respectivas ciudades capitales y un Distrito capital, Bogotá. Adicionalmente, existen los distritos especiales y las áreas metropolitanas. Los primeros corresponden a municipios que se destacan de los demás por aspectos como su peso económico, político o poblacional, y los segundos corresponden a la integración subregional de las capitales departamentales.

La soberanía recae sobre la Nación como unidad y, a su vez, Colombia posee una descentralización administrativa por medio de la cual gran parte de la administración del Estado se reparte entre los 32 departamentos y sus 1.103 municipios.

1.6.1 Departamentos: Estos forman áreas geográficas, culturales y económicas. En Colombia los recursos pasan de la nación al departamento y de este al municipio; a excepción de Bogotá, que como Distrito Capital y los Especiales, que reciben directamente de la Nación. *(DNP, tomado de https://es.wikipedia.org/wiki/Departamentos_de_Colombia, 2019)*

1.6.2 Municipios: De acuerdo con el Artículo 311 de Constitución de 1991 y la Ley 136 del 2 de junio de 1994, es la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que le señalen la Constitución y las leyes de la República. *(IGAC, 2019)*

Figura 2. Departamentos de Colombia



Fuente: DNP, 2019

Los Municipios corresponden al segundo nivel de división administrativa en Colombia, que mediante agrupación conforman los Departamentos. Colombia posee 1.103 municipios registrados ante el DANE, conteo que incluye los 9 Distritos Especiales (Barranquilla, Cartagena de Indias, Santa Marta, Buenaventura, Riohacha, Mompox, Tumaco, Boyacá y Santiago de Cali; que se cuentan también como municipios, más las 20 áreas no municipalizadas y las Islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. (DANE, 2019)

Cuadro 1. Departamentos y municipios de Colombia

Departamento	Municipios	Capital	Regiones Geográficas	Superficie (km ²)	Población (hab)	Densidad (hab/km ²)
Amazonas	2	Leticia	Amazonas	109 665	74 541	0,68
Antioquia	125	Medellín	Andina y Caribe	63 612	6 456 207	101,49
Arauca	7	Arauca	Orinoquía	23 818	262 315	11,01
Atlántico	23	Barranquilla	Caribe	3 019	2 461 001	815,17
Bogotá	-	Bogotá	Andina	1 775	7 878 783	4438,75
Bolívar	45	Cartagena de Indias	Caribe	25 978	2 097 086	80,73
Boyacá	123	Tunja	Andina	23 012	1 276 367	55,47
Caldas	27	Manizales	Andina	7 888	988 003	125,25
Caquetá	16	Florencia	Amazonas y Andina	88 965	477 619	5,37
Casanare	19	Yopal	Orinoquía	44 490	356 438	8,01
Cauca	41	Popayán	Andina y Pacífico	29 308	1 379 070	47,92
Cesar	25	Valledupar	Caribe y Andina	22 905	1 028 880	44,92
Chocó	31	Quibdó	Pacífico y Andina	46 530	500 076	10,75
Córdoba	30	Montería	Caribe	25 020	1 709 603	68,33
Cundinamarca	116	Bogotá	Andina	24 210	2 680 041	110,7
Guainía	1	Puerto Inírida	Amazonas	72 238	40 203	0,56
Guaviare	4	San José del Guaviare	Amazonas	52 957	107 934	2,04
Huila	37	Neiva	Andina	19 890	1 154 804	58,06
La Guajira	15	Riohacha	Caribe	20 848	957 814	45,94
Magdalena	30	Santa Marta	Caribe	23 188	1 259 667	54,32
Meta	29	Villavicencio	Orinoquía y Andina	85 635	961 292	11,23
Nariño	64	San Juan de Pasto	Andina y Pacífico	32 820	1 744 275	53,15
Norte de Santander	40	San José de Cúcuta	Andina	21 648	1 355 723	62,63
Putumayo	13	Mocoa	Andina y Amazonas	24 885	345 204	13,87
Quindío	12	Armenia	Andina	1 845	565 266	306,38
Risaralda	14	Pereira	Andina	4 140	951 945	229,94
San Andrés y Providencia	2	San Andrés	Insular	52	76 442	1 410,0
Santander	87	Bucaramanga	Andina	30 537	2 061 095	67,5
Sucre	26	Sincelejo	Caribe	10 670	851 526	79,81
Tolima	47	Ibagué	Andina	23 562	1 408 274	59,77
Valle del Cauca	42	Cali	Andina y Pacífico	22 195	4 613 377	207,86
Vaupés	3	Mitú	Amazonas	54 135	42 617	0,79
Vichada	4	Puerto Carreño	Orinoquía y Amazonas	100 947	68 575	0,679

Fuente: Dane y DNP – elaboración propia, 2019

1.6.3 Áreas metropolitanas: De acuerdo al Decreto 3104 de 1979 y el artículo 1 de la Ley 128 de 1994, es una entidad administrativa y territorial formada por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de uno, que sirve de núcleo o metrópoli.

Debido a que estas entidades están vinculadas entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, se requiere una administración coordinada para la programación de su

desarrollo y la racional la prestación de sus servicios públicos. En Colombia han sido configuradas y/o reconocidas unas 25 Áreas Metropolitanas reconocidas. (IGAC, 2019)

La Conferencia Hábitat que se realizó en Santiago de Cali puso en evidencia la ausencia de estudios serios sobre estas áreas. Existe el de García Canclini en ciudad de México titulado "*Ciudadanos del s. XVIII, consumidores del s. XXI*", y otro en Brasil sobre São Paulo. Ambos dejan ver que la participación ciudadana en estos modelos desciende considerablemente en las grandes ciudades; y en algunas el abstencionismo político se duplica. A nivel mundial, como la población mundial tiende a concentrarse en las áreas metropolitanas o a su alrededor, las consecuencias sobre la democracia son graves y la necesidad de un desarrollo claro, integrado e integral al respecto se vuelve urgente.

1.7 Regiones territoriales en Colombia

Además de la conformación espacial, política y administrativa por corregimientos, municipios, provincias, departamentos, distritos y áreas metropolitanas; el territorio colombiano está dividido en seis regiones naturales, cada una constituida por unidades espaciales más pequeñas, con características geográficas, económicas y demográficas distintas entre sí.

(<https://encolombia.com/educacion-cultura/geografia/regiones-colombianas>, 2019)

1.7.1 Región Caribe: Comprende la parte septentrional del país. Limita al norte y al oeste con el Mar Caribe, al sur por las últimas estribaciones de las cordilleras Central y Occidental, y al este con el piedemonte de la Cordillera Oriental. Administrativamente corresponde a los departamentos de la Guajira, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre, Córdoba y parte de Cesar, Antioquia y Chocó.

1.7.2 Región Pacífica: Va desde el Golfo de Urabá al norte, hasta el Valle del Río Mira en la frontera con Ecuador al sur; desde el piedemonte de la Cordillera Occidental al este hasta el Océano Pacífico al oeste. Corresponde administrativamente a los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño.

1.7.3 Región Andina: Comprende las tres cordilleras y sus valles, mesetas y vertientes. Es la región de Colombia donde se desarrolla la mayor parte de la actividad económica y cultural. El territorio corresponde a los departamentos de Antioquia, Risaralda, Caldas, Quindío, Tolima, Huila, Cundinamarca, Boyacá, Santander, Norte de Santander, Cesar, Arauca, Casanare, Caquetá y Putumayo. También incorpora el área andina de los departamentos de Nariño, Cauca, Valle del Cauca, y Chocó.

1.7.4 Región Amazónica: Se sitúa en la parte suroriental del país entre la Cordillera Oriental, las repúblicas de Perú y Brasil y los Llanos Orientales. El territorio corresponde a los departamentos de Putumayo, Caquetá, Amazonas, Vaupés y Guainía.

1.7.5 Región de los Llanos Orientales: Llamada también Orinoquía colombiana, comprende las tierras planas y onduladas situadas entre la Cordillera Oriental al oeste, los ríos Arauca y Meta al norte, el Orinoco al este y la región amazónica al sur. Administrativamente pertenece a los departamentos del Meta, Arauca, Casanare, Vichada y Guainía.

1.7.6 Región Insular: El Mar Caribe comprende el archipiélago formado por las Islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; los bancos Alicia, Quitasueño, Serrana y Serranilla, y una serie de cayos entre los que sobresalen los llamados Roncador y Albuquerque, a unos 700

km de la costa norte del país. En el Océano Pacífico se encuentran las Islas de Gorgona, Gorgonilla y Malpelo.

Figura 3. Mapa de las regiones territoriales en Colombia



Fuente: www.google.com, 2019

Todas las divisiones anteriores, se limitan a establecer o señalar los linderos o las líneas que fijan, ya sea física o simbólica, la separación territorial y político-administrativa entre dos territorios o entes; el cual puede ser un accidente geográfico o algún otro con determinada calidad o condición, teniendo como base fundamental el elemento espacial.

1.8 Categorización de los entes territoriales

Adicionalmente a las divisiones ya definitivas y conforme al artículo 6° de la Ley 617 de 2000 y a la Ley 1551 de 2012, los Entes Territoriales en Colombia se clasifican también por categorías su Población e Ingresos Corrientes de Libre Destinación-ICLD, valorados en Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes para medición. Hernán Darío Gutiérrez Gómez, en su trabajo: “*Categorización de los municipios en Colombia: Importancia de las finanzas territoriales y nivel de vida en los hogares*” de 2017, ilustra y combina estas categorías con la importancia económica de cada una para el país, así:

Cuadro 2. Categorización de los municipios según ICLD y población

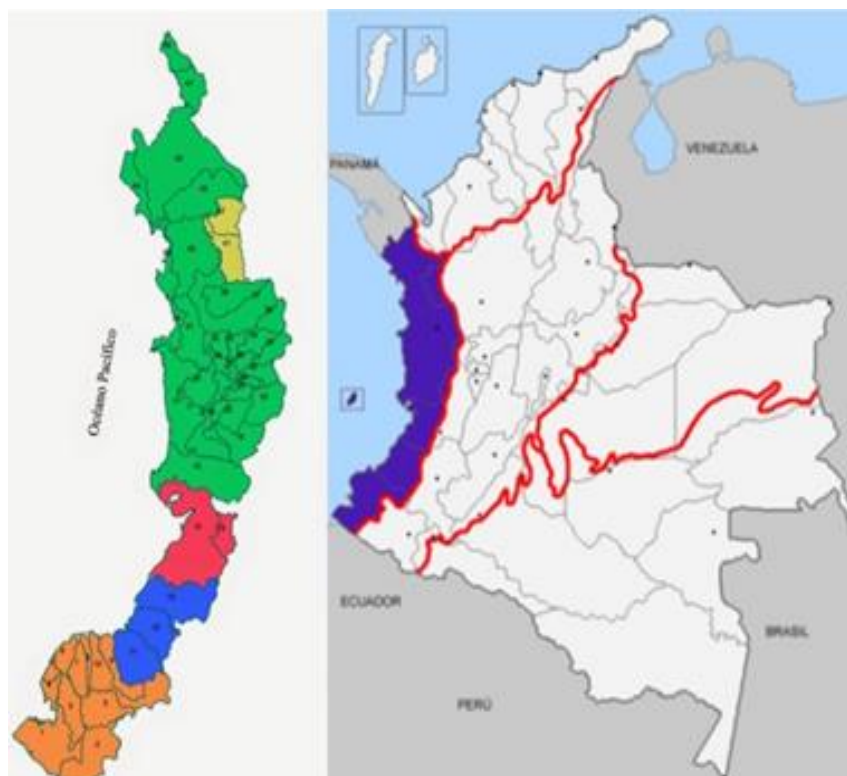
CATEGORIA	POBLACION	ICLD, EN SALARIOS MINIMOS LEGALES MENSUALES	IMPORTANCIA ECONOMICA
Especial	Igual o superior a 500.001	Más de 400.000	Grado 1
Primera	100.001 a 100.000	Superiores a 100.000 y hasta 400.000	Grado 2
Segunda	50.001 a 100.000	Superiores a 50.000 y hasta 100.000	Grado 3
Tercera	30.001 a 50.000	Superiores a 30.000 y hasta 30.000	Grado 4
Cuarta	20.001 a 30.000	Superiores a 25 y hasta 30.000	Grado 5
Quinta	10.001 a 20.000	Superiores a 15.000 y hasta 25.000	Grado 6
Sexta	Igual o menos a 10.000	Menos de 15.000	Grado 7

Fuente: (Gutiérrez, 2017)

1.9 Localización y caracterización muestral del problema

La zona de investigación y evaluación fue el Occidente o Región Pacífico de Colombia, más puntualmente, los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño. Esta región tiene una extensión territorial de 128.515 km y una extensión marítima de 330.000 km, lo cual corresponde a un poco más de la quinta parte del territorio nacional (22,15%); y alberga a una población de 8.410.059 habitantes, que representan el 17,3% de la población colombiana.

Figura 4. Mapa de localización de los departamentos de la Región Pacífica Colombiana



Fuente: www.google.com, 2019

La región cuenta con 8,5 millones de habitantes entre los 4 departamentos que la conforman y están geopolíticamente conformados por 178 municipios, con una importante franja marítima al occidente y ciudades como Santiago de Cali, Popayán, Pasto y Quibdó, capitales de cada uno; representativas en materia turística y económica a nivel nacional e internacional.

Esta región posee los puertos de Buenaventura, sobre el Océano Pacífico, que de acuerdo a la Superintendencia y al Ministerio de Tránsito y Transporte moviliza el 62% del comercio exterior colombiano; y el puerto de Tumaco, con una significativa incidencia en temas de cabotaje y pesca. El Valle del Cauca es el departamento con mayor peso poblacional y económico; y Chocó el de más extensión territorial y de menor categoría al estar en 4ta.

Cuadro 3. Caracterización General y Demográfica de la Región Pacífica a 2018

Característica / Departamento	Chocó	Valle	Cauca	Nariño
Población (Ha)	515.145	4.756.113	1.415.933	1.809.116
Superficie (Km2)	46.530	22.140	29.308	33.268
Densidad poblacional (Hab./Km)	11,07	214,82	48,31	54,38
Categoría	4	1	3	1
Municipios	31	42	41	64
Analfabetismo	20,9	5,1	10,4	11,0
Índice de NBI (%)	79	16	47	44
Esperanza de vida al nacer 2015-2020	70,64	76,67	72,80	73,51
Red Vía en Kms.	N.D.	8.230.00	N.D.	N.D.
Aeropuertos	5	4	2	3

Fuente: DNP - <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles>; elaboración El Autor, 2019

Así mismo de acuerdo a la Aerocivil (2018) la zona posee 14 terminales aéreas, entre aeropuertos y aeródromos. Que constituyen son todos estos aspectos en ventajas competitivas frente a otras regiones próximas y rivales.

De acuerdo al Dane (2018), las Necesidades Básicas Insatisfechas-NBI en la región, frente al consolidado promedio nacional que se encuentra en el 27,7%, ubica en una posición preocupante al departamento de Chocó con un 79% con una amplia composición poblacional afrocolombiana asentados en un contexto básicamente rural distribuido a lo largo de su territorio, que dificulta su accesibilidad y provisión de bienes y servicios; seguido por Cauca con un 47% y Nariño con 44%, con poblaciones gruesamente indígena y también con condiciones de ruralidad.

En Colombia hay actualmente 2.7 millones de personas analfabetas, que equivale al 5.8 % de la población, y para que la Unesco lo declare un territorio libre de analfabetismo la cifra debe estar por debajo del 4%. Los analfabetos son personas mayores de 15 años que no saben escribir ni leer, porque antes de esta edad se considera que está en la etapa normal de aprendizaje. (Dane - Unesco, 2018)

En la región pacífica en Colombia, tres departamentos presentan tasas por encima de dos dígitos, entre el 10,4% y 20,9%, que de acuerdo a la meta nacional de estar por debajo del 4% o lograr en esta década un país libre de analfabetismo, son cifras preocupantes. Indicadores que de forma proporcional inversamente afectan la esperanza de vida al nacer, siendo Chocó donde las es más baja con 70 años de expectativas, frente al promedio nacional de 80 años y una media para los otros 3 departamentos de 74 años de edad.

En cuanto al tema de servicios públicos y servicios sociales, el promedio de cobertura en acueducto y alcantarilla es del 55% y del 85% para energía eléctrica; con un déficit cuantitativo en vivienda del 12,3% y cualitativo del 44,7%. La cobertura media en educación es del 92,5% para primaria, básica y secundaria, y del 32,5% para el nivel superior. La población dentro del régimen subsidiado es del 97,7% para la región.

Cuadro 4. Cobertura en Vivienda y Servicios Públicos de la Región Pacífica

Servicio / Departamento / Cobertura (%)	Chocó	Valle	Cauca	Nariño
Acueducto	67,3	75,3	46,2	58,7
Alcantarillado	41,8	73,4	33,1	44,4
Banda Ancha	4,1	15,4	5,0	5,3
Energía Eléctrica Rural	68,6	89,5	84,5	95,8
Déficit cuantitativo de vivienda	12,1	12,2	13,2	12,0
Déficit cualitativo de vivienda	80,3	10,4	43,5	44,6
En Educación	95,51	91,94	99,31	83,3
En Educación Superior	24,45	43,88	36,69	25,15
Cobertura del régimen subsidiado	94,7	98,3	98,2	99,7

Fuente: DNP - <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles>; elaboración El Autor, 2019

La economía de la región pacífica se basa en la pesca, la acuicultura, la extracción forestal para los mercados nacionales e internacionales, las confecciones, la minería industrial de oro y platino, la ganadería y la agricultura, principalmente la industrialización de cultivos de caña, palma africana, de banano y plátano.

Cuadro 5. Economía de la Región Pacífica entre 2016 - 2018

Concepto / Departamento	Chocó	Valle	Cauca	Nariño
PIB (Billones de \$)	3,7	84	14	14
PIB Percápita (Millones \$)	7,5	18	9	7,9
Desempleo	9,8	11,5	8,3	6,8
% de contribución al PIB nacional	0,43	9,8	1,79	1,63
Índice de Innovación - IDIC (%)	19,6	40,02	29,79	23,79

Fuente: DNP - <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles>; elaboración El Autor, 2019

Según en DN P, en entre 2017 y 2018 el PIB regional bordea la suma de \$16 Billones, contribuyendo con el 14% del PIB nacional; la tasa de desempleo el 9,1%, por debajo del promedio nacional que fue el 9,5%.

Cuadro 6. Condiciones de Seguridad y Pobreza de la Región Pacífica

Indicador / Departamento / Cobertura	Chocó	Valle	Cauca	Nariño
Número de desplazados expulsados	440.369	441.163	377.939	434.244
Tasa de homicidios (x cada 100.000 hab)	48,2	50,7	40,5	30,9
Incidencia de la pobreza monetaria (%)	58,7	21,1	48,7	40,2

Fuente: DNP - <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles>; elaboración El Autor, 2019

La región del Pacífica colombiano es una de las zonas más golpeadas por el conflicto armado que desde hace más de 60 años aflige al país. Especialmente debido al asentamiento de bloques o grupos de insurgentes al margen de la ley, tanto de guerrilleros como de paramilitares; por su importancia geoestratégica, la salida al mar, su clima; y sus fronteras, hacia el norte con Panamá y al sur con Ecuador y Perú; constituyen esta parte del territorio nacional, en blanco para el cultivo y cosecha de especies base para el narcotráfico, y con ello, las consecuencias que sobre esto conlleva. Lo cual se corrobora con la tasa de homicidio promedio de la región es de 33,5 por cada 100 mil habitantes, por encima de la nacional que de acuerdo a los datos de la Policía Nacional y los análisis de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), ente 2016 y 2018 fue de 25 casos. (Policía Nacional/FIP, tomado de eltiempo.com 2019)

Por otro lado, de acuerdo al Censo Electoral de la Registraduría Nacional de estado Civil; la región cuenta con el 16,1% del potencial electoral nacional con 5.926.177 de un total de 36.805.079 de personas habilitadas, y de los 19.215.607 votos sufragados para la segunda vuelta de la contienda presidencial en 2018, contribuyó con 2.790.740 (14,5%); significando una importante representación para la toma de decisiones y participación en la priorización de la inversión de los recursos a nivel nacional, lo cual hoy en el papel invita a realizar una mayor gestión.

Cuadro 7. Número de Cargos y Funcionarios por Departamento en la Región Pacífica

Cargo / Departamento	Chocó	Valle	Cauca	Nariño	Totales
Potencial Electoral a 2018	313.177	3.522.636	965.946	1.124.418	5.926.177
Votos o Sufragios a 2018	115.737	1.632.108	483.634	559.261	2.790.740
Contralor	1	1	1	1	4
Diputados	11	21	11	14	57
Alcaldes	1	1	1	1	4

Fuente: Registraduría Nacional, Contraloría General, Gobernaciones, elaboración propia 2019

Lo anterior contemplando solo la administración central, sin incluir los entes descentralizados; que para el caso de la Gobernación del Valle, tomándola como muestra para hacer un análisis similar con los otros tres entes departamentales, son: Acuavalle y Vallecaucana de Aguas (Empresas prestadoras de servicios públicos); Beneficencias, Biblioteca Departamental, Infivalle (Institutos de Fomento y Financiación), Corpocuenas, Inciva (Instituto para la Investigación y la Preservación del Patrimonio Cultural y Natural), ERT Empresa de Recursos Tecnológicos), Fondos Mixto para la Cultura, RAP, Hospitales Departamentales, Imprentas, Servicios de Tránsito, Escuelas y Colegios, UES (Unidad Ejecutora de Saneamiento), Centros de Diagnóstico Automotor, Instituciones; Indervalle, Incolballet, Instituto Departamental de Bellas Artes, Telepacífico y Recreavalle (Teatros y Espacios para la Cultura, Formación y Recreación). Adicionalmente debe considerarse la gran cantidad de personas y de otros recursos

contratados a través de Prestación de Servicios, que, de acuerdo a tendencias nacionales, se encuentra entre un 30 y 40% de cada planta de cargos.

No se pudo conseguir el número de empleos que genera cada departamento. Sin embargo, no resultan importantes para el análisis, debido a que su costo es lo más significativo para hacer el cotejo frente a la inversión; además no se pretende acabar con los puestos de planta existentes o nuevos, lo cual afectaría el mercado laboral. Se busca mejorar la eficiencia sin generar mayores trastornos y problemas; como se presentará más adelante, estos se reubicarían en la estructura.

Cuadro 8. Ingresos de los Departamentos de la Región Pacífica (Certificaciones Ley 617 de 2000), 2015 – 2017

Rubro / Departamento	Chocó	Valle	Cauca	Nariño	Totales
Recursos Presupuesto de Inversión (en Millones \$)	888.255	2.749.359	1.513.059	1.903.069	7.053.742
SGP Per Cápita (\$)	1.121.735	485.627	859.749	826.787	3.293.898
Inversión Per Cápita (\$)	1.776.179	595.914	1.097.080	1.091.067	4.560.240
ICLD (en Miles de \$)	40.014.672	557.927.895	92.812.652	162.174.273	852.929.492
Gastos de Personal (en Miles de \$)	13.744.677	65.257.672	12.502.894	15.860.886	107.366.129
Gastos Generales (en Miles de \$)	3.655.670	18.592.487	6.573.119	5.926.903	34.748.179
Transferencias Corrientes (en Miles de \$)	17.240.633	144.951.853	7.410.379	35.400.170	205.003.035
Gastos Funcionamiento (*) (en Miles de \$)	35.159.297	228.934.984	26.486.392	66.902.496	357.483.169
Indicador Ley 617/00 (GF/ICLD)	91,05%	45,59%	30,13%	45,84%	
Límite del Gasto (-) Indicador Ley 617/00 (GF/ICLD)	- 21,05	4,41	39,87	9,16	

Fuente: Contraloría General de la República - <https://www.contraloria.gov.co/web/finanzas-publicas/ley-617-de-20001>; elaboración El Autor, 2019. (*) Se incluye, pero no se detalla la comercialización ni educación en los Gastos de Funcionamiento, en los cuales Chocó tiene Déficit. Por \$518.317 Miles.

Al estudiar las cifras presupuestales y de inversión pública del DNP para los años 2018–2019; de los \$258,99 billones del presupuesto nacional para la vigencia de 2019, distribuidos en: inversión \$46,82 billones, funcionamiento \$160,2 billones y pago de la deuda \$51,31 billones; solo cuenta con aproximadamente un 6%, al tener una sumatoria cercana a \$15 billones entre los 4 departamentos, los municipios y las transferencias y regalías que reciben del orden nacional.

Es importante la ubicación y riqueza con que cuenta la región pacífica colombiana, además de su amplia y significativa contribución que hace en las esferas social y económica del país. Sin embargo, es notoria las brechas entre esta y el promedio nacional, frente a otras regiones y al mismo interior entre sus cuatro departamentos que la integran. Lo cual es traducible en la falta de una visión y gestión compartida y el desarrollo de políticas y estrategias que coadyuven de manera integral al desarrollo interno de cada departamento con resultados macro de región.

1.10 Identificación y cuantificación de los impactos del modelo colombiano actual en la zona muestral del problema

Ya se dijo que los cuatro departamentos de la región del pacífico colombiano tienen presupuestos en su administración central de \$7 Billones, que incluye gastos de funcionamiento por \$357,4 e inversión para los 4 Departamentos.

Y ¿Cuánto cuesta a los Departamentos de Bloque Regional recaudar e invertir \$1?

Igualmente se mencionó que los ICLD de la región son de \$852,9 mil millones y los Gastos de Funcionamiento \$357.4, que arroja que se requiere de un valor equivalente 42% del recaudo e ingresos propios para generarlos; en otras palabras, la gestión frente a los ingresos por cada \$1 gastado genera \$2,3 o se gastan \$0,42 por cada peso que ingresa a los 4 departamentos, que es significativamente bajo. Además, si se coteja frente a la inversión es aún más preocupante porque gran parte de los recursos tienen como fuentes las arcas nacionales, pudiéndose transferir directamente a los municipios, reduciendo la carga y los procedimientos burocráticos y administrativos.

Ejemplo, al realizar una inversión en vías o en cualquier sector en un municipio o zona del departamento del Valle del Cauca por valor de \$2.000, hay que considerar los descuentos por efectos de estampillas e impuestos del ente territorial, adicional a los gastos que se ocasionan por lo que en el presente trabajo se denomina, la ruta crítica para realizar inversiones, que debe incluir contar con un Gobernador y su staff que incluye secretaria, conductor, escoltas; Secretarios de despacho como de Infraestructura, Hacienda, Planeación y su equipo de trabajo; más vehículos, servicios públicos, insumos, etc., encarecen las acciones y reduce los resultados y/o el número de personas y comunidades que se beneficiarían.

A esto se suma las limitaciones que tienen algunos departamentos para atender la magnitud y totalidad de los problemas que se presentan en los municipios y su territorio que los conforman. Examinando los portales web de la gobernación del Valle del Cauca y del municipio de Santiago de Cali en materia de seguridad; el primero tiene un presupuesto a través de la secretaría de convivencia y seguridad para 2018 de \$40.511.401.904 en 2018 de un total cercano a los \$1,6 billones con los cuales debe atender a los 42 municipios que lo integran, con 4,7 millones de habitantes. Y el segundo con 2,4 millones de personas, cuenta por apropiaciones de \$70 millones para la misma vigencia, además de la gestión nacional que realiza para apoyar a la Policía Metropolitana y las sobretasas con que goza para financiar a los Bomberos.

Situación que hace complejo el dialogo con autoridad entre las partes y se vuelve inequitativo para los otros 41 entes locales, generando un traslado fronterizo de problemas por la falta de controles y de vigilancia efectiva en los demás municipios, por los limitados recursos, como es el caso de los accidentes de tránsito producto por embriaguez de personas que se van de rumba a Yumbo o Candelaria, por sus diferencias en las condiciones y horarios; o los efectos del pico y placa, de mayores hurtos, etc. Mostrando con ello, que, si cada municipio contara con más

autonomía y mayores recursos, que esquivaran a la burocracia y la politiquería, probablemente mejoraría sus acciones y sus índices; en este caso, de seguridad y convivencia.

Además, que incrementa los tiempos debido a los procesos y procedimientos por instancias adicionales; pudiéndose realizar más o las MISMAS OBRAS REGIONALES CON IGUALES o mayores BENEFICIOS, A UN COSTO igual o MENOR.

Puede entonces concluirse, que a pesar de existir una riqueza natural inmensurable y una excelente ubicación geoestratégica en la región; de estar operando la RAP Pacífico, de invertir importantes cifras de recursos públicos; de contar con un talentoso recurso humano, y que este además participa activamente en los procesos electorales; los resultados no son los más alentadores, al comparar estos con los promedios nacionales y con los estándares internacionales. Adicionalmente se desarrollan acciones inmersas en burocracia, tramitología e incluso sobrecostos, porque incluso en algunos casos, ha sido necesario adelantar elecciones atípicas como en los departamentos del Valle del Cauca y del Chocó, generadas por la destitución de sus mandatarios a causa de los problemas de corrupción.

1.11 Efectividad de las transferencias corrientes a las Contralorías departamentales

Como lo expresa el columnista Juan Carlos Torres en su artículo del 10 de marzo de 2017 en el periódico El Espectador “*¿Se deben eliminar las contralorías territoriales?*”: Reformar el control fiscal en Colombia es una necesidad inaplazable, precedida por los frágiles resultados que arrastra la gestión de las contralorías del país en los procesos de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva, donde se presentan excesivas caducidades y prescripciones, no se decretan medidas cautelares y el resarcimiento es muy bajo en comparación con el detrimento causado al erario. De cada \$100 en detrimentos patrimoniales, las contralorías recuperan menos de \$17.

El proyecto de acto legislativo radicado ante el Congreso de la República por el representante a la Cámara por Bogotá Rodrigo Lara Restrepo sugiere suprimir la Contraloría General de la Nación y las 63 Contralorías Territoriales del país y crear un Tribunal de Cuentas del orden nacional como máximo rector de Control Fiscal con funciones jurisdiccionales.

La propuesta que ha tomado más fuerza en las entrañas del Gobierno Nacional es la del Contralor General de la República Edgardo Maya Villazón, de suprimir únicamente las 63 contralorías territoriales porque considera que son un “nido de corrupción” y sugiere reemplazarlas por un Tribunal de Cuentas adscrito a la Contraloría General de la República, algo que conllevaría a una masacre laboral de más de siete mil empleados públicos de las Contralorías Territoriales y de la Auditoría General de la República organismo que también sería reestructurado.”

Como lo expresa Torres, las 63 contralorías territoriales le cuestan al Estado anualmente 250 mil millones de pesos y sólo recuperan \$1.500 millones; es decir, no compensan el esfuerzo financiero. Y agrega, “Los organismos de vigilancia, control y justicia, entre otros, son aparatos costosos e ineficaces, y pudiéramos decir que en general, sus resultados no justifican su existencia de acuerdo a la variable costo – beneficios.” Sumado, “..a las barreras que trajo la Ley 42 de 1993 en cuanto al tipo de control, las limitaciones del control preventivo, y el fallo de la Corte Constitucional que declaró inexecutable las competencias de las contralorías para emitir funciones de advertencias sobre posibles riesgos de pérdidas de recursos públicos entre otras causas y acciones que debilitaron el control fiscal territorial..

Tiene razón el señor Contralor General de la Nación cuando cuestiona la politización del control fiscal territorial por ser un fortín de concejales, diputados y administraciones locales que interceden en los procesos de elección de los contralores”, que son las mismas reglas mediante las cuales el Congreso de la República elige al Contralor Nacional, también con bastantes críticas.

Desde esta óptica es importante, que la selección del recurso humano a incorporar en las instituciones que se propondrán más adelante, se lleve a cabo a través de concursos adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil o quien haga sus veces, permitieron la llegada de un nuevo personal a las organizaciones departamentales, como las contralorías territoriales o regionales. Sumado a la necesidad de propiciar las condiciones que garanticen la independencia del control fiscal, como una carrera administrativa especial, un sistema de elección de méritos para contralores, más transparente, manejado por entidades sin señalamientos; y la implementación de una jurisdicción especial para las investigaciones de responsabilidad fiscal, entre otros aspectos.”

Totalmente de acuerdo con Juan Carlos Torres, en cuanto a que “Hay que buscar alternativas para consolidar un control fiscal de última generación que articule competencias y aúne esfuerzos entre la Contraloría General y las contralorías territoriales”. Transformarlas es vital, sin la necesidad de eliminarlas, lo cual afectaría la descentralización. La propuesta debe ir más allá de simplemente sugerir un cambio de actores, entregando las llaves del control fiscal territorial a los depredadores políticos de turno, o de robustecer sus ingresos, con la excusa de tener limitaciones de recursos para adelantar su gestión; sin aplicar los ajustes necesarios. *(Torres, Juan 2017)*

Con base en todo lo hasta aquí expuesto; la propuesta del autor, la cual se analizará y cuantificará más adelante, es eliminar o en su defecto transformar las figuras de Gobernaciones y Contralorías a nivel departamental, e incluso si es el caso, las segundas también en el orden municipal, y crear unos entes de índoles regional, donde sea más eficiente la utilización de los recursos y se logren mejoras sustanciales en el suministro de bienes y servicios, las satisfacción de necesidades y calidad de vida; y en los resultados frente a la desbordada corrupción, entre otros aspectos, por la posibilidad de rotar por los diferentes departamentos a los equipos

auditores, evitando algún tipo contacto permanente y/o de relación atípica que desvíe y/o desvirtúe las investigaciones, lo cual incluso hoy también puede llevarse a cabo.

1.12 Formulación o Pregunta del problema

¿La Regionalización en Colombia, a través de la unificación o eliminación de las Gobernaciones Departamentales, como modelo de organización política y administrativa, pueden mejorar la optimización de los recursos, la eficiencia de la gestión e inversión pública y la satisfacción de las necesidades?

2. Justificación

Desde finales de los cincuenta, han sido numerosos los estudios que reconocen la fuerte base regional nacional y plantean la necesidad de superar la inflexibilidad y las restricciones de las divisiones político – administrativas, a partir de procesos de asociatividad.

Con la expedición de la Constitución Política de 1991, se reconoció la posibilidad de configurar regiones como espacios para planificar, administrar y gestionar problemas y temáticas que, por su naturaleza y dimensión, rebasan las capacidades de las entidades territoriales. Desde entonces han sido frecuentes los intentos por emprender ejercicios de regionalización, como apuestas estratégicas para la coordinación de políticas, y la concertación de proyectos y acciones en el territorio.

Sólo a partir de la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) en 2011, estos esfuerzos adquieren una posibilidad real de materializarse. Es así, como en el año 2013, las administraciones de Bogotá, Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Meta reiteraron su voluntad política, gestada por más de una década, por constituir una Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE).

La inclusión de iniciativas como esta en la agenda administrativa y política a nivel nacional y territorial se ha convertido, no solo en el producto del reconocimiento de la histórica y mutua dependencia entre las entidades departamentales, sino también el instrumento para algunos seguir posicionándose como las primeras regiones del país.

En octubre de 1998, 10 años después de las primeras elecciones populares de alcaldes y gobernadores; y ahora, 21 años después, que el periódico El Espectador, escribiera en sus páginas acerca de los pobres resultados de las gobernaciones, las asambleas y las contralorías departamentales; y en ese momento se plantearan propuestas para acabar con estas

organizaciones político-administrativas; el panorama no ha cambiado sustancialmente, por el contrario, después de duplicar el número de electores de 8 millones a 20 para las corporaciones que incluyen esos procesos, hoy cada 4 años, en muchas zonas la situación ha empeorado.

En aquel entonces, un año después de las elecciones en las que los colombianos votaron por sus candidatos a gobernadores, alcaldes, diputados y concejos, en medio de tarjetones, promesas y deseos de paz; en la Cámara de Representantes y con una proposición en el mismo sentido en el Senado; incluso, siendo reversada una decisión que ya había sido adoptada en el seno de la Comisión Primera, se acababa de tajo con dichas corporaciones, así como con las contralorías departamentales.

Se decía entonces en El Espectador (1998): “La clase política tradicional y los caciques que tienen sus feudos basados en las burocracias departamentales, guardan silencio. No quieren casar peleas y sólo esperan que en el Congreso sean sometidas a votación estas propuestas para enterrarlas democráticamente.” El interrogante era: *¿Y si se acaban las gobernaciones, qué?* Lo cierto es que todos los departamentos del país y muchos aún hoy, afrontaban una difícil situación fiscal, adeudan por lo menos dos billones de pesos de la época a la banca, a lo que sumaba el alto pasivos pensionales y algunos pagos por mesadas, contratistas y proveedores atrasados.

Al ser entrevistado hace 21 años, el hoy precandidato a la alcaldía de Santafé de Bogotá D.C, exsenador de la República y exgobernador de Nariño entre 2008 y 2011, Antonio Navarro Wolff, decía: “El país sin gobernaciones y asambleas, se ahorraría anualmente no menos de un billón de pesos, además de varios dolores de cabeza”.

Y es que persisten casos como el de la gobernación y de la asamblea de San Andrés y Providencia, donde existen más de dos mil funcionarios y actualmente su gobernador encargado es un militar designado por el actual presidente de la república, debido a los actos de corrupción.

Muchos departamentos en aquel momento, como el Nariño, se encontraban en situación fiscal “color de hormiga”, como la calificaba Navarro Wolff, el departamento debía \$45 mil millones, con intereses diarios de \$30 millones del momento. Incluso muchos departamentos se acogieron a la Ley 550 de 1999, que tuvo que promulgarse, por las circunstancias que atravesaban la gran mayoría de municipios y departamentos, y por la cual se establecía un régimen para promover y facilitar la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones.

Los gestores de estas iniciativas plantean que, en lugar de gobernaciones y asambleas, existiera en cada departamento una Unidad de Planeación compuesta por 10 o 12 expertos, elegidos por votación popular, con una coordinación encargada de plantear al Gobierno la ejecución de algunas obras macro y dejar lo demás en manos de los municipios, interesante iniciativa, que no trascendió ni pudo mostrar sus ventajas, al menos como una figura piloto.

“Estas unidades de planeación no tendrían burocracia ni poder de ejecución”, según lo explicaba el representante Eduardo Enríquez Maya. Entre tanto, Navarro prefería que en vez de estas unidades de planeación se integrara un consejo de alcaldes nombrado por los burgomaestres de cada departamento, con un máximo de cinco miembros, los cuales, a su vez, nombrarían a una especie de gobernadores, también sin funciones de ejecución y sin burocracia.

Sin embargo, esta propuesta también tuvo sus detractores. Uno de ellos, fue el senador liberal Julio César Guerra, quien aseguraba que, “si bien es cierto que asambleas y gobernaciones gastan demasiado en su funcionamiento, estas instituciones son necesarias para la buena marcha de los departamentos, no sólo como autoridades, sino como voceras del pueblo ante el Gobierno Nacional. Hacerlas desaparecer es complicado, no creo que la difícil situación fiscal de la Nación

se componga eliminándolas”, sostenía. Aunque el parlamentario admitía, eso sí, “la urgencia de reducir las nóminas y de redactar un régimen departamental, faltante desde 1991”.

En 1998 y hasta ahora esa parece ser la salida de quienes siguen creyendo en estos entes, y aunque los mismos mandatarios seccionales en sus cumbres, coinciden en la urgencia de hacer más austeros sus nóminas y sus gastos, también hablan de la necesidad de un ajuste fiscal que implique, quiérase o no para los contribuyentes, más impuestos; que desde ese año ha generado incrementos en el IVA, en el 4x1000; sobre tasa a la gasolina, a las obras y a los servicios públicos, así como galopantes cobros por valorización; con resultados incuestionables.

Resultaría entonces, un interesante ejercicio el poder crear una sola **Administración Regional**, sobreponiendo los intereses colectivos por encima de los particulares y principalmente los políticos, eliminando las Gobernaciones de los departamentos que integren cada Región; junto con estas, la unificación de las Secretarías sectoriales, las Industrias de Licores, las Loterías y Beneficencias, y Contralorías entre otras, pudiendo resultar más eficientes, optimizando los procesos, los tiempos, los recursos y los presupuestos, y los excedentes por la fusión.

Es importante destacar que, por razones históricas de Colombia, este Ordenamiento debe priorizar el tema de la violencia, la economía y en lo social; identificando y determinando las zonas de conflicto, buscando impulsar un manejo especial en esas zonas.

Desde siempre y más ahora con las exigencias de un mundo globalizado, es muy importante construir escenarios político-administrativos del nuevo orden territorial, establecido por la Constitución, particularmente en lo que tiene que ver con la descentralización y autonomía de los entes territoriales, además de una democracia participativa y un nuevo esquema político, con un mapa que muestre entidades fortalecidas y decisorias, que vayan más allá de la planeación y de la administración. (*www.eltiempo.com, 1998, recuperado en 2019*)

3. Objetivos

3.1 Objetivo general

Analizar la regionalización como modelo de organización político-administrativa para mejorar la eficiencia de la gestión pública en Colombia.

3.2 Objetivos específicos

- Comparar el concepto de regionalización, y su implementación y avance en Colombia.
- Identificar los modelos de regionalización significativos a nivel latinoamericano.
- Examinar el estado del arte de la gestión pública y de la regionalización en Colombia.
- Medir la eficiencia político-administrativa de la gestión pública en la Región Pacífica Colombiana, especialmente el Valle del Cauca, como piloto del orden nacional.
- Evaluar, con énfasis en el Valle del Cauca, los resultados en la región occidental colombiana de las políticas y acciones públicas formuladas en distintos niveles de gobierno.
- Proponer un modelo institucional desde la regionalización para el desarrollo territorial desde la visión de una competitividad Global.
- Desarrollar aportes tendientes a la modernización y eficiencia del Estado y sus organizaciones político-administrativas, a través de la regionalización.

4. Metodología de investigación

4.1 Tipo de Estudio

La investigación es un Proyecto Aplicado como alternativa de trabajo de grado que está sustentada mediante un Estudio Descriptivo con enfoque cualitativo, en la cual la Unidad de análisis es la Regionalización en Colombia. En cuanto a la Población abordada, fueron los Departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño con relación directa e indirecta con cada uno de sus componentes, recursos, sectores y procesos que involucran como sujetos directos.

La Categoría de Análisis fueron la Gobernaciones y las Subcategorías: Instituciones y dependencias departamentales, Estado, Sociedad homo y heterogénea; Riqueza regional y nacional; Economía, Necesidades Básicas Insatisfechas-NBI, Globalización, Estrategias, Información; y Entorno y Tendencia Internacional.

Frente a al Procedimiento, en cumplimiento de los objetivos trazados, se realizó:

Para los primeros, se adelantó un proceso de indagación e investigación para la región occidental con bases de cifras y datos, artículos relacionados con aspectos a nivel socioeconómicos en el país y sus impactos.

A nivel de antecedentes se buscó resaltar identificar las diferencias significativas entre diferentes conceptos, modelos de organización, autores y zonas geográficas, reconociendo sus aportes más representativos, y su influencia en el entorno nacional y regional. Así mismo, se recopiló información de cada uno de los departamentos indagados, a través de los informes y trabajos escritos publicados por las principales entidades sectoriales rectoras en Colombia.

En cuanto a los siguientes objetivos, se hizo un recorrido bibliográfico por las diferentes referencias acerca del tema, buscando establecer y depurar aquellos modelos y estándares internacionales, como el implementado en Chile y que pueden llegar a ser pertinentes para su aplicación en Colombia, obviamente incorporando los pertinentes ajustes de forma y contenido.

Finalmente, se utilizaron instrumentos de indagación y consulta para obtener información primaria de actores directamente vinculados con los procesos, categorías y subcategorías de la investigación; para lo cual se desarrolló un test dirigido conocer la experiencia y opinión de cada uno y de manera grupal en forma de paneles. Con lo cual se conocieron de primera mano a través de indagación y encuestas, las ventajas y desventajas de cada una de las figuras de organización, valorando el impacto que generan dichos modelos.

Lo anterior, dando cumplimiento a lo dispuesto en la Ley Estatutaria 1581 de 2012 y los Decretos que la reglamentan, los datos recopilados y los resultados de este proceso de investigación, se encuentran protegidos y gozan de privacidad y confidencialidad para su tratamiento, y únicamente las personas autorizadas tendrán acceso.

Todo el trabajo permitió sugerir una alternativa de propuesta, tendiente a mejorar la eficiencia de la gestión pública en Colombia, impulsando la regionalización como modelo de organización político-administrativa; con estrategias consecuentes con la problemática que hoy se registra en la zona de muestra; basados en los resultados del análisis cualitativo y cuantitativo que arrojó el estudio.

4.2 Variables de estudio para la regionalización

Para el desarrollo de la investigación y de la propuesta de la cual a continuación se presentan los resultados, se consideraron múltiples variables, tanto independientes (activas,

manipuladas o atributivas), dependientes y extrañas, como una declaración de su relación. Siendo estas definidas como una característica de los participantes o una situación dada, con diferentes valores dentro del estudio.

Para este caso, se hizo un cruce del tema con lo expuesto por Georges Mattheron (1965), acerca de las variables regionalizadas, que poseen características cualitativas y cuantitativas, ligadas estrechamente a la estructura del fenómeno natural que ellas representan y se someten a estudios. Estas fueron:

- a) **Localización:** Teniendo en cuenta que una variable regionalizada no toma sus valores en cualquier lugar, sino más bien, en un área bien determinada del espacio, que se llama campo o zona; sin embargo, por su extensión, a veces como en este caso, es necesario limitar el estudio a una porción o panel de su campo natural, incluyendo aspectos cualitativos y cuantitativos.
- b) **Continuidad:** Una segunda característica esencial fue el grado de mayor o menor continuidad de la regionalización en el espacio, indagando acerca de su evolución nacional.
- c) **Anisotropía:** En tercer lugar, una regionalización puede ser anisótropa, que es lo opuesto de isotropía; que ofrece distintas propiedades cuando se examina o ensaya en direcciones diferentes. Puede existir, como en Colombia, una localización privilegiada, que bajo las mismas condiciones a lo largo de la cual los resultados se modifican lentamente, mientras que éstos varían mucho más rápido en otras zonas. (<https://educalingo.com/es/dic-es/anisotropo>, 2019)
- d) **Transición:** Asociado a estructuras en la cuales se pueden manifestar con la aparición en el campo de variables en zonas con discontinuidades o desfavorabilidades. Se habla entonces, de una manera general, de fenómenos de transición, como ejemplo, se puede citar, las condiciones

naturales, la cultura, la infraestructura, la estratificación, etc. Ligados a otros factores o variables de transición estructurales en la zona sujeto de la regionalización; educación, producción, ingreso, etc. Que para el caso colombiano debe contemplar la migración y el conflicto armado.

4.3 Muestra piloto para la investigación: *Choco, Valle del Cauca, Cauca y Nariño*

Para efectos metodológicos y optimización de los resultados del estudio desarrollado, se trabajó para la investigación y evaluación, con el Occidente o zona Pacífica Colombiana como muestra piloto, más puntualmente con los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño; para los cuales se contó con las Fichas Departamentales elaboradas por Planeación Nacional-DNP, a partir de la información suministrada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - 2016; los Censos del DANE – 2005 y 2017; Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – 2018; UPME – 2016; Ministerio de Salud y Protección Social – 2017; y el Ministerio de Defensa Nacional; permitieron construir los datos, cifras y estadísticas que se presentan y analizan en la presente investigación.

5. Ventajas y desventajas de la descentralización frente a la regionalización

Marco Referencial

5.1 La Descentralización

Teóricamente la descentralización como estrategia de desarrollo ha sido defendido desde diversas posturas teóricas entre las que están: la teoría de la planificación del desarrollo, los conceptos de democracia y emancipación, la teoría de ajuste neoliberal y el modelo de escogencia pública local (Haldewang, 1999).

5.1.1 Las teorías de la planificación del desarrollo regional presentan el proceso de descentralización como un motor del desarrollo regional, en la medida en que reconoce la existencia de los actores regionales como base para la construcción de proyectos de desarrollo regional. Este proceso debe estar acompañado de procesos de planificación como estrategia para superar las diferencias regionales.

5.1.2 Desde los conceptos de democracia y emancipación, podemos distinguir tres posiciones: La primera de ellas considera que la descentralización permitirá procesos de empoderamiento popular y de reconfiguración del poder territorial, como alternativa para el fortalecimiento de procesos democráticos, en la medida en que se reconoce que un elemento esencial para el fortalecimiento de la democracia está relacionado con la existencia de diferentes instancias de participación y de decisión política. En palabras de Alejandra Massolo (1987): “La descentralización es entonces, la demanda y opción defendida para desbaratar las obstrucciones autoritarias y burocráticas del Estado, ampliar y diversificar los espacios para el ejercicio de los derechos y las libertades civiles, la autonomía de la gestión municipal, la participación y control ciudadana en su entorno de vida cotidiana”. Una segunda posición es la que considera la descentralización como el producto de demandas sociales y regionales que buscan el reconocimiento de nuevos sujetos políticos con capacidad para decidir de forma autónoma sus proyectos de futuro y por último, una tercera posición que asume el proceso de descentralización como una estrategia de legitimación política del nuevo ordenamiento y a su vez como una forma de focalización y control del conflicto, a través de incorporar reglas de mercado en el sistema político (Restrepo, 1998).

5.1.3 Planteamientos desde el neoliberalismo y el modelo de elección pública. Por último, desde la teoría neoliberal y el modelo de elección pública, se considera que el proceso de

descentralización es un instrumento para lograr mejores niveles de eficiencia en el suministro de bienes y servicios públicos y aumentar las probabilidades de lograr los objetivos de equidad que una determinada sociedad se haya propuesto (Weisner, 1994). Para ello, se plantea como criterio definitorio del número de niveles de gobierno y de la estructura de asignación de funciones y competencias, el criterio de eficiencia tanto en el ingreso como en el gasto. Desde esta perspectiva podemos citar al menos tres tesis sobre la descentralización:

- La primera es el modelo de Charles Tiebout, que plantea que son los principios de beneficio y movilidad los que definen la cantidad de bienes que deben ofrecerse en cada jurisdicción, ambos actúan de manera efectiva en lograr la revelación de preferencias de los consumidores.
- La segunda tesis es el teorema de la descentralización de Wallace Oates: “Para un bien público será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente), que los gobiernos locales provean la cantidad Pareto-eficiente a sus respectivas jurisdicciones, que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de bienes para todas las jurisdicciones. El gobierno central no puede proveer al nivel Pareto-eficiente en cada jurisdicción, excepto en el caso especial en que el nivel tenga que ser el mismo para todas las jurisdicciones.” (Tijerina, 2001); en este punto es importante destacar que lograr el nivel Pareto-eficiente no tiene ninguna relación con los objetivos de redistribución de una determinada sociedad.
- La tercera es que debe darse una división espacial de las funciones en función de la política económica del Estado. Dentro de esta perspectiva la distribución de funciones determinaría que la función de asignación debe realizarse en el ámbito local, y las funciones de distribución y estabilización a nivel central (Musgrave, 1998).
- De otro lado se tiene el modelo de elección pública local, que defiende la descentralización con dos fuertes argumentos en su favor: uno de carácter económico y otro de carácter político (Wiesner, 1995). Respecto al primero se plantea que en el nivel local existen una mayor correspondencia entre la demanda y la oferta de bienes y servicios públicos, permitiendo que mayores condiciones para la competencia induzca a mayores niveles de eficiencia, y respecto al argumento político se plantea que el ciudadano al participar de una más directa en las decisiones y acciones del gobierno

puede ejercer un mayor control como ciudadano y como contribuyente fortaleciendo de esta forma las instituciones democráticas.

Por su parte la FAO (Organización de las Naciones unidas para la agricultura y la alimentación) considera la **Descentralización** como el proceso de transferencia de una parte del poder y recursos del Estado Nacional a las instancias del nivel regional o local. Por su parte, Uphoff (1997) plantea el tema de la descentralización en 2 dimensiones: localización de la decisión y responsabilidad (accountability) del decisor. Vale decir, dónde está localizado quien debe tomar la decisión y ante quien responde. Cuando quien debe tomar la decisión está localizado a nivel regional o local, pero sigue respondiendo por el resultado de sus decisiones ante el nivel central, se habla de *desconcentración* o *delegación* de funciones. Mientras que cuando las decisiones se toman a nivel regional o local y se responde ante estos mismos niveles, entonces se habla de *devolución*, que es la forma más avanzada de descentralización.

a) Descentralización, una de las reformas del Estado: Siendo así, la descentralización no es una panacea para solucionar los problemas del sector público. No es sustituto para las necesarias reestructuraciones internas y el establecimiento de sistemas de evaluación de desempeño acordes con cumplimiento de objetivos sustantivos y no sólo de cumplimiento de metas cuantitativas. Muchas veces la descentralización se puede usar como una forma de escapar de la necesidad de hacer los otros ajustes necesarios en el aparataje público. Puede ser semejante a lo señalado por Tendler con relación a los Fondos de Inversión Social, que han tendido a ser adoptados como un sustituto de hacer los ajustes institucionales en los entes estatales tradicionales, con resultados escasos, pero aparentemente acordes con los nuevos temas del desarrollo (participativos, responsivos a la demanda, cercanos a la gente, de rápida ejecución y bajo costo).

b) Descentralización, parte de una estrategia de desarrollo e implementación: La descentralización emprendida, aún si escasa y lenta, debe responder a un diseño general de los objetivos públicos de largo plazo. A la vez, en especial cuando la institucionalidad para la descentralización es muy compleja, se debe poner el énfasis en la descentralización de procesos de decisión, más que desgastar los esfuerzos en cambios institucionales generales, de difícil implementación. Por otra parte, la implementación de procesos de descentralización debe

"responder a una estrategia general, buscando establecer fases que sigan una secuencia lógica. Reformas que tengan la mayor probabilidad de éxito deben emprenderse primero.

“Esto requiere un proceso de priorización, focalizándose inicialmente en tareas simples que no amenacen el poder central o pongan una carga excesiva en las escasas capacidades locales” (Smoke & Romeo)

c) Equilibrio de poderes y contraloría social democrática: También es necesario aplicar el principio de separación de poderes, de forma que ningún ente o persona concentre demasiado poder y se establezcan mecanismos de control y equilibrio adecuados.

En este sentido, es especialmente importante el generar un sistema democrático de **contraloría social** por parte de los usuarios de los servicios, de forma que puedan ir controlando y orientando a los ejecutores de los programas descentralizados a nivel regional y local. La formación de Comités de Desarrollo Local (CDL) constituidos por representantes de los usuarios del programa elegidos democráticamente, aparece como una buena alternativa. Sin embargo, es necesario cuidar que ellos no sean instrumentalizados por los poderes existentes en la localidad.

Así en Colombia, en la implementación del Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC), esta estructura "entró en pugna con los con los viejos actores de la política (que buscaban) mantener su hegemonía regional". Sin embargo, esta orientación desde el lado de la demanda debe ser complementada también con mejoras en la oferta de los servicios. El consultar a los usuarios no es sustituto de los cambios necesarios para hacer más efectiva la llegada de los servicios a nivel local. En efecto, el ideal sería que la consulta permita determinar el tipo de cambios requeridos en el lado de la oferta.

Dentro de los cambios a introducir están la reestructuración de los incentivos a los proveedores de los servicios y funcionarios estatales, "los que deben ser juzgados con base a resultados y no a la esclavizante adscripción a procedimientos burocráticos fijos. Esto requiere estructurar un proceso que dé incentivos al buen desempeño, pero que también otorgue flexibilidad, a fin de que los proveedores de servicios puedan actuar en forma más acorde con las cambiantes necesidades de los usuarios".

d) Modelo RED-IFO de FAO: una metodología y tres políticas de acompañamiento:

Con el fin de contrarrestar los principales riesgos identificados en los procesos de descentralización, la FAO plantea un modelo para emprender eficazmente este proceso a fin de evitar el riesgo de pasar violentamente de un enfoque de oferta a uno de demanda, para ello se plantea una metodología que busca identificar claramente los factores de diferenciación de las localidades y grupos donde se llevará a cabo la acción, generando así tipologías de regiones y productores.

De esta forma se logra una mejor focalización y definición de la población objetivo para las políticas. Mientras que, para evitar una excesiva fragmentación al abrir el proceso a las demandas de los participantes, se plantea el regionalizar las necesidades y demandas de las poblaciones participantes en el proceso. Así se atienden las peculiaridades específicas de localidades y grupos, manteniendo una mayor globalidad en las políticas y programas que se implementen finalmente.

Las políticas de acompañamiento son fundamentalmente 3: Información, Formación o capacitación y Organización (IFO).

i) **Información:** Ya se señalaron los peligros de la asimetría en el acceso a la información. Por ello, será esencial en todo proceso de descentralización participativo, el cautelar que exista una política de información con 2 objetivos centrales: producir la información de lo que se está haciendo a nivel del programa de descentralización y asegurarse que esta información fluya continuamente a todos los participantes. Estas son funciones claves que debe controlar el nivel central, que es más difícil pueda tener interés en instrumentalizar el proceso que lo que ocurre a nivel local. Es esencial hacer llegar esta información a todos los participantes. En especial, las características de ellos, cómo se puede acceder y cuales son los derechos que tienen los participantes, en especial, sus derechos a elegir y controlar la implementación de los programas, así como constituir organizaciones que los representen y apoyen. Tendler (1997) identifica este elemento como una función estratégica que cumple mejor el gobierno central que los gobiernos locales o regionales. La función es prácticamente la de un "agitador", que transmitía la oferta de programas disponibles a la población e instaba a aproximarse a las agencias sectoriales y gobiernos locales a requerir los servicios. Cumplía así

una función importante de empoderamiento de la base, para que así puedan realmente ejercer el control social sobre la ejecución de los programas.

ii) **Capacitación:** precisamente debido a las fuertes falencias técnicas y de conocimientos que existen tanto a nivel de funcionarios y operadores en las localidades, así como en los propios actores, se hace indispensable el fortalecimiento de las capacidades de los diversos actores del proceso. La elaboración de este programa de capacitación debe partir de la realidad local y no asumir una cierta homogeneidad de competencias entre grupos y localidades, de forma que los programas puedan realmente compensar las diferencias de formación iniciales. A la vez, en la formación de los usuarios, será necesario prevenir la concentración de los beneficios en los líderes antiguos o emergentes, cuidando de ayudar en la formación de potenciales líderes de recambio.

iii) **Organización:** Las organizaciones auténticamente democráticas y representativas, son los interlocutores válidos para los órganos del estado central, regional o local. A partir de ellas, es posible comenzar a desarrollar una real estrategia de desarrollo local endógeno y desde la base hacia la cúspide. Sin embargo, en este aspecto, es preciso estar atento y no caer en la ingenuidad de asumir que cualquier organización local es representativa y democrática. Son precisamente las organizaciones rurales las más proclives a la "oligarquización" y la perpetuación de los dirigentes. Los altos costos de transacción que rigen en las localidades rurales hacen difícil el juntarse continuamente y que así los miembros puedan ejercer un real control sobre los dirigentes.

Un reforzamiento a esta tendencia viene de las formas de financiamiento que se han dado comúnmente en los países en desarrollo a este tipo de instituciones. Muchas veces ellas dependen fuertemente de los fondos públicos, con escasa presencia de los propios miembros. Pero sin duda, políticas que ayuden a generar organizaciones de base democráticas, auténticamente representativas y fuertes, es tal vez la condición más esencial en la generación de un real proceso de descentralización a partir de las bases, y en ello el tema del financiamiento de ellas es crucial.

5.2 Diferencias entre Descentralización, Desconcentración, Delegación y Devolución

De acuerdo a FAO es preciso clarificar la diferencia entre estos tres procesos a fin de evitar caer en confusiones al implementar la descentralización. Así la **desconcentración** consiste en transferir algunas funciones administrativas y/o técnicas a niveles más bajos de administración (regional, provincial o local), pero manteniendo el poder de decisión a nivel central.

5.2.1 La delegación de funciones implica el transferir a niveles locales algunas funciones y competencias a niveles más bajos de decisión, pero manteniendo el nivel central un control, aunque sea indirecto sobre ellas.

5.2.2 La devolución es el estado más avanzado en el proceso de descentralización, pues implica la transferencia de funciones y recursos a los niveles más bajos de decisión. Ello requiere el reforzar las competencias a nivel local a fin de que puedan asumir estas nuevas responsabilidades y generar confianzas entre los actores a fin de poder establecer alianzas horizontales que permitan efectuar acciones conjuntas colectivas a nivel local tras un objetivo común.

Para ello se requiere de un proceso lento de creación y fortalecimiento de las confianzas recíprocas existentes a nivel local, generando lo que se ha denominado Capital Social. En todo proceso de descentralización, están presentes estas tres formas crecientes de transferencia de funciones, responsabilidades, capacidades y poderes.

5.3 La Descentralización como política de desarrollo regional en América Latina

La implementación y las exigencias por la descentralización no son nuevas en América Latina (Veliz, 1984). Sin embargo, desde la década de los ochenta, el proceso ha obedecido a dos elementos principalmente: por un lado, dentro de las políticas de estabilización macroeconómica y de reforma del estado, está fundamentada en una premisa neoliberal que considera que el mercado y el sector privado son, en sí mismos, mecanismos más eficientes que el estado para la asignación de recursos, por ello los procesos de descentralización son una estrategia para incorporar criterios y reglas del funcionamiento del mercado dentro de las finanzas territoriales,

la distribución de competencias y el sistema político (Restrepo, 1996). Por otro lado, se reconoce que la descentralización, no sólo surge como parte de los ajustes estructurales de la relación capital - estado sino también, como producto de presiones ejercidas por movimientos sociales respecto a la necesidad de mayores niveles de democratización y apertura política y sobre todo por la necesidad de reconfiguración de los actores y flujos de poder en los diferentes ámbitos territoriales. Por ello, la experiencia demuestra que el establecimiento de relaciones entre democratización y descentralización no siempre son directas, pero lo que sí se puede plantear es que un proceso descentralizador a nivel político puede potencialmente, generar condiciones para la construcción de sociedades más democráticas (Rufián, 1992, Restrepo, 1994).

En América Latina los procesos de descentralización se iniciaron fundamentalmente en el ámbito fiscal con el fin de reducir el déficit fiscal y atendiendo el principio de beneficio, esto es que los niveles territoriales asuman los costos de los bienes y servicios de usufructo exclusivo del nivel territorial. Sin embargo, la transferencia y distribución de recursos que los deben acompañar han sido limitados, lo cual ha derivado en una debilidad económico-financiera, que a su vez tiene impacto en los niveles de gobernabilidad y legitimidad del estado en los espacios locales (Borja, 1994). En el ámbito político los procesos de descentralización, como arriba se estableció, han buscado la incorporación de las reglas de juego del mercado en el sistema político, se han constituido, en algunos casos, en formas de focalización del conflicto y del control del mismo, pero también han respondido a presiones de movimientos sociales que han generado impactos importantes en tres aspectos, a saber: en los procesos de organización y participación política, en la reconfiguración de los poderes regionales, y en algunos casos nacionales y en la generación de una cultura política donde el concepto de autonomía se pone en el centro del discurso político. Finalmente, en el ámbito administrativo, en América Latina esto ha significado la especialización territorial de los sectores públicos (Restrepo, 1996). Es así como se ha dado la transferencia de competencias entre los diferentes niveles territoriales, podemos citar el caso de la salud y la educación en Chile (1979-1980), Colombia (1986) y Venezuela (1989). Esto con el propósito de mejorar la oferta de servicios sociales a través del conocimiento directo de las condiciones específicas de cada población y la eliminación gradual de desigualdades sociales. Sin embargo, la especialización territorial de funciones se ha encontrado con un obstáculo y es la debilidad institucional en la que se conjugan elementos de

carácter político, reglas electorales, capacidad técnica y tecnológica que en últimas comprometen la capacidad de gobierno y los límites del proceso de descentralización (Rufian, 1992, Weisner, 1995, Restrepo, 1996, Burki, 1998).

5.4 Centralización, Descentralización, Desconcentración y Delegación en Colombia

Colombia es un país que cuenta con una férrea tradición centralista desde la Constitución de 1886, atemperada en buena medida con la expedición de la Carta Política de 1991, que consagró los conceptos de descentralización administrativa y autonomía de las entidades territoriales; principios propios de una República unitaria que implica en otros términos, que el Estado, en el orden nacional, se reserva el ejercicio de las funciones legislativa y judicial (así como las reformas a la Constitución), mientras que la función administrativa es compartida con las secciones territoriales.

De acuerdo con la Constitución, la función administrativa se desarrolla mediante las herramientas de desconcentración, delegación y descentralización.

La desconcentración, la delegación y la descentralización son los principales instrumentos con que cuenta la administración nacional para ejecutar sus tareas y atenuar la excesiva concentración del poder (centralización), conceptos relacionados explícitamente en los artículos 7, 8 y 9 de la Ley 489 de 1998, que puede considerarse como la Ley que rige la organización y funcionamiento de las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva o administrativa del poder público.

Si bien constitucionalmente Colombia debería haber tendido a la descentralización, en la práctica realidades fiscales, de infraestructura, de corrupción y otros la han hecho por el momento inviable para muchas alcaldías, distritos y gobernaciones. Es más, ciudades como Bogotá a su interior recortó desde hace varios años el poder de las alcaldías locales ante la inoperancia administrativa, en materia de contratación y dolo en dichas instituciones; dejando sobre la mesa que la Descentralización ha tenido muchos inconvenientes en su práctica, haciendo que pequeños municipios quedan expuestos a su suerte sin el apoyo de las finanzas nacionales o centrales.

5.5 La Regionalización

Una región es una concepción que toca varios elementos que pueden fundamentar su conformación, por ejemplo, el geográfico, el económico, el cultural y el social, lo anterior en la medida que se intenta circunscribir un fenómeno a un espacio y tiempo determinado que incluso puede romper la continuidad geográfica (*Pineda Giraldo, 1993*). Otras veces la conformación de una región obedece a criterios caprichosos o de conveniencias de grupo (*Acosta, 2001*). Esas consideraciones están abiertas a discusión y desarrollos teóricos que el presente texto no busca profundizar, por el contrario, se partirá de lo que está dado y es que el Pacífico se considera aquella región conformada por los Departamentos que tienen territorios sobre el océano Pacífico en Colombia. (*Teherán, 2017*)

5.6 Regionalismos y regionalización

Es importante empezar por destacar y hacer diferenciación entre dos conceptos que en el estudio del tema tienden a confundirse, estos son: regionalismos y regionalización.

El regionalismo se da, por las vivencias que a través de la historia y la cultura posee una comunidad de una determinada región, las cuales van desde la organización social hasta el tema económico el cual busca tener una mayor participación en la inversión pública a nivel nacional, posibilitar un mejor trato fiscal, como también el aumento de su capacidad decisiva sobre los recursos que regresan a su territorio. Pero en realidad este concepto es eminentemente de características políticas, retroalimentado por ideologías históricas, culturales y sobre todo antropológicas. Entonces, el concepto viene delimitado esencialmente por el territorio pequeño, para luego imbuirse en lo macro o nacional.

Por su parte la regionalización es un concepto eminentemente de carácter administrativo y de manejo de los recursos públicos, que va de lo macro o nacional a lo micro o de región. Por ello es que en las regiones de Colombia se maneja el Plan de Ordenamiento

Territorial, que permite comparar e influenciar el desarrollo económico de cada región del país, en el cual no se tienen presentes las connotaciones históricas tradicionales.

La regionalización, entonces implica la división de un territorio en áreas menores con características comunes y representa una herramienta metodológica básica en la planeación ambiental, pues permite el conocimiento de los recursos para su manejo adecuado. La importancia de regionalizaciones de tipo ambiental estriba en que se consideran análisis basados en ecosistemas, cuyo objetivo principal es incluir toda la heterogeneidad ecológica que prevalece dentro de un determinado espacio geográfico para, así, proteger hábitats y áreas con funciones ecológicas vitales para la biodiversidad, las cuales no hubiesen sido consideradas con otro tipo de análisis. (*World Wildlife Fund -WWF, 2017*)

5.7 Estado del Arte

No existe una teoría de la regionalización y por tanto no existe nada parecido a una regionalización óptima. Toda regionalización es en la práctica una solución de compromiso, subóptima, un *second best* o Segundo Mejor como dicen los economistas, ósea que, si una de las condiciones para lograr el óptimo no es alcanzable, sólo es posible conseguirlo abandonando las otras condiciones.

Por otro lado, y de enorme importancia para los efectos de la investigación; la globalización, que es el verdadero mantra de la contemporaneidad, posee unos pocos descriptores básicos, como son la velocidad, asociatividad, inteligencia y la flexibilidad, entre otras la mental. No obstante, por tratarse de una cuestión heurística o de descubrimientos constantes, se dispone efectivamente de un conjunto de criterios o principios que son recomendables respetar.

El economista austriaco Walter Stöhr propuso para el caso chileno la utilización de seis criterios:

- Cobertura nacional;
- Utilidad para la programación y administración del desarrollo: número y tamaño de las regiones;
- Respeto a divisiones administrativas, que es no “romper” las provincias
- Existencia de por lo menos un polo de crecimiento;
- Complementariedad socioeconómica interna;
- Existencia de economías regionales de escala;

Stöhr realizó un balance de programas de desarrollo regional en América Latina a fines de los sesenta y relevó nada menos que 75 programas que clasificó en cinco categorías:

- Políticas para la descentralización de la toma de decisiones
- Políticas para áreas deprimidas
- Políticas de colonización de nuevas áreas de recursos naturales
- Políticas de desarrollo para áreas fronterizas
- Políticas para áreas metropolitanas y nuevos polos de desarrollo.

El mismo autor evalúa el grado de aplicación y éxito de estas políticas con un juicio general más bien negativo; tal parece que la mayoría de estas políticas eran más semánticas que reales (Stöhr, 1972).

Por su parte Boisier ha propuesto cinco criterios operacionales para aplicar en las propuestas de regionalización de alcance nacional, estas son:

- Condiciones matemáticas, así denominadas por su semejanza con la teoría de conjuntos y referidas en este caso a la exhaustividad y a la exclusividad de la regionalización;
- Condiciones espaciales, referidas a la continuidad y accesibilidad interna;
- Condiciones económicas, referidas a la diversidad de la estructura económica y a la existencia de a lo menos un centro urbano capaz de funcionar como centro de crecimiento y/o de servicios;
- Condiciones sociales, cultura, identidad y lealtad regional;
- Condiciones administrativas, respeto a los límites territoriales existentes;

La configuración de regiones agrega además un aspecto subjetivo: *la identidad*. Un fuerte sentimiento de identidad regional constituye la única garantía para sostener un equilibrio en la asociación e impedir que ella se transforme en una forma de absorción o de dominación.

Entonces, *¿Qué estructuras políticas y administrativas se requieren en la construcción de la regionalización?*, puesto que tendencias y/o normatividades que muchas veces se vuelven transitorias, no permiten pensarse en crear organismos estables y permanentes.

No obstante, los costos de transacción pueden resultar elevados y una dosis de planificación se hace necesaria en estos casos como parte de la respuesta a altos costos de transacción de mercado. La “jerarquía anidada” de regiones pivótales, asociativas que encajan unas dentro de otras, responde a una visión constructivista más que positivista de la realidad, si al menos se considera su multiplicidad y heterogeneidad. El paisaje resultante debe ser mirado en forma dinámica y no estática. La autodeterminación y la flexibilidad parecen constituir, en último término, los dos grandes ejes de esta jerarquía anidada de regiones. La autodeterminación es una cuestión de orden psicosocial y político, en tanto que la flexibilidad es una cuestión de orden

técnico y administrativo. La tabla siguiente resume las características evolutivas básicas de la construcción de estas nuevas categorías regionales.

Tabla 1. Conceptos claves en Políticas Regionales a lo largo del tiempo

1950-1960	Infraestructura como condición del crecimiento
1960-1970	Atracción de actividades externas, polos de desarrollo, base de exportación
1970-1980	Desarrollo endógeno: PyMES, competencias locales
1980-1990	Innovación, difusión tecnológica, <i>medios</i> innovadores
1990-2000	Conocimiento, factores intangibles, aprendizaje colectivo
2000-2010	Capital relacional, interconexión, cultura local, trabajo electrónico

Fuente: Camagni, R., Rationale principles and issues for development policies in an era of globalisation and localisation: spatial perspectives, Politecnico di Milano, 2.000

Esto hace de la coordinación, más que de la dirección unificada, el eje de la cooperación. A su vez, la coordinación descansa en la comunicación; el hecho de que la tecnología actual permita la comunicación en tiempo real y cara a cara en pantalla, facilita los acuerdos.

Peter Drucker comenta con propiedad: “Con el dinero y la información convertidos en transnacionales, inclusive unidades muy pequeñas son ahora económicamente viables. Grande o pequeño, todo el mundo tiene igual acceso al dinero y a la información y en los mismos términos. En realidad, los verdaderos “éxitos sin precedentes” de los últimos treinta años han sido países muy pequeños” (*Mutatis mutandi*), se puede reemplazar países por regiones. Si el territorio organizado—base de toda región—se visualiza como una estructura sistémica, sus dos características más importantes son su complejidad y su estado final. La complejidad se refiere a:

- i) La variedad de estructuras internas que es posible identificar en el sistema;

- ii) Los diferentes niveles de jerarquía a través de los cuales se establecen los mecanismos de retroalimentación y control del sistema;
- iii) Las articulaciones no lineales presentes en el sistema, que generan estructuras disipativas o sistemas dinámicos que en forma espontánea van generando orden a partir del caos.

El estado final, siendo el territorio un sistema dinámico, depende de si se trata de un modelo cerrado o abierto. En el primer caso, conlleva a la maximización de la entropía o muerte); en tanto que, en el segundo, equivale a la maximización de la sinergia.

Está por construirse una ciencia de la economía compleja o una teoría económica de la complejidad, que serviría como marco conceptual y que tal vez proveería el instrumental para trabajar el tema de una manera más concreta y operacional.

5.8 La regionalización y el desarrollo sostenible

No se puede concluir sin entregar una cita textual de Ráez-Luna (2001) por considerarla muy pertinente, actual y válida para lo que aquí se ha querido presentar: “el reto de gestión consiste en obtener un balance reflexivo e informado entre el principio de precaución y los derechos humanos. Para alcanzar dicho balance necesitamos una perspectiva integradora que articule economía, ecología y etnología, asumidas en sentido amplio, pero frente a realidades concretas. Esta integración exige un esfuerzo intelectual consciente por parte de investigadores y administradores, un verdadero repensamiento de nuestras respectivas funciones.” (H. Jesús)

El objetivo nacional del proceso de descentralización es dinamizar la regionalización, mediante la conformación de macroregiones transversales para reducir brechas territoriales y desigualdades sociales. Efraín Gonzales de Olarte (2004 & 2011) ha señalado que Colombia requiere de “regiones” con tamaño crítico, para que la descentralización sea sostenible en el

largo plazo; gracias, entre otros factores, a la diversificación del sistema productivo, con productos y servicios de alto valor agregado, orientados al mercado nacional y para fines de exportación.

En estas regiones, pueden establecerse círculos virtuosos: población electoral grande, crecimiento económico regional, base tributaria amplia y crecimiento fiscal; crecimiento económico, desarrollo regional basado en fuerzas endógenas y de inserción al mercado internacional.

En el caso de las Juntas de Coordinación Interregional, su objetivo es la gestión estratégica de integración, para la conformación de Regiones sostenibles, con acuerdos de articulación macroregional.

Para avanzar entonces, sería necesario hacer cambios en la política de inversión pública para el financiamiento de proyectos interdepartamentales, y también introducir cambios en la normatividad de la descentralización para crear unidades ejecutoras, de manera que puedan organizar una gestión interdepartamental, con agendas de desarrollo, unidades de planificación y programas de inversión multianuales con sus presupuestos.

Todo lo anterior, en la búsqueda del logro de los 17 Objetivos del Milenio y un Desarrollo Sostenible, que priorice las necesidades integrales de los departamentos que conformarían las regiones, a través del esfuerzo conjunto, la eficiencia de los recursos, de todo tipo, y la inversión focalizada.

5.9 Los objetivos del milenio y la regionalización

También conocidos como Objetivos del Milenio -ODM, son inicialmente ocho propósitos de desarrollo humano fijados en el año 2000, que los 189 países miembros de las Naciones

Unidas acordaron conseguir para el año 2015. Estos objetivos tratan problemas de la vida cotidiana que se consideran graves y/o radicales. Hasta el 2015 los progresos realizados han sido evaluados y por otra parte se ha extendido la lista de objetivos, ahora llamados los objetivos de desarrollo sostenible. Y justamente el Objetivo No.8 es el de: “Fomentar una asociación mundial para el Desarrollo”, en vía con la propuesta que se analizará. (www.wikipedia.org, 2019)

5.10 La regionalización en Colombia

En Colombia después de la Constitución Política de 1991 se han hecho múltiples intentos por crear una Ley de Ordenamiento Territorial, sin embargo la baja representación política en el congreso de las regiones más desarticuladas, la ausencia de proyectos regionales y la ausencia de élites regionales que configuren las propuestas de organización y representación política con el objeto de jalonar una redistribución funcional del territorio y un equilibrio regional, no han permitido un proceso de reordenamiento territorial.

Específicamente en Colombia, el proceso de descentralización inicia desde finales de los setenta y en la década de los ochenta con las marchas cívicas, paros campesinos e indígenas dirigidas hacia la capital refuerza la demanda de servicios de salud o de saneamiento básico, acrecentándola; sin embargo hoy después de la descentralización de estos sectores este tipo de marchas sólo tienen un impacto local y en su mayor expresión regional ya que hoy, en teoría no habría explicación para marchar hacia la capital del país, debido a que el responsable es el gobierno municipal o el gobierno departamental.

Durante la década de los ochenta donde se conjugan los elementos arriba mencionados de una definición de metas de ajuste macroeconómico, junto con el recrudecimiento de la lucha armada y de los procesos de paz con varios grupos guerrilleros entre ellos el M-19, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, El Ejército Popular de Liberación y el Quintín Lame; Durante este periodo se da la reforma constitucional con el Acto Legislativo No. 1 de 1986, que establece la elección popular de alcaldes y el marco de descentralización de funciones (prestación de servicios públicos) y recursos al ámbito municipal; posteriormente se expide la ley 10 de 1990 que descentraliza los servicios de salud. Pero es la promulgación de la Constitución Política de 1991 la que se constituye en uno de los catalizadores más importantes del proceso de

descentralización al definir en el ámbito fiscal, los derechos en la participación en los ingresos de la nación; en el ámbito político la elección popular de gobernadores, la creación de nuevos niveles territoriales, el establecimiento de mecanismos como el referéndum, el plebiscito, la consulta popular, la creación de las veedurías populares, la participación de la comunidad en los consejos directivos de entidades públicas y privadas prestadores de servicios públicos y en el ámbito administrativo la distribución de competencias y funciones para la prestación de los servicios, así como la definición de competencias en la organización administrativa del territorio.

5.10.1 Normatividad nacional para la regionalización en Colombia

Como se ha expresado anteriormente en varios apartes del presente documento, la misma Constitución Política Nacional de Colombia – CPN de 1991, abre las puertas normativas y legales a la posibilidad de propiciar espacios de asociatividad territorial, administrativa y para la planificación entre los departamentos que conforman el país, esencialmente en lo establecido en los artículos 288, 306 y 307; aunado a lo consignado en los artículos del 9 al 12 y 30 de la Ley 1451 de 2011, los cuales textualmente dicen lo siguiente:

CPN de Colombia de 1991, artículos 306 y 307

“ *Artículo 306. Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio.*

Artículo 307. La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados. La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región. ”

Ley 1454 de junio 28 de 2011: En esta Ley se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial, especialmente en sus Artículos 9, 10, 11 y 12 y 30 del Capítulo II, relativo a ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES; y 30 del TÍTULO IV, DE LAS REGIONES ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN; en los cuales textualmente se establece la posibilidad de conformar Regiones, así:

(“..)

Artículo 9o. Objeto. *El Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades.*

La definición de políticas y modos de gestión regional y subregional no estará limitada a la adición de entidades de planeación y gestión e incluirá alternativas flexibles.

Igualmente, el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos tendientes a la conformación de alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural.

El Gobierno Nacional promoverá la conformación de esquemas asociativos a través de incentivos a las regiones administrativas y de planificación, regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas y entidades territoriales económicamente desarrolladas, para que se asocien con las más débiles, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial previstos en los numerales 8 y 15 del artículo 3o de la presente ley.

El Gobierno Nacional promoverá la asociación de las Corporaciones Autónomas Regionales, CAR, para diseñar y ejecutar programas de protección ambiental y en especial de cuidado de las zonas productoras de agua para que con recurso de esta se puedan proteger ecosistemas estratégicos y desarrollar programas de mitigación de riesgo. En desarrollo de esta tarea, las Corporaciones Autónomas Regionales podrán hacer inversión por fuera de su jurisdicción en cumplimiento de los convenios adelantados entre las mismas.

Parágrafo. *En concordancia con lo previsto en el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 39 del Decreto 2372 de 2010, las Corporaciones Autónomas Regionales podrán declarar áreas protegidas.*

Los incentivos a los que se refieren los incisos 4o y 5o del presente artículo serán fijados por el Gobierno Nacional.

El Gobierno Nacional fortalecerá las asociaciones de departamentos, municipios y distritos ya creadas y promoverá la creación de otros esquemas asociativos.

Artículo 10. Esquemas asociativos territoriales. *Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios.*

Artículo 11. Conformación de asociaciones de entidades territoriales. *Las asociaciones de entidades territoriales se conformarán libremente por dos o más entes territoriales para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios.*

Parágrafo. *Podrán conformarse diversas asociaciones de entidades territoriales como personas jurídicas de derecho público bajo la dirección y coordinación de la junta directiva u órgano de administración que determinen las entidades territoriales interesadas, las cuales velarán por la inclusión y participación de la comunidad en la toma de decisiones que sobre el área se adopten.*

Artículo 12. Asociaciones de departamentos. *Dos o más departamentos podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los gobernadores respectivos, previamente autorizados por las asambleas departamentales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto.*

(..)

Artículo 30. Región administrativa y de planificación. *Son Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) las entidades conformadas por dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política y en el marco de los principios consagrados en la presente ley, enfatizando la gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal.*

Los departamentos que conformen la RAP deberán tener en cuenta para su financiación y funcionamiento los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003 para los departamentos que las conformen.

En ningún caso las Regiones Administrativas y de Planificación podrán constituir circunscripción electoral especial dentro de la división político-administrativa territorial del país.

De conformidad con lo previsto en el artículo 306 de la Constitución Política, previa autorización de sus respectivas asambleas, y previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial de Senado, los gobernadores de dos o más departamentos podrán constituir mediante convenio la región administrativa y de planificación que consideren necesaria para promover el desarrollo económico de sus territorios y el mejoramiento social de sus habitantes.

Entre los departamentos que conformen las regiones aquí previstas debe haber continuidad geográfica.

Lo anterior no impedirá que Departamentos que no guarden continuidad geográfica puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional.

La Nación podrá cofinanciar proyectos estratégicos de las regiones administrativas y de planificación, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones previstos en la normativa vigente.

Parágrafo 1o. *Los Distritos Especiales cuyo territorio esté inmerso en una Región Administrativa y de Planificación tendrán las mismas prerrogativas que estas les otorguen a los Departamentos.*

Parágrafo 2o. *Lo dispuesto en este artículo se aplicará en lo pertinente frente a la constitución de la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) entre entidades territoriales departamentales y el Distrito Capital.*

Parágrafo 3o. *De conformidad con el artículo 325 de la Constitución Política, el Distrito Capital de Bogotá, el departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a este podrán asociarse en una Región Administrativa de Planeación Especial (RAPE), con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región.*

Las citadas entidades territoriales conservarán su identidad política y territorial. El acto de constitución de la Región Administrativa y de Planeación Especial podrá realizarse por convenio entre los mandatarios seccionales, previa aprobación por parte de las corporaciones de las respectivas entidades territoriales y su ejecución será incorporada en el respectivo plan de desarrollo de la región mediante ordenanza y acuerdo distrital o municipal, en cada caso, según corresponda. (..”)

5.10.2 La Regionalización en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 (Tomado del *DNP, 2019*): El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 traza el curso de acción, en el papel, para remover obstáculos y modificar las condiciones desfavorables, abriendo posibilidades para acelerar el crecimiento económico y la equidad de oportunidades. Este plan implica ponerse de acuerdo en un gran pacto en donde concurren las inversiones públicas y privadas y los esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno para que, como Estado, se defina el conjunto de prioridades, que generarán la verdadera transformación.

El Plan Nacional de Desarrollo no puede ser una acción desarticulada entre los diferentes ministerios y sectores que conforman el Gobierno. Sí es, en cambio, la creación de espacios de coordinación que permitan aunar esfuerzos, remar hacia el mismo lado y generar de esta manera el verdadero cambio social; dinamizar el crecimiento económico y alcanzar el mayor desarrollo de sus regiones y del país.

Este Plan se propone como una apuesta por la equidad de oportunidades para que cada colombiano pueda elegir libremente aquello que quiere ser y hacer, disfrutando de una vida digna. Este “*Pacto por Colombia. Pacto por la equidad*” está basado en la ecuación del bienestar: *LEGALIDAD + EMPRENDIMIENTO = EQUIDAD*

Los elementos novedosos del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 que permitirán alcanzar dicho objetivo, en armonía con la regionalización que se propone; son el incremento en la productividad, liderada por una profunda transformación digital y una apuesta por la agroindustria que vincule a los pequeños y medianos productores; una mejora regulatoria y tributaria que promueva el emprendimiento y la actividad empresarial; una mayor eficiencia del gasto público; una política social moderna centrada en la familia que conecta a la población pobre y vulnerable a los mercados; y el aprovechamiento de las potencialidades territoriales al conectar territorios, gobiernos y poblaciones. Este es un gran pacto en el que los ciudadanos

tienen derechos, pero también deberes para ayudar a construir la Colombia que todos quieren y necesitan.

El pacto al que invita el PND por la legalidad se basa en la consolidación del Estado Social de Derecho, para garantizar la convivencia y asegurar el acceso a una justicia eficaz, eficiente y efectiva para todos, con libertad y en democracia. Se busca que este pacto por la legalidad consolidará la presencia del Estado a lo largo y ancho del país y, en particular, en aquellos territorios donde han persistido la ausencia de las instituciones y los espacios vacíos de autoridad. Así mismo el pacto por el emprendimiento y la productividad es por una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos los talentos, el cual propenderá por hacer posible la transformación productiva que Colombia ha estado esperando y permitiría reducir la dependencia a la minería e hidrocarburos; aumentará la formalización laboral y empresarial y logrará un mayor aprovechamiento de las oportunidades que brindan los tratados de libre comercio. Este pacto por el emprendimiento incluye también una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural, clave en el modelo de regionalización.

El pacto por la equidad es un pacto por una política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados, que busca garantizar igualdad de oportunidades para todos los colombianos. Este pacto incluye las oportunidades para la inclusión social e inclusión productiva. Entre la inclusión social están el acceso eficiente y con calidad a los servicios de salud, cuidado infantil, educación y formación del capital humano; seguridad alimentaria, vivienda y hábitat. En cuanto a las oportunidades para la inclusión productiva, el pacto se enfoca en el acceso a mercados de trabajo e ingresos dignos, haciendo especial énfasis en la conexión a mercados de productos y de trabajo por parte de la población pobre y vulnerable.

El “*Pacto por Colombia. Pacto por la equidad*” incluye, además, un conjunto de pactos transversales que operan como habilitadores y también como conectores y espacios de coordinación, que hacen posible el cumplimiento de la ecuación fundamental para el logro de una mayor equidad de oportunidades para todos, que también son dinamizadores del desarrollo y ayudan a enfrentar los riesgos que se pueden presentar en la apuesta trazada.

El PND tiene como base la conexión con los distintos territorios del país, por tal razón se han establecido unos pactos regionales que son la ruta de implementación que permitiría habilitar la apuesta de legalidad y emprendimiento para el logro de la equidad en todo el territorio colombiano. Estos pactos identifican en primer lugar los proyectos estratégicos que permitirán dinamizar la economía y fomentar el desarrollo social según su vocación y potencial, y, en segundo lugar, los esfuerzos focalizados a nivel territorial de algunos pactos transversales según particularidades de cada región. Pactos que representan la ruta de trabajo conjunta y articulada entre Nación y territorio para los próximos cuatro años, y que se espera consolidar en los “Pactos Territoriales”, con acuerdos específicos entre la Nación y los gobiernos subnacionales.

Estos pactos regionales están propuestos según el potencial y finalidad de la siguiente manera:

- **Pacífico:** Diversidad para la equidad, la convivencia pacífica y el desarrollo sostenible.
- **Caribe:** Por una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad.
- **Kriuol & Seaflower Región:** Promover el cuidado del ambiente teniendo en cuenta la protección a los ecosistemas, el impulso de negocios verdes y el uso de fuentes alternativas de energía.
- **Región Central:** Centro de innovación y nodo logístico de integración productiva nacional e internacional.

- **Gran Santander:** Eje logístico, competitivo y sostenible de Colombia.
- **Amazonia:** Por un Desarrollo Ambientalmente Sostenible.
- **Eje Cafetero y Antioquia:** Conectando para la competitividad y el desarrollo logístico sostenible.
- **Orinoquia/Llanos:** Conectando y potenciado la despensa sostenible con el país y el mundo.
- **Océanos:** Colombia potencia bioceánica.

5.10.3 Región Administrativa y de Planificación Especial - RAPE

RAPE, es la sigla de Región Administrativa y de Planificación Especial, que abrió la puerta en Colombia a la regionalización, la cual está ordenada en los artículos 306 y 307 de la Carta Fundamental. Las RAP hacen parte del género amplio de esquemas asociativos, los cuales, según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), surgen como instrumentos de articulación y desarrollo territorial para abordar problemas y temáticas que, por su naturaleza y dimensión, no pueden ser atendidas en forma efectiva y de manera individual.

En sentido estricto, una asociación territorial significa una relación legal entre dos o más entidades, mancomunadas sobre una base formal y contractual, y que por ende al trabajar asociadamente suman sus recursos técnicos, organizacionales, humanos y financieros, entre otros; para atender propósitos estratégicos comunes y específicos para su desarrollo (*Teherán, 2017 & Departamento Nacional de Planeación, 2012*).

La RAPE busca consolidar un modelo de desarrollo caracterizado por la inclusión social, el conocimiento; el reconocimiento a la diferencia poblacional, de género, étnica y territorial, al

tiempo que avanza en la disminución de la pobreza y el restablecimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado como contribución a la construcción de paz. (*www.sdp.gov.co*, 2017)

Principales características:

- Es un esquema asociativo para la gestión del desarrollo económico y social de la región.
- Cuenta con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio.
- Se crea por convenio entre los mandatarios seccionales, previa aprobación por parte de las corporaciones.
- No constituye entidad territorial ni circunscripción electoral

Apuesta en Competitividad:

- Plan Regional para el fortalecimiento del sistema productivo
- Plataformas tecnológicas y de servicios complementarios
- Transformación de la producción con visión regional y proyección internacional.

Apuesta en Gobernanza:

- Lineamientos para el modelo de ocupación del territorio
- Plan Estratégico de Desarrollo Regional
- Escuela de alto gobierno regional
- Fondo de inversión regional
- Gestión para el reconocimiento específico en el esquema de inversión nacional

En el país hasta el momento se han constituido oficialmente las siguientes RAPE:

RAPE Región Central: La consolidación de la primera RAPE fue la de la Región Central, que va más allá de ser un simple ejercicio de planificación, para posicionarse como una apuesta por el desarrollo económico y social del territorio. Está conformada por Bogotá, Cundinamarca,

Boyacá, Meta y Tolima. Y tiene como **Visión Regional:** *“En el 2030 la RAPE Región Central se consolidará como un territorio con equilibrio social, económico y ambiental, culturalmente diverso y globalmente competitivo e innovador.”*

RAP Región Caribe: El siguiente gran paso lo dio la Rap Caribe, firmando su creación en la ciudad de Barranquilla y poniendo en marcha la construcción de las iniciativas que beneficiarán a sus territorios asociados. La constitución de la RAP Caribe fue autorizada por las asambleas de los departamentos que la conforman y actualmente se encuentra a la espera de un concepto favorable de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) del senado, ante quien radicó sus trámite.

Esta región presenta altos índices de pobreza en el país, donde el 96 % de los municipios del Caribe tienen una pobreza multidimensional mayor al promedio nacional, según declaraciones de Eduardo Verano de la Rosa, Gobernador de Atlántico. (*El Herald*, 2017). La Región Administrativa de Planificación del Caribe, que es un *“...organismo de carácter técnico asesor que tiene como función evaluar, revisar y sugerir al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes...”*, está conformada por los departamentos de Atlántico, Bolívar, Magdalena, Sucre, Córdoba y Cesar, y entre sus propósitos buscará reducir la inequidad que sufren los territorios distantes del centro del país.

“Desde la Rap-E se genera la satisfacción que más territorios le apuesten a este modelo de integración regional. Gracias a la experiencia que hemos adquirido, nos permite asegurarle al país que los beneficios son más significativos cuando se unen todo tipo de fuerzas:

económicas, políticas y humanas en comparación cuando se trabaja de manera individual”, afirmó Diego García, Director Ejecutivo de la Región Central RAP-E. (El Herald, 2017)

Con estas dinámicas e iniciativas los Departamentos integrantes buscan:

- a. Frenar la pobreza y la desigualdad, puesto que Colombia es un país altamente desigual, para lo cual se necesita instituir una política de estado que equipare lo social, aminorándolas.
- b. Buscar la equidad, priorizando las políticas de gasto público enfocadas a:
 - 1) Erradicar el hambre y mejorar la salud,
 - 2) Eliminar completamente el analfabetismo,
 - 3) Cobertura total en educación en todos los niveles, especialmente en preescolar.
 - 4) Alcantarillar y darle agua potable a la totalidad de la población colombiana.

Hechos que en realidad generarían igualdad. Así como también:

- c. Generar más y mejor crecimiento económico a partir de la generación de empleo.
- d. Profundo cambio institucional, en el cual se hagan nuevas reglas de conducta, cuyos cimientos sean la conciencia y la ecuanimidad, que forme a un ciudadano pródigo, con fe y responsable de las políticas públicas, que combata la corrupción a todo nivel y que defienda la región y su autonomía.
- e. Óbice fundamental transparencia en los procesos electorales.
- f. Reforma política para fortalecer el Estado y perfeccionar la democracia.
- g. Fortalecimiento económico de las regiones para poder tener el gasto necesario que sostenga el aparato administrativo y autoridades que manejen la región.
- h. Más autonomía de las regiones.

RAP Región Pacífico: La Región Administrativa y de Planificación del Pacífico-RAP Pacífico, se constituyó a partir de las disposiciones Constitucionales y del cumplimiento de los requerimientos exigidos por la Ley Orgánica 1454 de 2011 de Ordenamiento Territorial. Esta está conformada por los Departamentos del Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño, los cuales, una vez contaron con el aval de sus respectivas Asambleas Departamentales, procedieron a la firma del Convenio Marco de creación de la entidad en diciembre de 2016.

El proceso de integración del Pacífico es un ejercicio histórico que ha tenido diferentes enfoques y etapas; en algunas ocasiones con mayor repercusión y eco que en otras, pero independientemente de su implementación y resultado, permiten comprender que se trata de un proceso que viene de tiempo atrás, y que actualmente, mediante la constitución de la RAP, se ratifica el deseo de trabajar de manera mancomunada y articulada en factores sociales, políticos, económicos y culturales entre los cuatro departamentos. (*RAP Pacífico, 2017*)

Debido a lo anterior, la RAP-Pacífico ha podido determinar sus ejes estratégicos, según Paola Riveros (2017), Subdirectora de Desarrollo Regional de Gobernación del Valle del Cauca, estos son los siguientes:

1. Riqueza colectiva: agua, biodiversidad y cultura.
2. Cierre de brechas para la equidad social.
3. Infraestructura.
4. Conectividad para la competitividad.
5. Seguridad alimentaria.
6. Desarrollo económico.
7. Paz y posconflicto.
8. Gobernanza y desarrollo institucional.

Figura No.5. Mapa de la Región Administrativa y de Planificación del Pacífico - RAP Pacífico



Fuente: RAP Pacífico, 2018

Afirma José Miguel Teherán (Icesi, 2017) que: *“En ese sentido, la RAP-Pacífico constituye un nuevo impulso a las labores de planeación regional y representa una oportunidad para gestionar mayores recursos e iniciativas de alto impacto (FDI Pacífico, 2016). Sobre todo, en la medida que la creación de la región se da en un contexto en el cual se articula con otras iniciativas que tienen el potencial de generar desarrollo en el Pacífico como el Plan Todos Somos Pacífico; el OCAD Pacífico; los procesos del posconflicto; también la obligatoriedad de los POT departamentales, todos estos implican necesariamente la planeación de las políticas desde la perspectiva de la región (Velasco, 2017).”*

Todas estas iniciativas de regionalización no cuentan con fuentes de ingresos y de un presupuesto propio y autónomo, dependiendo de los aportes que realicen cada uno de los departamentos que las integran a través de sus vigencias anuales, y de la gestión de recursos para financiación que logren cristalizar; qué sumado a las limitaciones de infraestructura, tal el caso de la RAP Pacífico que funciona en la Gobernación del Valle, reduce aún más su operatividad.

5.10.4 La regionalización en Colombia y sus beneficios para el desarrollo

Colombia es un país de grandes riquezas naturales, las cuales no se explotan debidamente por parte del gobierno nacional, a causa del centralismo que hay en el país, que no aporta beneficios para las regiones que poseen dichos recursos, sino que solo se piensa por el centro del país, el cual es donde se concentra el poder político. Con la regionalización se acabaría este centralismo para que así entonces las regiones comenzaran a aprovechar sus potenciales naturales para invertirlos en ellas mismas, en Pro de su crecimiento.

El país es biodiverso y biocultural en todas y cada una de sus regiones, y el centralismo ejercido han mantenido todos estos atributos ocultos en donde los colombianos no los pueden disfrutar ni beneficiarnos de estos, a causa de que no se han sabido explotar ni aprovechar como corresponde por parte de los gobiernos, y que con la regionalización puede potencializarse cada una de las riquezas que provee este lindo territorio como lo es Colombia.

Es cuando aparece la regionalización, como un factor clave para acabar con el centralismo y el olvido que tienen algunas regiones por parte del Estado, que pese a como se ha dicho, de explotar sus recursos naturales, no las valoran, así que solo las tienen como abastecedoras para sacar de ellas lo que necesitan sin retribuirle nada sosteniblemente a cambio.

La regionalización en Colombia es un tema que está dando mucha polémica en el país, debido a que se cree que este proceso significa dar un paso hacia la independencia de algunas regiones importantes para el país. Además, se dice que las regiones que impulsan este cambio político y administrativo quieren convertirse en una especie de sistema federal dentro del territorio colombiano, con intenciones separatistas, tal como paso en 1903 con la separación de Panamá.

Todos estos rumores que van en contra de la regionalización no son ciertos, debido a que lo que se busca con este proceso es la autonomía de las regiones, y no su separación o división; teniendo en cuenta que Colombia es un país de regiones naturales desde sus inicios, y las riquezas de este se encuentran en cada una de ellas, gracias a sus diversas variaciones naturales; y por esto es necesario que las mismas reconozcan sus atributos, y establezcan un dialogo Inter regional, a partir de ello, porque esta es la mejor manera de combatir el centralismo y construir un país concertado, con una visión compartida y estrategias donde todos ponen.

Con la regionalización Colombia, podrá observar a un países más cultural y más social, resurgiendo desde las periferias con experiencias positivas replicables, de ese olvido en el que muchos territorios han permanecido durante los últimos años, principalmente por su historia dentro del conflicto armado interno, el cual ha derramado mucha sangre inocente.

Es por esto que los territorios divididos por región, de varias formas y con las herramientas necesarias, controlarían no solo este flagelo de la delincuencia de grupos armados al margen de la ley, sino que harían frente conjunta a un sinnúmero de adversidades.

Con los beneficios que trae consigo la autonomía regional, en una Colombia multidiversa, puede decirse que la regionalización es el camino para el desarrollo nacional en todos sus componentes. Proceso que se viene planteando desde los inicios del país, el cual hoy ha tomado

un mayor auge por parte de algunas regiones que quieren acabar con el centralismo que ha imperado por siglos, y además con ello manejar, entre otros, las regalías con un ojo más regional que nacional, para así invertir en sí mismas que son quienes proporcionan dichos recursos.

Este cambio de ordenación territorial es un factor que influye a favor de la economía del país y la expansión de la misma, en cuanto a que las regiones no dejarían que el gobierno central piense por ellas, sino que, al estar con un nuevo ordenamiento político, estas reaccionarían en tiempo real o de inmediato frente a cualquier oportunidad, no simplemente de negocios que favorezcan a la región. (*Acualonit, 2017*)

En este orden, en Colombia, se ha venido acrecentando el fenómeno de la regionalización, el cual es ordenado desde los artículos 288, 306 y 307 de la Carta Fundamental de 1991. Así mismo, en el país es palpable que coexiste el regionalismo en diferentes regiones, como en la Caribe “*Costeños*” y Antioqueña “*Paisas*”, manejadas desde épocas ancestrales.

Así entonces, en el país el ordenamiento territorial mantiene los departamentos y municipios como entidades territoriales, pero a su vez posibilita nuevas figuras como son las regiones y las provincias, las primeras que son la unión de departamentos y las segundas la unión de municipios, las cuales tienen mayor autogestión que las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas. Quiere decir que pueden tener estatutos propios que equivalen a normas propias o cierto tipo de ‘leyes’ que se adecuen a su propia identidad sociocultural.

Hay quienes son partidarios del departamento y otros de la regionalización, entre los primeros están:

1. **A favor de la regionalización:** Sin lugar a dudas el profesor Orlando Fals Borda, quien propone crear regiones que identifiquen la cultura y la sociedad colombiana. Se basa ostensiblemente en los estudios de Ernesto Guehl, regionalista también de tiempo completo. Los dos creen se puede hacer partiendo de cuatro escalones como son: nación, región, departamento y municipio; al tiempo también propenden por la modificación de la estructura departamental volviéndolo en la práctica “región”.
2. **A favor del departamento:** Están, Gustavo Zafra Roldan, al subrayar que el departamento fue tema principal en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, que buscaba que éste fuera un ente con coherencia y abierto a los cambios propios de la descentralización, por lo que supuso un sistema complejo de pesos y contrapesos, en donde, si se empiezan a manejar variables diferentes, toda la obra frente al departamento perdería la eficacia a la que se ha logrado llegar.

5.11 La Regionalización como modelo de Descentralización

La Regionalización como mecanismo de la Descentralización es una manera de organizar administrativamente al Estado, que se caracteriza porque todas las tareas y funciones públicas se encuentran a cargo de una persona jurídica del mismo, conformada por una figura territorial en este caso. En ese sentido, es su gobierno regional el encargado de desarrollar las tareas y funciones públicas encomendadas.

5.11.1 Ventajas de la Regionalización

- Posibilita que la organización funcione con pocos jefes y sobre todo situados en los niveles más altos de dirección.
- Brinda soluciones escalonadas con resultados de mayor nivel de planificación e impacto
- Permite mejoras sustanciales en la eficiencia de la gestión pública.
- Posibilita la reducción de desviaciones y de corrupción.
- Mostrar las ventajas que se generarían para la administración central.
- Soporta la posibilidad de que la autonomía regional genera desarrollo equitativo a Los territorios y entes participantes
- Permite la uniformidad tanto en la toma de decisiones como en la aplicación de políticas y métodos de trabajo.

5.11.2 Desventajas de la Regionalización

- No permite el desarrollo de los niveles más bajos de la organización.
- Puede ocasionar demoras en la llegada de la orientación a los niveles inferiores.
- El trabajo de los directivos superiores esta recargado.
- En ocasiones no se toman las mejores decisiones con respecto a un nivel determinado porque las mismas carecen del conocimiento directo del que realiza el trabajo.
- Disminuye la motivación debido a la poca participación en las decisiones por los niveles inferiores.
- Evidencia las mayores fortalezas, entre otras, administrativas y fiscales de unos participantes frente a otros en una regionalización, propiciando problemas tales como desequilibrios en materia de desarrollo socioeconómico, densidad poblacional, tamaño y otros más.
- Lo anterior en un modelo regionalizado una porción, departamento o ciudad puede asumir cargas onerosas para financiar o sostener a otras. Ej. Bogotá sosteniendo a toda la llamada sabana-centro o Medellín o Cali subsidiando al chocó, que es uno de los departamentos que más transferencias recibe o a Buenaventura que es el segundo que más renta produce vía impuestos, tasas y tarifas de los municipios del Valle del Cauca.

Uno los recibe y el otro los genera, pero en ninguno de los dos esos recursos se reflejan en progreso.

Con la Regionalización con descentralización se buscan varios objetivos a la vez:

- a) Que el accionar público esté más cercano a los ciudadanos que requieren de este apoyo público y así responda mejor a las necesidades de estos actores sociales;
- b) Que mejore la eficiencia con que se diseñan e implementan los programas públicos, debido a que al estar estas funciones más cerca de las condiciones y actores locales, los programas tendrán un diseño más ajustado a las reales condiciones de las localidades y serán implementadas con mayor rapidez y a menor costo.
- c) Profundización de la Democracia: las formas más directas de democracia son posibles en localidades más pequeñas. A medida que estas crecen, se hace necesario el recurrir a la representación. Pero la forma representativa debe mantenerse responsable ante sus mandantes. Para ello, es necesario que las formas representativas sean reforzadas "por otras formas democráticas más directas y participativas".
- d) Por ello, en atención a la relación entre regionalización y democracia o, más bien, entre descentralización y profundización de la democracia, se aplican también dos principios claves del ordenamiento democrático:
 - La separación de poderes; y
 - La subsidiariedad

Según FAO, todo ente público tiene los siguientes poderes o funciones:

- El de concebir y proponer;
- El de decidir;
- El de financiar;
- El de gestionar la implementación; y
- El de seguir y evaluar el proceso.

El proceso de descentralización implica el buscar crecientemente la separación de estas funciones, aplicando también en esto el principio de subsidiariedad, en el sentido que deberá asignarse cada función al nivel más bajo en que se pueda ejercer sin pérdida de efectividad. Sin embargo, sería de una gran pérdida de recursos escasos el realizar la investigación agrícola con un ámbito solamente local. La separación de poderes es una medida que reduce los riesgos de autoritarismo o autocracia, mientras que la subsidiariedad garantiza el utilizar al máximo las capacidades existentes en los distintos niveles del país.

5.12 Riesgos de la Descentralización a través de la Regionalización

Lo anteriormente dicho, revela que un proceso real de descentralización que implique no sólo, las primeras etapas sino especialmente devolución de poder a la base y que idealmente, surja de la base misma, requiere sortear una serie de peligros y riesgos determinados por las condiciones previas a dicho proceso existentes en el país, en las regiones y en las localidades.

a) Clientelismo: En los países en desarrollo, y en especial en las localidades aisladas y pobres, las relaciones clientelares tienen una larga tradición. En especial en América Latina, donde los cacicazgos locales son una realidad palpable, un proceso de descentralización "ingenuo" puede ayudar a reforzar estas relaciones y concentrar aún más los beneficios de este proceso en las mismas élites locales existentes. Por otra parte, un proceso de descentralización y democratización demasiado drástico puede ser identificado como una fuerte amenaza por parte de las redes de poderes existentes y hacerlo fracasar antes de partir. Por ello el proceso de descentralización que se lleve a cabo debe compatibilizar la generación de instancias que gradualmente vayan, por una parte, erosionando el poder de estos grupos locales, pero al mismo tiempo cooptándolos para poder llevar a cabo el proceso, haciéndolo políticamente viable. La no consideración de estas realidades lleva a que muchos procesos de descentralización terminen en una suerte de "feudalización" del desarrollo rural, en que se refuercen los poderes locales existentes, en mayor medida que con el modelo centralista en que dichos poderes debían rendir cuentas al centro y, por tanto, tenían algún grado de control externo.

b) Reemplazo de la lógica centralista de oferta por una lógica de demanda: En general, los programas diseñados e implementados desde el centro han tendido a responder a una

lógica de oferta y son diseñados teniendo en mente la visión técnica de cuáles son las necesidades de los usuarios de dichos programas, no existiendo mecanismos que permitan contrastarlos contra las demandas reales de ellos. El modelo de regionalización descentralizado y participativo podría caer en el defecto contrario, perdiendo una coherencia global al responder sólo a las demandas que se presenten a partir de la realidad local, así como perdiendo también una visión de mayor plazo a fin de que las necesidades planteadas por la demanda tengan una solución más definitiva y sostenible en el tiempo.

c) Asimetría en el acceso a la información: Esta tendencia se ve reforzada por la asimetría en la información que se maneja a nivel nacional, regional y local. Ello entonces refuerza el peligro de descontextualizar las demandas que no caen entonces dentro de una visión de desarrollo más global y de mayor plazo.

A la vez, la asimetría en el acceso a la información que reciben los diferentes actores a nivel local se traduce rápidamente en asimetrías de poder y tienden a reforzar las estructuras de dominación existentes. En este caso, "las apuestas que normalmente se hacen a las ganancias que se pueden lograr con la regionalización y las medidas asociadas a ella, no se realizan". Tandler encuentra, en un trabajo de campo en el Nordeste de Brasil, que incluso programas especiales para difundir información y controlar la distribución de los beneficios en la población, enfrentaron serias dificultades, e incluso terminaron reforzando las estructuras de poder existentes. Es curioso destacar que tres grupos de actores locales eran los más interesados en restringir el acceso a la información: los contratistas y diseñadores privados de los proyectos apoyados por los Fondos Sociales, líderes elegidos y políticos en general y los ejecutivos y personal de los Fondos Sociales.

d) Dificultades institucionales: Las capacidades requeridas por un proceso de descentralización profunda son de gran escasez en los países subdesarrollados. Normalmente la institucionalidad encargada del desarrollo regional y local está desorganizada y tiene escaso poder. En algunos casos existe una instancia a cargo del tema, pero a la vez existen múltiples organismos públicos y ministerios que tienen injerencia en temas regionales y locales, haciendo muy difícil la coordinación y ordenación del proceso.

A la vez, las habilidades técnicas y gerenciales son bastante limitadas en los sectores públicos de los países en desarrollo, aún a nivel central, y la generación de estas capacidades a nivel regional y local es un proceso lento, difícil y costoso. Así mismo, normalmente los incentivos políticos, económicos y burocráticos juegan contra el traslado de estas capacidades a los niveles regionales y locales y ellos toman escasamente en cuenta el desempeño de estos empleados, por lo que, con frecuencia, una vez que han sido entrenados por el sector público, son contratados con mejores remuneraciones por el sector privado.

Precisamente debido a estas dificultades y la escasez de recursos humanos y también financieros, es muy común que se proceda en una aparente descentralización por regiones que transfiere las responsabilidades por el cumplimiento de ciertas funciones, pero sin que esta transferencia vaya acompañada de los recursos para poder ejecutar apropiadamente estas funciones. Este es un peligro muy común, en especial después de las intervenciones de Ajuste Estructural que forzaron una drástica reducción del estado central, tomándose entonces la salida simple de transferir varias funciones anteriormente centralizadas hacia los niveles regionales y locales. En estos casos dichas funciones quedan en una suerte de "limbo" institucional, en que la responsabilidad está claramente en el nivel local, pero quien debe ejecutarla tiene escasos recursos para ello y por tanto se buscan diversos acomodos que en general resultan en sustanciales bajas de calidad y muchas veces de cobertura.

Además, no es común encontrar en las áreas aisladas esquemas de gobierno local que respondan periódicamente a sus mandantes. A la vez, en ocasiones en que se han generado instancias de representación en los gobiernos locales, como sucede en buena parte de América Latina, la no transferencia de poderes a estas instancias elegidas las hace caer en descrédito y desalienta la participación.

Finalmente, muchas veces la racionalidad propia de los cooperantes actúa contra los esfuerzos descentralizadores de los países, como se ha visto, el proceso es lento y difícil, lo cual juega contra los sistemas internos de evaluación de las gerencias y personal de las instituciones de ayuda, que requieren ejecución y desembolsos rápidos. A menor nivel de desarrollo del país, menor es la capacidad de imponer sus propias prioridades sobre las de las instituciones de Asistencia Internacional.

6. Resultados del trabajo de campo y la aplicación de las herramientas de investigación

A continuación, se presentan los resultados de la aplicación de las estrategias y herramientas de investigación utilizadas en el proceso de estudio; tales como indagación, entrevistas y paneles con expertos consultados, que se detallan a través del análisis de las respuestas obtenidas y presentes en la monografía, de acuerdo a cada actor interrogado y por grupo de interés.

Es importante aclarar que los cuadros en el mayor porcentaje son elaboración del autor.

6.1 Instrumentos utilizados

Para el análisis experimental se utilizó la indagación, instrumentos de vigilancia e inteligencia competitiva, prospectiva y test focalizados, dirigidos de acuerdo al enfoque de la pregunta planteada para el problema.

6.2 Análisis de la consulta a expertos

La gestión de información que se realizó con el propósito de construir un escenario de análisis prospectivo estratégico, se obtiene a través de las herramientas utilizadas en el proceso de Selección de los Factores de Cambio, con lo cual pudo identificarse una constante en aspectos y determinantes claves para la Regionalización en Colombia; que son contempladas en la propuesta para crear las condiciones que para un modelo nacional de Regiones, para que están se fortalezcan y compitan con los grandes bloques y otras zonas significativas para sus intereses.

6.3 Actores y expertos consultados

Gobernadores, Alcaldes, Concejales, Diputados, Funcionarios, Docentes y Comunidad Focalizada. Las siguientes son las opiniones consolidadas de los actores indagados a través de preguntas abiertas y cerradas, acerca de la regionalización y la propuesta de acabar con las Gobernaciones, las Asambleas y las Contralorías departamentales:

6.4 Respuestas a las preguntas consolidadas

Los interrogantes aplicados, se centraban en tal sentido que permitieran prospectar *La organización de los Territorios por medio de la figura de Regionalización, preparándolos para articularse con resultados positivos frente a los constantes y nuevos retos del mundo global.*

a. ¿Cuáles son las principales limitaciones o problemáticas de las Gobernaciones?

Ante la anterior pregunta, las respuestas más representativas fueron: La corrupción, los escasos recursos, la sobre contratación y su ineficiencia. Basados fundamentalmente en la ponderación cíclica que se genera producto de una cultura ligada del facilismo, heredada de actividades ilícitas, que en algún momento histórico del país, permitió osadamente a un líder político del Valle del Cauca, expresar que “*..La política es más rentable que el narcotráfico*”.

Para los consultados, estos comportamientos restringen la eficiencia en el gasto público y genera un ciclo vicioso entre el gran número de necesidades insatisfechas, los escasos recursos para brindar bienes y servicios, los contratos onerosos, el robo descarado con obras sin concluir y las crecientes necesidades; replicándose la formula año tras año y gobernante tras gobernante.

b. ¿Qué recomienda para mejor la gestión de las Gobernaciones?

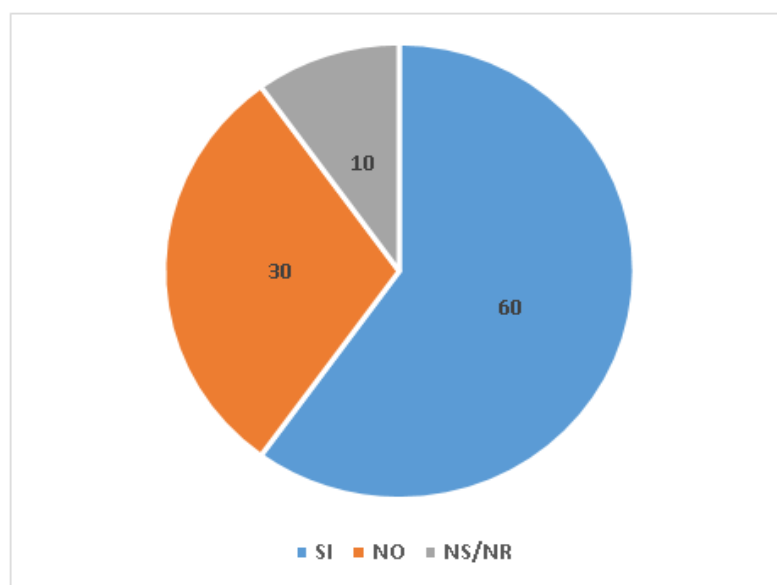
Frente a la anterior pregunta las principales respuestas fueron: Mayor control electoral, suprimirlas o eliminarlas, designación desde la nación para mejora relaciones con gobiernos de turno y aplicar un modelo semiprivado parecido al de la Notarias y Curadurías.

Con el mayor control electoral se propone erradicar los partidos de garaje, propiciar un sistema realmente de bancadas, evitar la financiación de campañas a través de recursos ilícitos y establecer sanciones representativas en materia disciplinaria, fiscal y penal a quienes vayan en contravía del ejercicio político y democrático constitucional, enmarcado en las leyes y la ética.

En cuanto a la eliminación de las gobernaciones, para muchos resulta excesivamente costosa la baja gestión de las gobernaciones, incluso desde los mismos procesos electorales y de control posterior no compensan la pobre gestión y acercamiento con las esferas nacionales que realizan estos organismos descentralizados. Por algunos de los indagados, se propone incluso, retornar al modelo anterior, en el que se designaba a dedo a los mandatarios locales, esta vez con un período fijo y evaluación permanente; evitando en sus propias palabras: el desgüeño, la pérdida de tiempo en las campañas, la corrupción y la politiquería que se viene registrando.

¿Sabe que es la Regionalización?

Gráfico No. 1 ¿Sabe que es la Regionalización?



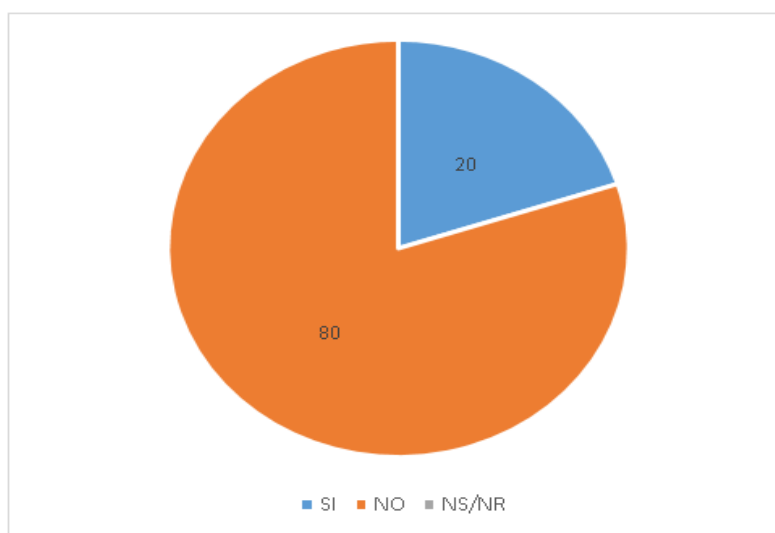
Fuente: El autor, 2019

Muchos desconocen claramente el concepto, su sustento normativo y beneficios, relacionándola por algunos con el regionalismo y con la división territorial de las 5 zonas geográficas existentes históricamente en el país (Andina, Pacífica, etc.), mas no como una estrategia de organización social y económica con gran acogida internacional y plasmada en la Constitución Política Nacional de Colombia.

c. ¿Sabe que es y a que se dedica es la RAP Pacífico?

Algunos grupos focales, especialmente el de la comunidad en general; lo han escuchado, pero no saben que es y la gran mayoría desconoce cuál es su misión o a qué se dedica.

Gráfico No. 2 ¿Sabe que es y a que se dedica es la RAP Pacífico?

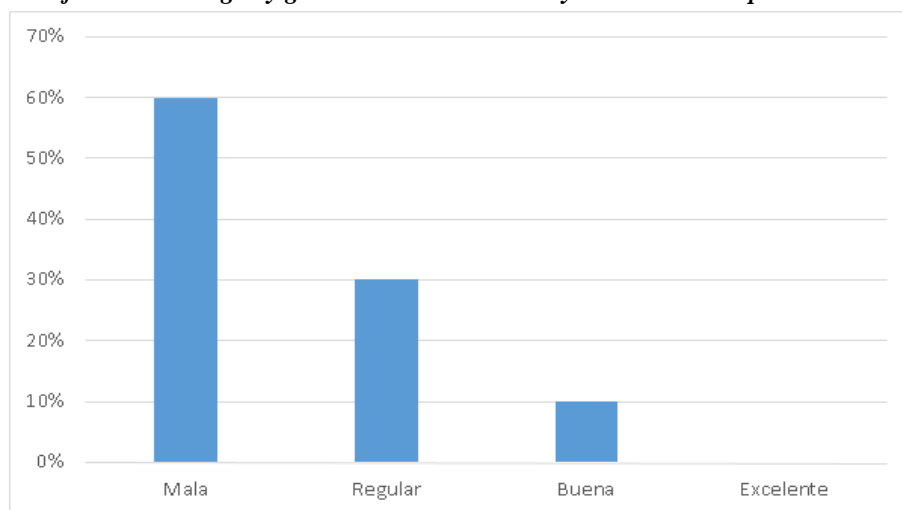


Fuente: El autor, 2019

d. Califique la imagen y gestión que tiene de las Asambleas y Contralorías Departamentales.

Algunas personas consultadas, encuentran cambios positivos en la actual administración del departamento del Valle del Cauca, especialmente en que se están realizando las acciones mínimas y obligatorias que cualquier gobierno debe realizar. Tales como ajuste de las finanzas públicas, concertación con la comunidad, cumplimiento de los procesos y procedimientos establecidos, inversiones planificadas, control y seguimiento a las obras públicas, contratación con requisitos y participación ciudadana ligada a una veeduría activa.

Gráfico No. 3 Imagen y gestión de las Asambleas y Contralorías departamentales



Fuente: El autor, 2019

Sin embargo, se reitera la apreciación de posibles y permanentes actos corrupción que se presentan a todo nivel. Igualmente hay detractores de la gestión actual.

6.5 Hablan los gobernadores

En material bibliográfico revisado, se encontró en la opinión que brindaron algunos exmandatarios departamentales, al ser consultados sobre la posibilidad de suprimir las gobernaciones, Asambleas y Contralorías territoriales. Esto dijeron:

Cuadro 9. Opinión de Exmandatarios frente a la eliminación de las Gobernaciones

Departamento	Exgobernador	Opinión (“..”)
Amazonas	José Murillo	Abolir las gobernaciones sería regresar a la época de la colonia y un golpe para la descentralización y la democracia. Sin embargo, comparte la idea de acabar con las asambleas departamentales, que son muy costosas e innecesarias.
Caquetá	Antonio Serrano	La continuidad o no de las gobernaciones y asambleas es un tema que no debe ser discutido antes del proceso de paz. Es un tema que debe madurar para evitar regresar al centralismo.
Putumayo	Jorge Devia	Las gobernaciones y las asambleas cumplen un papel importante. Son el puente entre la Nación y los municipios. De acabarse, cundiría el caos en un país donde hay tantos problemas.
Nariño	Jesús Rosero	Antes de acabar con las instituciones, lo que se debe hacer es fortalecerlas, porque eso significaría pisotear la democracia.
Atlántico	Rodolfo Espinosa	Aquí, hay una de dos alternativas: se fortalecen las administraciones departamentales o desaparecen. Si lo que se está planteando es la eliminación nada más que de las asambleas estoy en total desacuerdo, porque de nada vale dejar las administraciones departamentales funcionando y quitarles las asambleas, que son unos órganos de control político y administrativo.
Sucre	Eric Julio Morris	Sería caer en un desbarajuste institucional y en una crisis mayor a la que se vive actualmente, dado que se necesita un interlocutor entre el Gobierno y las regiones.
Bolívar	Miguel Raad	Eliminar gobernaciones y asambleas no es más que un coletazo de la serie de improvisaciones en el marco de la reforma política.
Meta	Alan Jara	No pueden acabar con las gobernaciones en un momento en que el país está pasando por una difícil situación jurídico administrativa. Quitar la institucionalidad de unos representantes legítimamente elegidos puede llevar a una crisis mucho mayor.

Fuente: Recuperado de ElEspectador.com, 2019

6.5.1 Matriz DOFA: a través de esta se presentan los resultados del análisis de los factores internos y externos como son DOFA.

Cuadro 10. Selección de los factores de cambio: Matriz DOFA

Entornos y Variables Externas / Internas	Fortalezas	Debilidades
	- Multibiodiversidad natural - Ubicación geoestratégica - Normatividad existente	- Débil cultura de trabajo en equipo - Limitados recursos y financiación - Deficiente infraestructura y de implementación de plataformas de comunicación
Oportunidades	FO	DO
- Mercado globalizado e internacionalización - Tendencias mundiales a la asociatividad e integración - Experiencias positivas referentes	Aprovechamiento de espacios y recursos para potencializar bienes y servicios para el mercado mundial	Adopción y replica ajustada de modelos y experiencias para generar una cultura y plataformas de trabajo
Amenazas	FA	DA
- Mezquinos e ilegales intereses políticos - Reformas legales y normativas - Pobre acogida de la iniciativa de regionalización	Base normativa constitucional de la Regionalización como organización político - administrativa	Deficiente panorama fiscal y presupuestal

Fuente: El Autor con los resultados del estudio del caso, 2019

6.5.2 Método Análisis Morfológico: Por medio del **método** analítico-combinatorio creado en 1969 por Fritz Zwicky, hace la siguiente propuesta para abordar el problema, mediante el análisis de las partes que lo componen, sea la búsqueda morfológica; que para este caso se utilizan las categorías, subcategorías y palabras claves definidas desde el inicio del estudio. Regionalización, gestión pública, políticas públicas, eficiencia, organización, modernización, recursos, inversión, competitividad.

Cuadros 11. Análisis morfológico para la Regionalización en Colombia

Nivel	Globalización (A)	Modelo Organizacional (B)	Asociatividad (C)	Inversión (D)	Competitividad (E)
1	<i>Oportunidades de Mercado</i>	<i>Base Constitucional y Normativa</i>	<i>Modelos Exitosos</i>	<i>Leyes de Financiamiento y Regalías</i>	<i>Multi biodiversidad</i>
2	<i>Tendencia Mundial</i>	<i>Existencia de 5 Históricas regiones</i>	<i>RAPE constituido</i>	<i>Gestión para financiamiento</i>	<i>Recursos existentes</i>
3	<i>Ubicación Geoestratégica</i>	<i>Supresión de Procedimientos</i>	<i>Visión compartida</i>	<i>Recursos zonales para construir Paz</i>	<i>Especialización regional</i>
4	<i>Reducción de Costos y aumento de eficiencia</i>	<i>Conformación de Bloques Económicos y Sociales</i>	<i>Unión de esfuerzos y recursos</i>	<i>Aportes de los departamentos y otros participantes</i>	<i>In formación y Comunicación I + D</i>
5	Cultura Organizacional e Inversión Permanente				

Esta es la combinación para el mejor escenario propuesto para los expertos y el autor:

<i>Combinación = PRODUCTO MORFOLÓGICO: A4, B1, C3, D2, E4 y Transversal</i>				
<i>A4: Reducción de Costos y aumento de eficiencia</i>	<i>B1: Base Constitucional y Normativa</i>	<i>C3: Unión de esfuerzos y recursos</i>	<i>D2: Gestión para financiamiento</i>	<i>E4: Información y Comunicación I + D</i>
<i>Transversal: Cultura Organizacional e Inversión Permanente</i>				

Fuente: El Autor con los resultados del estudio del caso, 2019

6.6 Interpretación de los resultados

Existe una base constitucional que le permite a los Entes Territoriales en Colombia, organizarse a través de la figura de Regiones, potencializando su Multibiodiversidad para unificar sus esfuerzos y gestionar recursos para su desarrollo; en lo cual los sistemas de información y comunicación, ligados a los procesos de innovación y generación de nuevas tecnologías juegan un papel fundamental; así como la posibilidad de generar una cultura organizacional con inversión permanente.

Condición que se acrecienta con la deteriorada imagen y bajos niveles de credibilidad y gestión, que viene registrándose y percibiéndose por parte de los pobladores de muchos territorios, no solo en Colombia, sino en diversos países de la Latinoamérica, que sumados a los fenómenos de corrupción y escasos resultados en materia de acercar al gobierno nacional con las bases poblacionales, económicas y sociales; abren la puerta a nuevas formas de organización político-administrativa en el contexto local, como la conformación de regiones, que se fundamenta en varios elementos; entre ellos, geográfico, económico, cultural, social, incluso de intereses o conveniencias de grupo.

Siendo así, la asociatividad a través de regiones se presenta, como una necesidad real para el desarrollo de estrategias conjuntas en un espacio geográfico determinado, que requiere de

esquemas que permitan abordar la planificación y gestión estratégica en ámbitos supradepartamentales.

En este orden e históricamente, Colombia es un país geográficamente de regiones y que su desarrollo depende necesariamente de éstas. En ese sentido, la idea de la figura político-administrativa a partir de regiones se ha reforzado en la actualidad.

Con la Constitución del 91, el constituyente intentó resolver el debate histórico entre centralismo/descentralización y le propuso al país un modelo de Estado unitario con autonomía de sus entidades territoriales, complementado con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial-LOOT, que contempla la asociatividad del tipo de las Regiones Administrativas y de Planificación-RAP, como una herramienta que permite abordar de manera mancomunada, el diseño, implementación y ejecución de políticas, programas, proyectos y acciones de desarrollo de interés común para las autoridades territoriales.

Por tales razones, las RAP pueden jugar un rol importante para potenciar los territorios, a través de la articulación regional, frente a la internacionalización

7. Propuesta

Enmarcados en la CPN de 1991 y en la Ley 1454 de junio 28 de 2011, se propone que en Colombia, los las unidades denominadas como Departamentos continúen como una división territorial; sin embargo que se eliminen y/o en los caso que sea necesario por las condiciones particulares, se transforme las corporaciones o estamentos y su representatividad políticas y administrativas del Gobernador, Asamblea y Contralor departamental, así como sus actuales estructuras, infraestructura, logística y equipos de trabajo; constituyendo para su reemplazo la figura de organizativa de las Regiones, o se robustezcan y fortalezcan las RAPE.

La iniciativa consiste, no solo en crear una Región Administrativa y de Planificación, en la cual se aúnen esfuerzos para la gestión de recursos y financiación conjunta de algunos proyectos de interés interdepartamental o que sea simplemente un organismo de carácter técnico asesor. La propuesta va más allá; se plantea la posibilidad de unificar el aparato administrativo y presupuestal de los hoy departamentos que las integren, tal el caso para el RAP Pacífico: Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño; creando un solo ente que lidere sus procesos estratégicos, reduciendo la carga burocrática; disminuyendo y haciendo más eficientes, efectivos y eficaces el resultado de las inversiones públicas que se realicen en el occidente colombiano.

Buscando con ello que las RAP no se queden solo en ordenanzas y en la unión parcial de temerosos esfuerzos territoriales, con la simple suma de sus presupuestos y a través de los bloques parlamentarios de cada departamento, se haga lobby a algunos cuantos proyectos de interés compartido. Hay que ser más ambiciosos, procurando esta figura de organización para la administración del territorio nacional, máxime en épocas con tendencias internacionales de austeridad fiscal y eficiencia en el gasto.

Se debe potenciar las oportunidades que traería consigo el sistema de regionalización, traduciéndolas en impactos positivos para los territorios y sus pobladores; incorporando lineamientos de las ventajas comparativas y competitivas, donde la especialización sea prioritaria y las acciones vayan a favor del horizonte conjunto que se trace, permitan hacer más eficientes los recursos y eliminando las dualidades, en un mundo cada vez más global con un mercado que cada vez más es de Todos para Todos.

El sistema que se propone e implementaría en Colombia es modelo híbrido de regiones hexagonales anidadas, que combina al que opera en Francia, donde existen las regiones administrativas y de planificación; y el esquema español, donde se constituyeron como autónomas las regiones; como también incorporaría matices suizos y de Alemania.

Con este sistema se busca dar a las regiones del país autonomía administrativa y financiera para la toma de sus decisiones, con una organización territorial más acorde a las realidades locales. Autonomía regional que les otorgaría establecer sus propios tributos, tratados o acuerdos internacionales de comercio exterior, con países vecinos que permitan su desarrollo.

De acuerdo a lo anterior, cabe anotar que en el país y particularmente el Occidente o región Pacífica colombiana, existe el suficiente sustento legal como base para propiciar e implementar iniciativas que propendan por la armonización y un trabajo mancomunado de forma conjunta entre los departamentos, que mejorar su gestión y la eficiencia administrativa.

7.1 Modelo administrativo, ejecutivo y político

El modelo administrativo y ejecutivo la propuesta de se sustenta en la normatividad para de la descentralización, contiene la posibilidad de crear unidades ejecutoras, de manera que

pueda organizarse una gestión interdepartamental, con agendas de desarrollo, unidades de planificación y programas de inversión multianuales con sus presupuestos.

La región será administrada por una Junta de Coordinación Interdepartamental, que se constituirá a través de un proceso de selección y elección de un reducido número de representantes de entre los diferentes alcaldes municipales de los departamentos que conforman cada región. Siendo siempre el número de sus integrantes impar, que permita realizar las deliberaciones y tomar sus decisiones a través del voto; y no tendrían facultad de legislar.

Igualmente, se sugiere la participación de los titulares o representantes de Planeación Nacional y del Ministerio de Hacienda.

Las curules hoy existentes en el Congreso, tanto de Cámara como de Senado, se reemplazarían por la creación de un bloque multipartidista por cada Región, que tramitaría ante las esferas nacionales las iniciativas legislativas de interés nacidas en el seno de cada región.

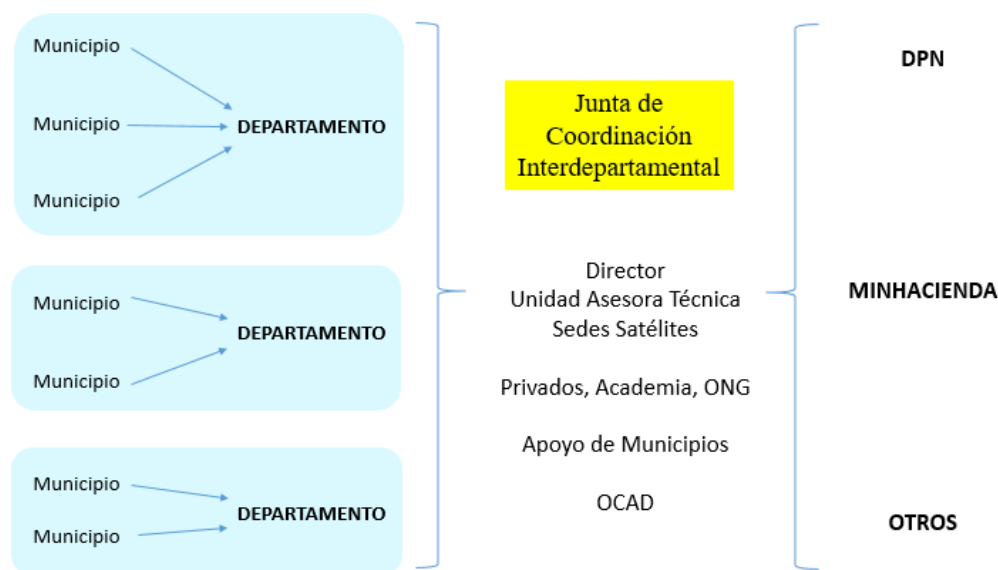
Bajo los conceptos de descentralización y desconcentración administrativa y presupuestal, se asentarían oficinas coordinadoras departamentales, que serían las sedes técnicas satélites con personal asesor y de enlace; con una estructura e infraestructura en cada ente territorial muy austera, pero si con los último en innovación y tecnología; con altamente capacitado y costos acordes a sus funciones; teniendo en cuenta que cada municipio deberá brindar el soporte respectivo, para la formulación, trámite y ejecución de sus proyectos.

En cuanto a los recursos de inversión en los entes territoriales, estos se asignarán de acuerdo al esfuerzo fiscal, gestión y rentabilidad en la inversión social de cada municipio y departamento, teniendo en cuenta la base actual y su participación en los ingresos por concepto

del recaudo, que por Ley son del orden departamental, considerando además el número de habitantes de cada uno, como un modelo progresivo de redistribución de la renta.

7.2 Estructura propuesta y organigrama

Figura No. 6. Organigrama estructura administrativa para la regionalización en Colombia



Fuente: El autor, 2019

La regionalización es el camino para el impulso de Colombia en todos sus componentes, ya sean políticos, económicos, culturales, naturales y sociales. Brindando autonomía, con lo cual los territorios del país pueden ser más competitivos a nivel nacional y mundial, debido a que con la regionalización estas zonas, contarían con un panorama y recursos más amplios para impulsar y atraer nuevas inversiones y empresas que apoyen su crecimiento económico y desarrollo social.

Adicionalmente con la regionalización propuesta, se perfilan ventajas como:

- Ahorros en tiempos, trámites y de recursos

- Reducción de los costos por elecciones de Gobernador, Diputados y Contralor o realizadas, adicional a las economías en recursos por concepto del ahorro en los funcionamiento e inversión que actualmente estas corporaciones y entidades conllevan.
- Mas sistematización y mayor utilización de avances tecnológicos
- Por las acciones diferenciales, se esperan mejoras de los resultados en la calidad de vida y el bienestar, sustentados en los principios de eficiencia y efectividad.
- Mayores recursos para inversión social en los departamentos
- Contribuye también, en ponerse metas altas, como la de convertirse en regiones modelo, de acuerdo a las fortalezas y ventajas comparativas. Pero, sobre todo, contribuye a una competencia sana y más equilibrada.

Por eso en el PND se incorporaron aspectos de Regionalización, con el fin de avanzar hacia una sociedad soportada en los pilares de la paz, la equidad, y la educación en la que todas las regiones del país y sus pobladores se beneficien de los frutos del desarrollo.

Entre los principales inconvenientes que desde ahora se vislumbras para la iniciativa, se encuentran:

- La propuesta se enfrenta a una ardua discusión legislativa, con un amplio número de detractores en lo social y especialmente en lo político, debido a los efectos electorales al eliminarse cargos de elección popular, como son de gobernador y de diputado.
- Como se dijo, menos curules políticas en las Asambleas, Contralorías, Industrias de Licores, Loterías, beneficencias, etc., debido a que se propone que se fusionen.
- Así mismo se genera un posible menor número de empleados o la mutación de los mismos para su ocupación en otras actividades con mor uso de tecnología.

7.3 Valoración de los beneficios de la propuesta

A continuación, se presenta la estimación y valoración de los beneficios de acuerdo a los coeficientes resultantes del análisis del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en su informe “*Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*”, acerca de la ineficiencia o malgasto de los recursos públicos de los estados en Latinoamérica y del Caribe, puntualizando que en Colombia llega a 4,8% del Producto Interno Bruto, liderado por el componente de la fuga en las transferencias de recursos, donde se pierde 1,9% del PIB, cerca de \$18 billones anuales como principal foco; seguido por las compras públicas con 1,5% en derroche y los subsidios con el 1% del PIB.

Cuadro 12. Ineficiencia del sector público colombiano

Componente	Ineficiencia como % del PIB
Total en Colombia	4,8%
Transferencias de recursos	1,9%
Compras y salarios del sector público	1,5%
Subsidios	1,0%

Fuente: BID, 2018

Para los cálculos que se realizan a continuación, se tienen en cuenta las cifras y los datos sectoriales presentados en el aparte “*Localización y caracterización muestral del problema*” del presente documento.

7.4 Coeficientes para las estimaciones

El BID estima su estimación realizando un cálculo sobre el PIB total, que para el caso del Valle del Cauca, asciende a \$115,7 billones de pesos, lo cual representa que la ineficiencia del gasto público regional asciende a \$5,5 billones anuales, que se malgastan o pierden entre los 4 departamentos estudiados.

El modelo que se propone aplica una reducción moderada que permita mejorar la eficiencia del sector público regional, sobre la base de lograr arrebatarle a la corrupción e inoperancia un porcentaje de los coeficientes analizados por el BID, así:

Cuadro 13. Reducción del coeficiente de ineficiencia en la RAP Pacífico

Componente	Reducción de la Ineficiencia como % del PIB
Recursos de Inversión (<i>en Millones \$</i>)	2% de 4,8%
Gastos de Personal (Salarios)	1% de 1,5%
Gastos Funcionamiento (Compras)	1% de 1,5%
Transferencias	1% de 1,9%

Elaboración del Autor, 2019 – Fuente BID, 2018

En promedio y de forma general, se estima pasar de 4,8% a 2% en los indicadores de ineficiencia como se plantea en el cuadro anterior, sustentables de la siguiente manera:

Cuadros 14. Estimación y valoración de algunos Beneficios

Rubro / Departamento	Chocó	Valle	Cauca	Nariño	Totales
PIB (Billones de \$)	3,7	84	14	14	115,7
Ineficiencia del 2% de 4,8% del BID (<i>en \$</i>)	74 mil millones	1,68 billones	28 mil millones	28 mil millones	2,315 billones
Recursos de Inversión (<i>en Millones \$</i>)	888.255	2.749.359	1.513.059	1.903.069	7.053.742
Ineficiencia del 2% de 4,8% del BID (<i>en Millones \$</i>)	17.765	54.987	30.261	38.061	141.075
Gastos de Personal (Salarios). (<i>en Miles de \$</i>)	13.744.677	65.257.672	12.502.894	15.860.886	107.366.129
Ineficiencia del 1% de 1,5% del BID (<i>en Millones \$</i>)	137.447	652.577	125.029	158.609	1.073.661
Gastos Funcionamiento (Compras). (<i>en Miles de \$</i>)	35.159.297	228.934.984	26.486.392	66.902.496	357.483.169
Ineficiencia del 1% de 1,5% del BID (<i>en Millones \$</i>)	351.593	2.289.350	264.864	669.025	3.574.832
Transferencias (<i>en Miles de \$</i>)	17.240.633	144.951.853	7.410.379	35.400.170	205.003.035
Ineficiencia del 1% de 1,9% del BID (<i>en Millones \$</i>)	172.406	1.449.519	74.104	354.002	2.050.030
TOTALES (<i>en Millones \$</i>)					6.839.598 *

Fuente: BID, 2018 - () No se suman los \$2,315 billones calculados sobre el PIB para no duplicarlo.*

Con los cálculos anteriores y haciendo adecuada asignación de los recursos por parte de la RAP descentralizada a implementar, que permita el traslado en igual proporción a la población, de acuerdo a la inversión per cápita; arrojaría logros significativos en la mejora del

nivel de satisfacción de las necesidades de la población, medidos en el acceso y materialización con indicadores oportunos y positivos con bienes y servicios sociales y económicos.

La propuesta estima que producto de una mayor eficiencia en la gestión administrativa en lo que hoy conforman los 4 departamentos y que sería la RAP Pacífico con descentralización y unificación de su administración, genera más de \$6,8 billones, especialmente por la reducción en los tiempos, reprocesos, de los mayores focos de corrupción, malgasto en salarios y compras y en la optimización de las transferencias.

7.5 Requerimientos e inversiones

Hablar de las inversiones o del cronograma que se requiere para la implementación de la propuesta, resulta engañoso, considerando que debe iniciarse por un proceso de socialización y concientización de ciertos actores individuales que impactan en grupos focales; o en su defecto, partir de procesos bien amplios a través de grupos representativos de ciudadanos, que también requiere un trabajo previo por planear y adelantar.

Lo cierto es que se debe elaborar y presentar un proyecto de Ley para la reglamentación del sistema y del modelo que se propone y esta contar con su aprobación en el congreso.

Posteriormente, como se hace para el PND, se requiere de un Plan Plurianual Regional de Inversiones (PRI), que identifique las asignaciones indicativas de recursos frente a las prioridades de inversión que permitan hacer realidad los pilares, estrategias y lineamientos de la Política Territorial de Desarrollo trazada en cada una de las regiones del país, que refleje e integre al país. Igualmente, que permita dar cumplimiento a los principios de eficiencia, transparencia, orientación a resultados, y rendición de cuentas en la gestión de la inversión pública, tal como lo establecen las políticas de buen gobierno.

Para esto es fundamental la definición técnica y aterrizada de las metas que los municipios y la unidad administrativa regional consideren estratégicas para su gestión. Estas metas mostrarían el compromiso de perseguir una política regional equilibrada; asimismo, servirán de base para la rendición de cuentas y relevos en el corto, mediano y largo plazo.

En este sentido, no basta con la definición de una Estrategia de desarrollo regional, que involucre a todos los actores territoriales del sector público y del privado; y del respaldo que brinden las universidades y los centros de ideas e investigación. Se requiere asumir la actitud de quien sabe que tiene que contar con el elemento de la competitividad que se traduce en innovación, mejoramiento de la calidad e incremento de la productividad.

Como puede inferirse, este modelo de regionalización tiene un carácter territorial basado en el buen desempeño de la economía de cada RAPE, la sostenibilidad de sus finanzas públicas y la idoneidad de los mecanismos de ejecución sus inversiones; de manera que se pueda asegurar el mejor uso de los recursos públicos disponibles y afianzar su complementariedad con la inversión privada. (*Mercuriovalpo, 2017*)

8. Conclusiones

- La descentralización en regiones tiene ventajas como desventajas; entre las ventajas, por ejemplo, descongestionar el poder y defender el particularismo local a través de la solución de necesidades que se conocen; y entre las desventajas está, debilitar el poder central y disminuir su fuerza decisoria en la atención de necesidades colectivas e integrar o confundir peligrosamente las funciones políticas con las administrativas.
- A nivel mundial, incluso en América Latina, el sistema de organización y base para el desarrollo a través de regiones son considerados procesos de arriba-abajo (*top-down process*) en la medida que se da como parte de un proceso de descentralización planificado en la que tienen prioridad actores del gobierno departamental, su Asamblea, así como el Congreso.
- Los diferentes modelos identificados y analizados, establecen que la regulación del proceso de conformación de Regiones Administrativas y de Planificación, denominadas RAP en Colombia, según los lineamientos y la normatividad vigente; tienen personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Indica que “dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio.
- Según la Corte Constitucional colombiana, la descentralización es una técnica de administración en virtud de la cual se produce un traspaso de funciones y atribuciones del poder central a entidades periféricas, para que las ejerzan con un amplio grado autonomía. Para lo cual debe tener la aprobación del Congreso y, posteriormente, ser refrendada por los ciudadanos de los Departamentos.
- Las Regiones Administrativas y de Planificación- RAP, hace parte del género amplio, y aún deficiente en Colombia, de esquemas asociativos que surgen como instrumentos de

articulación y desarrollo territorial para abordar problemas y temáticas que, por su naturaleza y dimensión, no pueden ser atendidas en forma efectiva de manera individual.

- Una situación que no se da en todas las regiones y debe unificarse, es que existe una coincidencia que juega a favor de la RAP Pacífico, que en el Órgano Colegiado de Administración y Decisión, OCAD de la Región Pacífico, que son integrados por miembros de los tres niveles de gobierno en donde se evalúa, viabiliza, aprueba y prioriza la conveniencia y oportunidad de financiar proyectos con los recursos del Sistema General de Regalías destinados para el desarrollo regional; coinciden los mismos Departamentos de la RAP-Pacífico.
- Finalmente, las RAPE deben tener como una de sus principales características la articulación de actores, donde no sólo se deja el trabajo a los actores públicos, sino que integre la participación de los sectores privados para fortalecer las iniciativas de planeación y ejecución, y la academia, proporcionando conocimiento y experticia técnica. La premisa de la RAP es lograr articular el trabajo mancomunado entre estos sectores, adicionando para la región la participación de sus comunidades.

9. Recomendaciones

- La asociatividad territorial que se propone a través de la regionalización con las RAP como figura robustecida, debe funcionar como una estrategia de articulación que impulsen el desarrollo autónomo y auto sostenible de los territorios; asimismo, servir para la definición de políticas y modos de gestión regional y subregional.
- La RAP es un mecanismo idóneo para aprovechar potencialidades y superar “cuellos de botella” en la gestión de un territorio ampliado, que normalmente va más allá de los límites de cada entidad territorial, con el fin de articular e integrar objetivos, políticas, programas, proyectos y acciones en el Pacífico colombiano.
- La principal función de la RAP debe ser la planificación y gestión estratégica en ámbitos supradepartamentales o regionales. En esa medida, la institución debe ser un ente de planificación para que establezca una visión común a seguir en el Pacífico colombiano con la finalidad de reducir las brechas del territorio (*Velasco, 2017*).
- La RAP debe articular a todos los actores del territorio (entre otros, actores públicos, privados, comunidades afrodescendientes e indígenas, campesinos) y tener un rol articulador de sus agendas e intereses, logrando articular el trabajo mancomunado entre estos sectores donde debe buscar la convergencia de las iniciativas.
- La RAP debe generar una que no esté sometida a los ciclos políticos, al ser estos esquemas asociativos entre entidades territoriales, un fenómeno de naturaleza eminentemente voluntaria de las autoridades territoriales.
- La asignación de recursos para la RAP debe ser una prioridad de la agenda pública nacional y departamental. Debe existir un compromiso expreso de financiación departamental para la RAP, asimismo cada unidad administradora deberá gestionar proyectos para financiar por el

Sistema General de Regalías, con acompañamiento, entre otros, de la bancada de congresistas que conforman la región, para solicitar recursos de la Nación.

- Se debe especificar qué competencias cederán los Departamentos y la Nación para la funcionalidad de la RAP debido a que su creación se basa en políticas estratégicas que vinculan a los territorios.
- Por lo anterior, si bien se debe trabajar sobre las problemáticas comunes, por la preocupación de que la RAP suplanten a los departamentos, las entidades territoriales y la Nación deben definir qué competencias tendrá la misma.
- Es indispensable que la RAP cuente con un órgano técnico que proponga y desarrolle programas, proyectos y acciones. La definición de las políticas debe quedar en cabeza de las administraciones regionales. No obstante, debe tener un el pleno apoyo de cada municipio y contar con un brazo técnico que conozca el territorio y las particularidades de implementación de los objetivos y políticas que se definan, para ello es importante contar con un Director y un equipo de alto nivel que tenga experiencia técnica.
- En la gobernanza de la RAP debe quedar establecido el acompañamiento, asesoría y el compromiso del sector privado y la academia, que es fundamental en la medida que tienen recursos distintos a los de las entidades territoriales y no están sometidos a los ciclos políticos, además pueden aportar al desarrollo y promoción de proyectos específicos. Adicionalmente, a estos actores se les debe otorgar responsabilidades y una participación activa que pueden promover la sostenibilidad en el tiempo.
- La iniciativa de RAP debe generar conocimiento, ser una especie de fuente de pensamiento, a través del que se genere información, iniciativas y lineamientos para la planificación prospectiva de generar un escenario de desarrollo a futuro con proyectos de impacto regional

de largo plazo.

- La RAP en cada región podría ser la secretaría técnica del OCAD que le corresponda, que posibilita la sostenibilidad de la entidad asociativa en el tiempo y permite promover proyectos de impacto regional.

10. Referencias bibliográficas

- Acosta, A. (2001). Regiones Administrativas de Planeación. Pp. 1-6. Bogotá: Sociedad Geográfica de Colombia.
- Betolli, M., Rivera, J.A., Penalba, O., (2009). Regionalización de los días secos en Argentina. Un enfoque metodológico. Departamento de Ciencias de la Atmósfera y los Océanos, FCEN-UBA. Vol. 35 N° 2 (2010) 67-80.
- BORJA, Miguel. Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia. Universidad Nacional. Santa Fe de Bogotá. 1996.
- Cedeño, J., & Cornejo, M.P., (2009). Regionalización de la precipitación en el Ecuador usando EOFs. Memorias del Primer Congreso de Oceanografía Física, Meteorología y Clima Auditorio EMPREUDEEC, Universidad de Concepción, Concepción, Chile.
- CABEZA ÁNGEL, Massiris. Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional. Biblioteca Luis Angel Arango. Santafé de Bogotá, 2000.
- Carvajal, Y., Marco, J., (2002). Aplicación de métodos estadísticos para la regionalización de precipitación mensual en el Valle del Cauca. a Meteorol. Colomb. 5:13-21. ISSN 0124-6984. Bogotá, D.C. – Colombia.
- Casas, A., (2005). Regionalización del territorio colombiano de acuerdo a la precipitación. Nota Técnica IDEAM, IDEAM –Contrato 105-05, Bogotá D.C.
- CASTRO, Jaime. El ordenamiento político-administrativo de las entidades territoriales en Colombia. Temas municipales y regionales. Ediciones Rosaristas. Bogotá. 2003.
- Castro, M. F. (2017). La RAP: una apuesta por la competitividad y la gobernanza de la Región Pacífico. Foro Pacífico es Uno: Construyendo una visión compartida de la competitividad. Cali.
- Comrie A.C., Glenn E.C., (1998). Principal components-based regionalization of precipitation regimes across the southwest United States and northern Mexico, with an application to monsoon precipitation variability. *Climate Research* 10: 201-215.
- Collazos, J., & Londoño, H. (2013). Escalafón Global de ciudades para la atracción de inversión industrial en la Cuenca del Pacífico Latinoamericano. Borradores de Economía (752).

- Constitución Política de la República de Colombia de 1991.
- Corte Constitucional. Sentencia C-216 de 1994. Magistrado Ponente VLADIMIRO NARANJO MESA.
- Corte Constitucional. Sentencia C-489 de 2012. Magistrado Ponente ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO.
- Chávez Marín, A. (2003). La ley orgánica de ordenamiento territorial en la Constitución de 1991. Elementos para su comparación con el derecho español. *Estudios Socio-Jurídicos*, 5(1), pp. 335-352.
- Dalrymple, T., (1960). Flood Frequency analyses” Water Supply Pap. 1543-A, U.S. Geological Survey, Reston, Va.
- Departamento Nacional de Planeación. (2012). Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- Eder, A. (2016). El reto del Pacífico. *Revista Semana “Valle es todo”*, 69-69.
- Englehart PJ, Douglas AV. (2004). Characterizing regional-scale variations in monthly and seasonal air temperature over Mexico. *International Journal of Climatology* 24:1897-1909.
- Englehart P.J., Douglas A.V., (2002). Mexico's summer rainfall patterns: an analysis of regional modes and changes in their teleconnectivity. *Atmósfera* 15:147-164.
- Escobar Fadul, T. (2017). Políticas y Planeación. *Conversatorio: Retos y Oportunidades del Pacífico como Región Administrativa y de Planificación, RAP-Pacífico*. Cali.
- Escobar, L. A. (2017). La RAP: una apuesta por la competitividad y la gobernanza de la Región Pacífico. *Foro Pacífico es Uno: Construyendo una visión compartida de la competitividad*. Cali.
- Espinosa Faciolince, E. (18 de abril de 1998). Mueren los CORPES, surgen las RAPS. *El Tiempo*, pág. FALTA LINK.
- FALS BORDA, ORLANDO, La insurgencia de las provincias: hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia, pág. 15.
- FDI Pacífico. (2016). RAP-Pacífico: la integración regional como estrategia para el desarrollo. *Región Administrativa y de Planificación de la Región Pacífico*, pp. 1-4.

- García, D. (2017). Experiencias de regionalización y planeación. Cali: Conversatorio: “Retos y Oportunidades del Pacífico como Región Administrativa y de Planificación, RAP-Pacífico”.
- GARCÍA, Hugo. Nueve municipios del norte de Tolima quieren anexarse a Caldas. En: El Espectador. 2004.
- GIRÓN, Emilia. ESTUPIÑAN Liliana. El modelo de descentralización territorial en la constitución colombiana de 1991^a a la luz de la jurisprudencia constitucional.
- Gobernación de Antioquia. (2014). Regalías en Plastilina. Medellín: Gobernación de Antioquia.
- Gómez, O., & Terán, J. M. (2017). El papel del Valle del Cauca en el proceso de integración de la Alianza del Pacífico. Documentos de Trabajo del PEAP, No. 5, pp. 1-39.
- González, J. (2011). congresovisible.org. Obtenido de <http://www.congresovisible.org/ágora/post/la-frágil-ley-de-ordenamiento-territorial/2115/>
- Hau, D. (2017). Introducción al conversatorio. Conversatorio: Retos y Oportunidades del Pacífico como Región Administrativa y de Planificación, RAP-Pacífico. Cali.
- HENAO HIDRÓN, JAVIER. Constitución Política de Colombia (comentada). Editorial Temis, Bogotá, 2004.
- HERNANDEZ GAMARRA, Antonio. ¿Regionalizar para qué? Evento Colombia Regional. 20 años después de la Constitución de 1991, las Regiones toman la palabra. Bogotá, Colombia. Marzo 31 de 2011.
- Herrera Llanos, W. (2002). Las regiones en Colombia. Revista de Derecho Universidad del Norte, 17, pp. 263-276.
- KALMANOVITZ, SALOMÓN, Las instituciones, la ley y el desarrollo económico en Colombia. En: <http://www.salomonkalmanovitz.com/publicaciones.html>
- Ley 1454 de 2011, Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.
- Mejía, E. (2017). Experiencias de regionalización y planeación. Cali: Conversatorio: “Retos y Oportunidades del Pacífico como Región Administrativa y de Planificación, RAP-Pacífico”.
- Navarro Wolff, A. (2017). La RAP: una apuesta por la competitividad y la gobernanza de la Región Pacífico. Foro Pacífico es Uno: Construyendo una visión compartida de la competitividad. Cali.

Piedrahita, F. (2017). La RAP: una apuesta por la competitividad y la gobernanza de la Región Pacífico. Foro Pacífico es Uno: Construyendo una visión compartida de la competitividad. Cali.

Pineda Giraldo, R. (1993). Ciudad y región. Maguare, Núm. 9, pp. 99-109. Procuraduría General

de la Nación. (2012). [procuraduria.gov.co](https://www.procuraduria.gov.co).
Obtenido de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Presentaci%C3%B3n%20de%20Sistema%20General%20de%20Regalias%20y%20control%20social.pdf>

POLINSKY, A MITCHELL. Introducción al análisis económico del derecho, Ariel Derecho, Barcelona, 1985.

Procuraduría General de la Nación. (2014). [procuraduria.gov.co](https://www.procuraduria.gov.co). Obtenido de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Presentaci%C3%B3n%20de%20Sistema%20General%20de%20Regalias%20y%20control%20social.pdf>

Revista Integración Pacífico. (2014). Región Pacífico de Colombia. Tierra de Paz, Mar de Prosperidad. Revista Integración Pacífico, Vol.1, Año 1, pp. 13-16.

Revista Integración Pacífico. (2015). Región Pacífico de Colombia. Tierra de Paz, Mar de Prosperidad. Revista Integración Pacífico, Vol. 2, Año 2, pp. 1-94.

Riveros, P. (2017). Experiencias de regionalización y planeación. Conversatorio: “Retos y Oportunidades del Pacífico como Región Administrativa y de Planificación, RAP-Pacífico”. Cali.

Rodríguez Díaz, E. J. (2017). Experiencias de regionalización y planeación. Conversatorio: “Retos y Oportunidades del Pacífico como Región Administrativa y de Planificación, RAP-Pacífico. Cali.

Rojas, D., & Terán, J. (2016). La Alianza del Pacífico: nueva muestra del regionalismo en América Latina. Oasis, 24, pp. 69-88.

Silva, L. (10 de mayo de 2017). Buenaventura se va a paro a pesar de las promesas. La Silla Pacífico, págs. <http://lasillavacia.com/historia/buenaventura-se-va-paro-apesar-de-las-promesas-60869>.

Soto, D. (2003). La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía. Nación y territorio, Núm. 3, pp. 133-152.

Terán, J. M. (2016). Potencia verde. Revista Semana “Valle es todo”, pp. 56-57. Toro, D.

(2017). TEHERÁN, José Miguel, RAP Pacífico: iniciativa de planificación y gestión conjunta del pacífico colombiano No.6, Documentos de Trabajo del PEAP, ISSN 2462-8905, Programa de estudios de la Alianza del Pacífico, Universidad Icesi, 2017 La RAP: una apuesta por la competitividad y la gobernanza de la Región Pacífico. Cali: Foro “Pacífico es Uno: Construyendo una visión compartida de la competitividad”.

La RAP: una apuesta por la competitividad y la gobernanza de la Región Pacífico. Cali: Foro “Pacífico es Uno: Construyendo una visión compartida de la competitividad”.

Velasco, J. (2017). Políticas y Planeación. Conversatorio: Retos y Oportunidades del Pacífico como Región Administrativa y de Planificación, RAP-Pacífico. Cali.

Vidal Perdomo, J. (2001). La región en la organización territorial del Estado. Bogotá: Universidad del Rosario.

ZAFRA ROLDÁN, Gustavo. “¿Por qué primero el departamento?”, en: Quaestiones Juridica, # 25, Pontificia Universidad Javeriana/ Facultad de Ciencias Jurídicas, Bogotá, 2002.

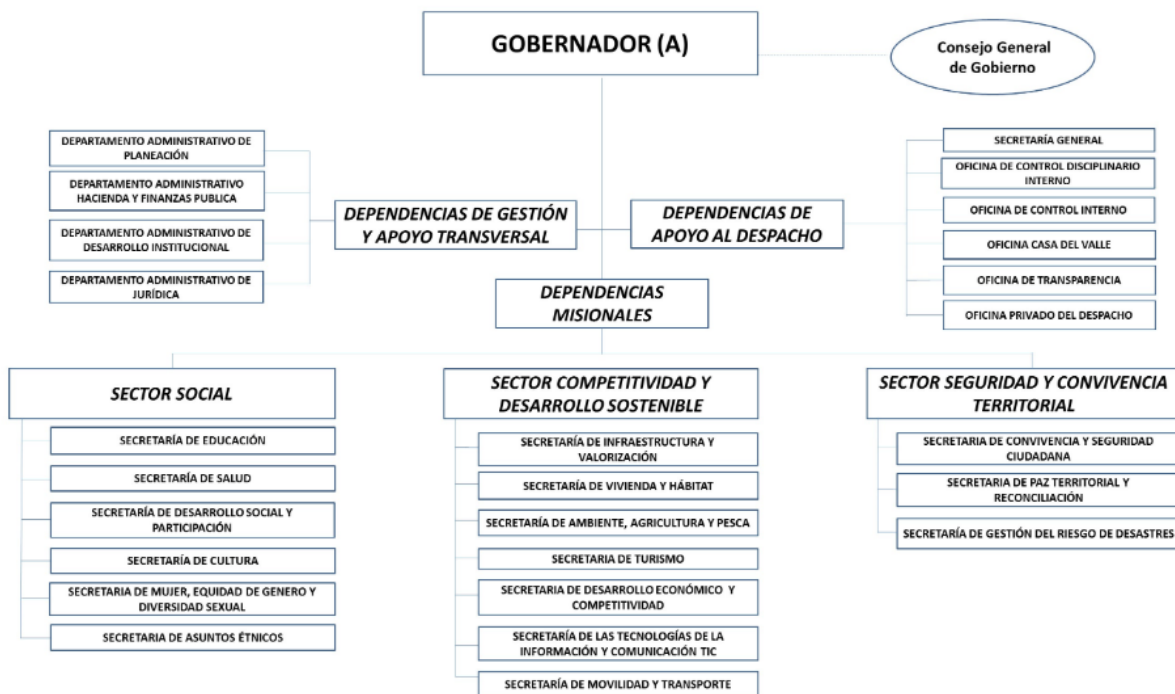
Anexos

Figura 7. Estructura Organizacional/Organigrama Gobernación de Chocó



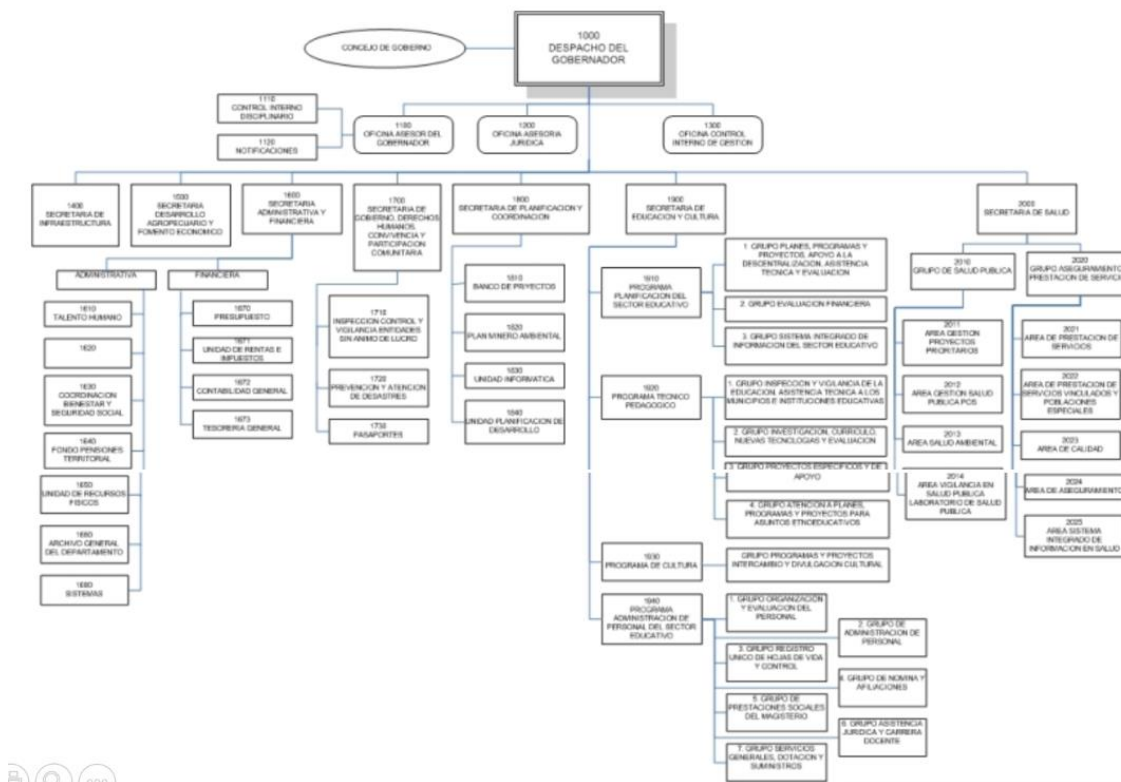
Fuente: Página oficial de la gobernación departamental, 2019

Figura 8. Estructura Organizacional/Organigrama Gobernación del Valle



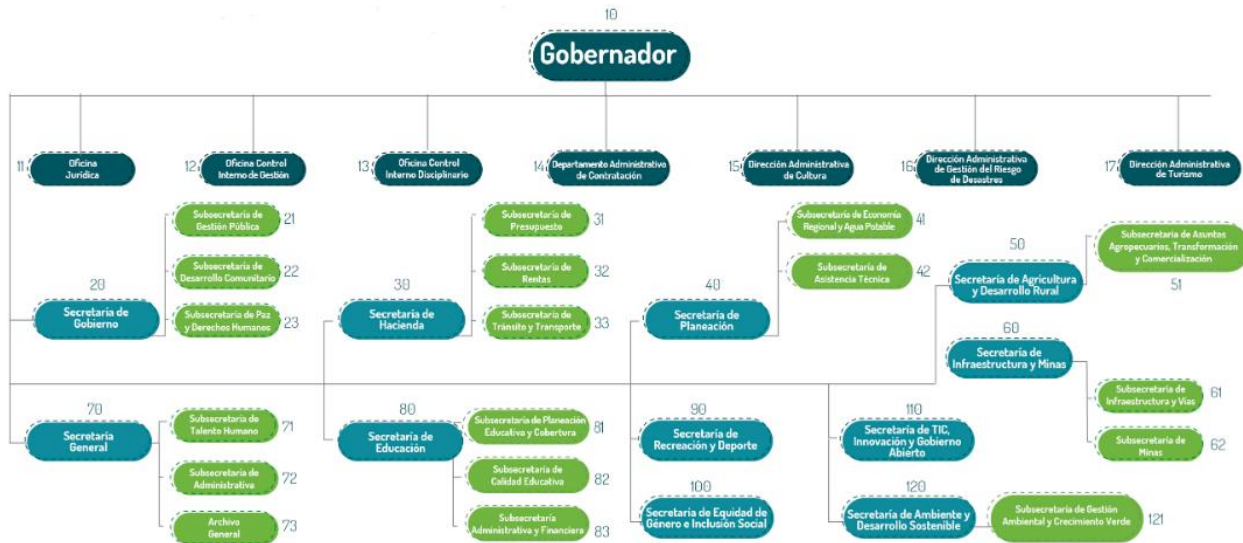
Fuente: Página oficial de la gobernación departamental, 2019

Figura 9. Estructura Organizacional/Organigrama Gobernación del Cauca



Fuente: Página oficial de la gobernación departamental, 2019

Figura 10. Estructura Organizacional/Organigrama Gobernación de Nariño



Fuente: Página oficial de la gobernación departamental, 2019