

RELACIÓN UNIVERSIDAD-ESTADO-SOCIEDAD CIVIL EN LA FORMULACIÓN
DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Estudiante

Carlos Mario Ramírez Guapacha

Director

Profesor Jorge Alberto Jaramillo Vargas

Maestría en Administración
Universidad Nacional de Colombia
Sede Manizales

| | |
|--|----|
| RELACIÓN UNIVERSIDAD-ESTADO-SOCIEDAD CIVIL EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL..... | 4 |
| RESUMEN | 4 |
| ABSTRACT | 4 |
| OBJETIVOS | 5 |
| Objetivo General | 5 |
| Objetivos Específicos | 5 |
| 3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA | 5 |
| ESQUEMAS ASOCIATIVOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES | 8 |
| Provincias o Subregiones | 8 |
| 4. JUSTIFICACIÓN | 11 |
| 5. METODOLOGÍA..... | 13 |
| 6. MARCO TEÓRICO..... | 15 |
| 6.1 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS..... | 15 |
| 6.2 El proceso de construcción de políticas públicas | 17 |
| 6.1.3 La interacción de los grupos de interés..... | 23 |
| 6.2 LA UNIVERSIDAD COMO ACTOR POLÍTICO | 25 |
| 6.2.1 Formación | 26 |
| 6.2.2 Investigación | 27 |
| 6.2.3 Extensión | 28 |
| 6.3 LA SOCIEDAD CIVIL: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS | 30 |
| 6.3.2 La Sociedad Civil y las Políticas Públicas | 31 |
| 7. POLÍTICA PÚBLICA DE REGIONALIZACIÓN EN COLOMBIA: EL INSTRUMENTO DE INTEGRACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.... | 34 |
| 7.1 EL ROL DEL GOBIERNO NACIONAL EN LAS ALIANZAS TERRITORIALES | 43 |
| 7.2 LAS GOBERNACIONES COMO DINAMIZADOR DEL DESARROLLO REGIONAL | 45 |
| 7.3 LA PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LA INTEGRACIÓN SUBREGIONAL | 47 |
| 8. LA REGIONALIZACIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE CALDAS..... | 48 |
| LA ASOCIATIVIDAD REGIONAL EN EL DEPARTAMENTO DE CALDAS | 50 |
| 9. SUBREGIÓN ALTO OCCIDENTE DE CALDAS: LA DIVERSIDAD LOS UNE. | 55 |

| | |
|--|----|
| 9.1 CARACTERIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DEL ALTO OCCIDENTE DE CALDAS..... | 63 |
| 10. TRABAJO EMPÍRICO | 68 |
| Construcción de Visión Conjunta Alto Occidente | 68 |
| Actores del proceso de “Construcción de Visión Conjunta Subregión Alto Occidente de Caldas” | 70 |
| Metodología del proceso de “Construcción de Visión Conjunta Subregión Alto Occidente de Caldas” | 71 |
| 11. METODOLOGÍA PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN COLOMBIA EN EL QUE PARTICIPEN LA ARTICULADAMENTE LA UNIVERSIDAD, EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL. | 80 |
| CONCLUSIONES..... | 91 |
| RECOMENDACIONES | 92 |
| BIBLIOGRAFÍA | 94 |

RELACIÓN UNIVERSIDAD-ESTADO-SOCIEDAD CIVIL EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL¹

RELATIONSHIP UNIVERSITY-STATE-CIVIL SOCIETY IN THE FORMULATION OF PUBLIC POLICIES OF REGIONAL INTEGRATION

RESUMEN

Colombia es un país de regiones, en el que convergen diferentes y diversas condiciones políticas, económicas y sociales; estas realidades geográficas y socio-territoriales demandan estrategias de desarrollo para construir y contribuir en la competitividad de las regiones. El presente documento señala la pertinencia de la participación de la Universidad y la Sociedad civil en el acompañamiento del Estado en la formulación de políticas públicas de integración regional de Colombia, evaluando el conocimiento, experiencia y pertinencia que estas instituciones representan en el direccionamiento de los territorios, tomando como caso de estudio la Subregión Alto occidente del departamento de Caldas.

Palabras claves: Políticas públicas de integración regional, Realidades socio-territoriales, Universidad, Sociedad civil, Subregión Alto occidente de Caldas.

ABSTRACT

Colombia is a country divided into regions, in which diverse political, economic and social conditions converge. These geographical, social and territorial realities require development strategies which construct and contribute to regional competitiveness. The present document stresses the relevance of university and civil society participation, conjointly with the state, in the formulation of public policies for regional integration in Colombia. It evaluates the knowledge,

¹ Trabajo de investigación presentado en el XIX Congreso Internacional de Investigación en Ciencias Administrativas realizado por ACACIA (Academia de Ciencias Administrativas) el 23 de abril de 2015 en la ciudad de Durango (México).

experience and relevance that these institutions represent in the administration of Colombian territories, using the Upper Western District of the department of Caldas as a case study.

Key words: Public regional integration policy, social and territorial realities, university, civil society, Upper Western District of Caldas

OBJETIVOS

Objetivo General

Construir una metodología para la formulación de políticas públicas de integración regional en Colombia, en el que participen articuladamente la Universidad, el Estado y la Sociedad Civil.

Objetivos Específicos

Analizar la pertinencia de la participación de la Universidad y la Sociedad Civil en la construcción de políticas públicas.

Indagar las políticas públicas de integración regional de Colombia.

Examinar la participación del Estado, la Universidad y la Sociedad Civil en la construcción de políticas públicas de integración regional de acuerdo a los roles, las responsabilidades y los incentivos.

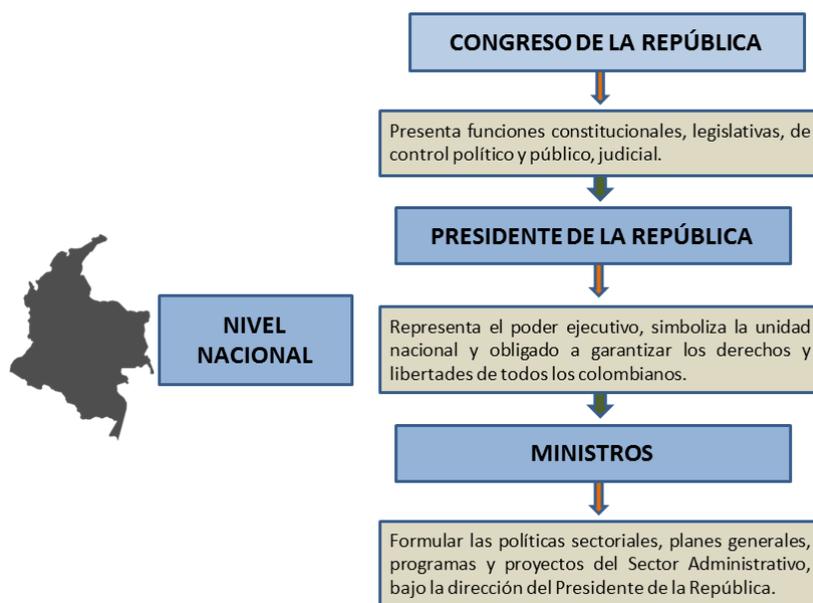
3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

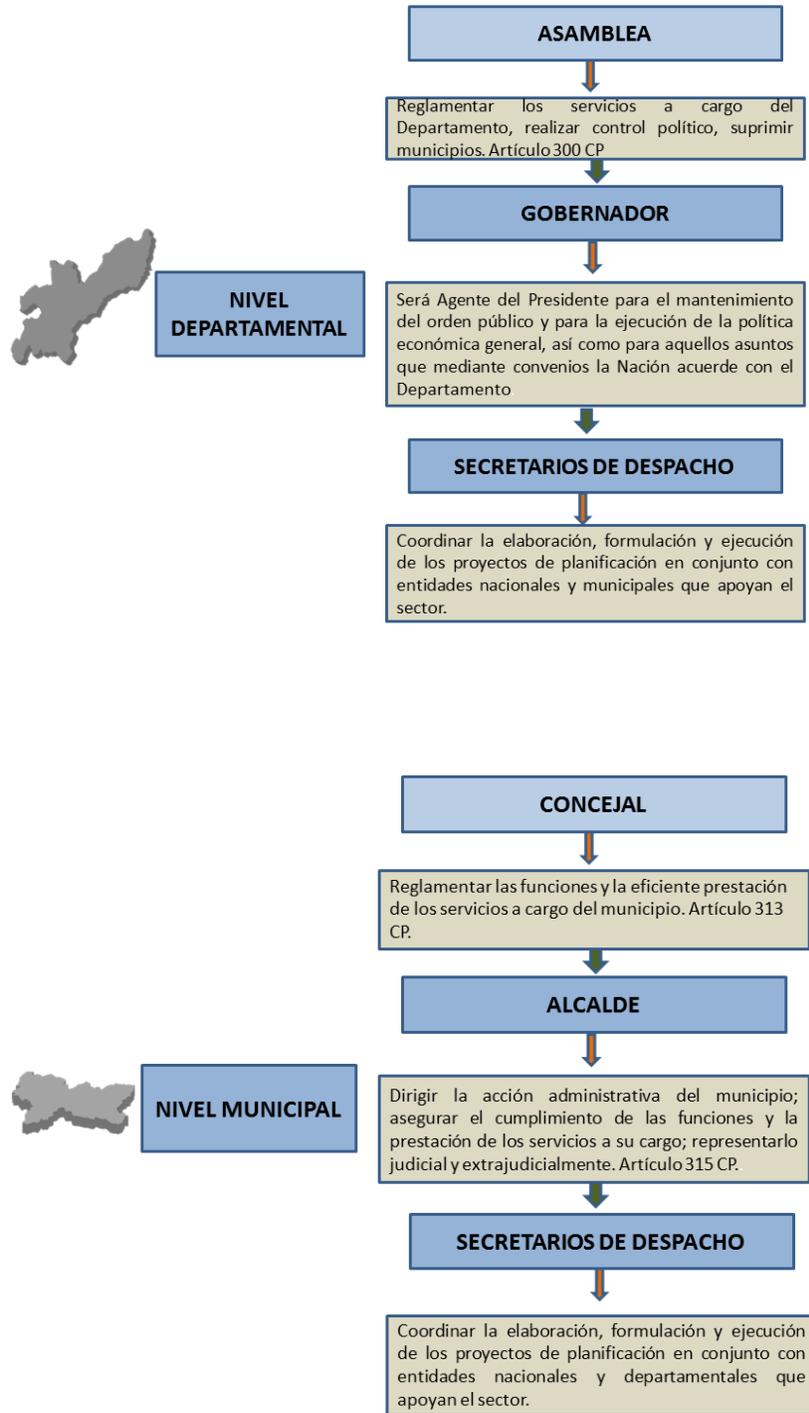
El esquema de división político administrativa adoptado por Colombia es la república unitaria descentralizada, conformada por 32 departamentos que agrupan 1.101 municipios.

Los departamentos y municipios son entidades territoriales, de acuerdo al artículo 286 de la Constitución Política (CP) de Colombia, esta clasificación les permite autonomía administrativa, autogobernarse y elegir sus autoridades a través del voto popular cada cuatro años.

De esa manera, se presentan tres niveles territoriales en el país: el nivel nacional, el nivel departamental y el nivel municipal, cada uno de ellos se adapta al modelo político administrativo señalado por la constitución y la ley, en el siguiente gráfico se expone la distribución de competencias por cada nivel:

Gráfico 1: Estructura político administrativa de Colombia.





Fuente: Constitución Política de Colombia. Gráfica elaboración propia

Esta distribución de competencias le permite a cada uno de los niveles buscar de manera autónoma el bienestar de sus pobladores, sin embargo, Colombia presenta una multiplicidad de condiciones diferenciadas entre sus regiones,

evidenciándose variaciones en el contexto socioeconómico de las entidades territoriales, inclusive entre municipios del mismo departamento.

Por lo anterior, la legislatura colombiana contempla la creación de alianzas entre entidades territoriales, permitiéndose la configuración de esquemas asociativos que se constituyen en una nueva articulación del territorio, las cuales presentan como finalidad generar un mayor desarrollo en las poblaciones a través de esfuerzos conjuntos.

El ordenamiento y asociatividad del territorio se encuentra reglamentado por 46 artículos de la Constitución Política y una serie de leyes, brindando a los departamentos y municipios una cantidad de estrategias de articulación territorial que permitan fomentar mayor bienestar en las regiones.

A continuación se presenta los esquemas asociativos entre entidades territoriales permitidos en la Constitución y la ley.

ESQUEMAS ASOCIATIVOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Provincias o Subregiones

Las subregiones son una división territorial de los departamentos, contenida por municipios contiguos, los cuales presentan similitudes en los aspectos económicos, sociales, ambientales y culturales; agrupándose para desarrollar proyectos de interés común de largo plazo para las localidades que lo conforman.

Normatividad: Artículo 321 de la Constitución Política de Colombia

Quienes la conforman: Municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento.

Documento que la reglamenta: Ordenanza, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la ley.

Alcance: Desarrollo de políticas públicas.

De acuerdo al (DANE, 2016) 22 departamentos en Colombia han adoptado esta figura asociativa, conformando 141 provincias o subregiones; los departamentos que no han conformado subregiones son Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, San Andrés y Providencia, Vaupés y Vichada.

a. Áreas Metropolitanas

Las áreas metropolitanas son formas de ordenamiento entre entidades territoriales y formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, con el objetivo de desarrollar proyectos conjuntos.

Normatividad: Artículo 319 de la Constitución Política de Colombia.

Ley 1625 de 2013 “Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas”.

Quiénes la conforman: Dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo que será la capital del departamento.

Alcance: Alianza de municipios vinculados entre sí para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos que requieren una administración coordinada.

En Colombia se han conformado 6 áreas metropolitanas reconocidas.

1. Área Metropolitana de Barranquilla (Ordenanza 28 de 1981)
2. Área Metropolitana de Bucaramanga (Ordenanzas 20 de 1981 y 46 de 1984)
3. Área Metropolitana de Cúcuta (Ordenanza 49 de 1990 y Decreto 0508 de 1991)
4. Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Ordenanza 34 de 1981)
5. Área Metropolitana de Centro Occidente (Ordenanzas 1 de 1981 y 14 de 1991)

6. Área Metropolitana del Valle del Cacique de Upar (Ordenanza 047 de 2012)

De acuerdo a los informes de gestión de las áreas metropolitanas en Colombia, el aspecto con mayores logros es el de movilidad, permitiendo la construcción de vías y la instauración de transporte unificado para los municipios que hacen parte de las áreas metropolitanas.

b. Asociación de Municipios

Son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes territoriales que la conforman, que se asocian para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos.

Normatividad: Capítulo IX de la Ley 136 de 1994 “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

Quienes la conforman: Dos o más municipios de uno o más departamentos.

Alcance: Podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas.

Para la (Contraloría General de la República, 2009) “Por la carencia de estudios de consultoría realizados sobre el terreno de estas organizaciones no se tiene un dato exacto de cuántas asociaciones de municipios se han constituido legalmente en Colombia, ni cuántos municipios se encuentran agrupados en estas”.

Sin embargo, para la Federación Colombiana de Municipios (FCM) en la actualidad se hallan registradas 58 asociaciones de municipios distribuidas a lo largo y ancho del territorio nacional, de las cuales 54 se encuentran funcionando plenamente y cuatro (4) en estado de liquidación e inactivas.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2013) realizó la investigación “Balance preliminar de los procesos asociativos territoriales en Colombia”, en la que se evidencia carencia en la asociatividad entre los territorios, así mismo, dentro de la configuración de los esquemas de alianzas regionales se observa una baja participación de la sociedad civil en la configuración y desarrollo de estrategias, de igual manera, se identifica poca incidencia de institucionalidad externa al sector gubernamental.

La participación de entes no gubernamentales en la formulación de políticas públicas es minúscula, según (Vieira, 2010) en los procesos de articulación territorial existentes en Colombia, ninguno de ellos ha generado espacios de sinergia con organizaciones inmersas en el territorio.

De acuerdo a (GIZ, 2006) de los pocos procesos de alianzas territoriales hasta ahora realizados en Colombia, estos han sido configurados desde la voluntad de los gobernantes de las entidades territoriales, haciéndose necesario la participación de la sociedad civil, así como instituciones académicas, lo anterior como base para legitimidad de los procesos y la generación de innovación en el desarrollo de las entidades territoriales.

La ausencia de diálogo territorial en los esquemas asociativos de Colombia se constituye en una barrera para su adecuado desarrollo, evidenciándose carencia de interlocución de la sociedad civil, el Estado y la academia en políticas públicas de transformación territorial, siendo lo anterior, una aspecto que para el (DNP, 2013) debe mejorarse en los esquemas de articulación entre entidades territoriales.

4. JUSTIFICACIÓN

La investigación se justifica debido a que las nuevas dinámicas de construcción de las políticas públicas territoriales en Colombia implican que los municipios generen

alianzas de integración regional, en el que la participación de la academia y la sociedad civil juegan un papel preponderante en la consolidación de la administración pública del país.

La Universidad como la organización encargada de la generación y reproducción de saberes en la sociedad, se encuentra llamada a aportar en la búsqueda de mecanismos que beneficien a los territorios desde el conocimiento, consolidando nuevos canales que entregue soluciones a las problemáticas nacionales a través de acciones gubernamentales generadas en la academia, siendo esta la responsabilidad social de las instituciones de educación superior.

Así mismo, la sociedad civil comprendida por los habitantes e instituciones que conforman un territorio (del Basto, 2006), son un *stake holder* de las políticas públicas, no solo como el receptor de las acciones estatales, sino que el conocimiento de las realidades cercanas de la región le permite aportar lineamientos en la formulación de estrategias que impacten positivamente a la población.

La formulación de políticas públicas es competencia constitucional del Estado, el artículo 339 CP asevera que el Plan Nacional de Desarrollo señalará los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno, así como que las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley.

Por ello, la relación Universidad- Estado- Sociedad Civil en la construcción de políticas públicas es pertinente analizarse, dado que su articulación estructurará conocimiento, experiencia y pertinencia en el direccionamiento del país.

De igual manera, se presentan desafíos en torno a esta alianza, las cuales deben ser diagnosticadas para su adecuada implementación, conllevando a que la identificación de los factores de interacción de los *stake holders* de políticas públicas repercuta en apuestas que consoliden el desarrollo territorial del país.

El proceso de construcción de la “Visión Conjunta Alto occidente de Caldas” se perfila como un modelo nacional en la generación de asociatividad municipal, el cual implica conocer los lineamientos, estrategias e impactos de las actuales políticas públicas de integración regional, en el que es necesario diagnosticar las oportunidades y desafíos de estos esquemas normativos para conocer los aportes que desde las regiones se pueden entregar al desarrollo nacional.

Así mismo, el estudiar las figuras asociativas propuestas desde el gobierno nacional permite entregar al proceso de integración de la subregión alto occidente de Caldas y otros procesos asociativos, las herramientas necesarias para seleccionar el esquema que mejor se adapta a su condicionalidad territorial.

La identificación de los factores para formular conjuntamente las políticas públicas de integración regional en Colombia, permitirá conocer la pertinencia de la academia y la sociedad civil en la construcción de apuestas territoriales. Por lo anterior, el escudriñar los roles, incentivos y capacidades de los actores regionales en los procesos de construcción de las políticas públicas de cooperación territorial en Colombia, habilitará una adecuada aplicación de esta en el proceso de “Visión Conjunta de Subregión Alto Occidente de Caldas”, sirviendo esta de réplica en otros escenarios del país, constituyéndose así un nuevo modelo de asociatividad regional que apueste al desarrollo de la nación.

5. METODOLOGÍA

La investigación será desarrollada en dos etapas. De un lado, la búsqueda académica permitirá conocer desde la investigación, las tendencias en los

procesos de integración regional en Colombia, escudriñando los postulados que soportan desde la teoría administrativa, económica, política y social, la participación en las políticas públicas de la universidad y la sociedad civil.

La construcción teórica permitirá dar a conocer las tendencias globales en asociatividad, conociendo las dinámicas en políticas públicas a través de ejercicios participativos, reseñando como la academia juega un rol protagónico en la formulación de las políticas gubernamentales, además de señalarse las experiencias en el fortalecimiento de la participación ciudadana y de la sociedad civil organizada en la construcción de las políticas públicas.

Así mismo, se indagará a los actores claves del proceso de construcción de “Visión Conjunta Subregión Alto Occidente de Caldas” a través de encuestas y entrevistas a profundidad, además de talleres con la comunidad en los que a través de factores sociométricos se busca extraer los aportes de la comunidad acerca de la integración territorial.

Los talleres se realizarán en cada uno de los cinco (5) municipios de la subregión, en los que se busca conocer las dinámicas sociales, económicas y políticas presentes en ese territorio. Los resultados serán esquematizados en un análisis cualitativo y cuantitativo, el primero organizado a través del programa ATLAS.TI entregando al lector una clasificación de los resultados de los talleres, las encuestas y entrevistas a profundidad.

Con respecto a lo cuantitativo, la esquematización se realizará mediante el programa SPSS, dando a conocer la clasificación de las cifras recolectadas a través de los análisis entregados por esta herramienta académica.

6. MARCO TEÓRICO

6.1 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas son un entramado de disciplinas, ciencias, teorías y enfoques, con influencia de la ciencia política, la administración pública, la sociología, el derecho, entre otros campos del conocimiento.

(Lasswell, 1951) considerado como uno de los padres del estudio de las políticas públicas, señala que son estas recopilaciones de datos y producción de interpretaciones, el canal para entregar respuestas a los problemas políticos en un período de tiempo determinado.

Por ello, al realizarse un acercamiento a la historia de las mentalidades de las políticas públicas, se puede evidenciar la complejidad de la construcción de un único concepto, debido a los diferentes enfoques que existen desde las distintas áreas de estudio. (Muller, 1998) (López, 2007)

La fenomenología del concepto de políticas públicas se encuentra en constante construcción durante las últimas seis décadas, intervalo de tiempo en que la academia ha presentado una preferencia hacia su estudio, fortaleciendo la concepción, la estructura, las tendencias y el impacto que representa en la comunidad científica y sociedad en general.

El origen y desarrollo del estudio científico de las políticas públicas se sitúa fundamentalmente en las Escuelas de Pensamiento Anglosajonas (Birkland, 2005), la cual combina teoría y práctica, siendo conocida en la literatura académica como *public policy*.

Para su comprensión en lengua castellana, se ha realizado la traducción del término anglosajón *policy* como política, aspecto que ha causado discusiones entre los teóricos debido a las diferencias en el significado de ambas palabras, la

extensión conceptual expuesta por la Real Academia Española (RAE) del término política², hace que la traducción no deba tomarse de forma literal.

Debido a la amplitud y complejidad del objeto de estudio de las políticas públicas, se tomará para el desarrollo del presente documento la definición construida por (Vargas, 1999) que la señala como “el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables”.

Por su parte, (Shively, 1997) considera que la política pública consiste en la toma de decisiones comunes por parte del Estado para un grupo poblacional, llevándose a cabo por medio del uso del poder; en este concepto sobresale la responsabilidad del gobierno frente a la entrega de respuestas a las problemáticas sociales, la cual es compartida por (Londoño, 2003) al afirmar que “la política pública es la concreción del Estado en acción, en movimiento frente a la sociedad, sus grupo y sus problemas”.

No obstante, es preciso aclarar que no todas las acciones del Estado son consideradas como políticas públicas, y si bien, es recurrente encontrar entre la documentación académica la aseveración de (Dye, 1992) que define el alcance de las políticas públicas como “todo lo que los gobiernos hacen o no hacen”; no debe generarse confusión debido a que según (Muller, 1998) existe leyes, normas y estatutos que se encuentran por fuera de la cobertura de las políticas públicas.

Teniendo en cuenta los documentos revisados, podría afirmarse que la responsabilidad de construcción y ejecución de las políticas públicas le pertenece en exclusiva al gobierno, encargado de asegurar el suministro de bienes públicos a los ciudadanos, sin embargo la presente investigación desarrollará como otros

² La RAE señala 12 significados distintos acerca de la palabra: política, siendo las definiciones expuestas con tendencia hacia la explicación de la actividad política, por su parte, el significado de la palabra *policy* se encuentra basado desde lo normativo, siendo este el terreno en el que se erige la toma de decisiones de los estamentos gubernamentales.

actores interactúan en el desarrollo de las políticas públicas; siendo estas un instrumento eficaz para llevar a cabo la gestión pública.

6.2 El proceso de construcción de políticas públicas

La construcción de políticas públicas es un proceso que involucra una serie de mecanismos metodológicos y de actores político-sociales que interactúan en una multiplicidad de escenarios, en el que se proyecta desde la idea de política hasta su implementación.

La calidad del proceso de construcción influye directamente en los resultados de la política pública (Roth, 2002) (Weiss, 1998) (Medellín, 2004), la estructura para la formulación de políticas públicas adoptada en el mundo, son aportes en su mayoría de autores anglosajones y cuyas teorías fueron elaboradas entre la década del 50 y 60, si bien cada política pública es particular en sí misma, el componente de flexibilidad debe adoptarse para afrontar los cambios constantes de la sociedad.

Para (Arroyave, 2010) en la actualidad debe conocerse que toda política pública presenta dos dimensiones: una espacial y otra temporal.

La dimensión espacial es el factor por la cual hace que la política pública sea aplicable en un lugar y no en otros, dado que se encuentra influenciada por una serie de condiciones culturales, legislativas, económicas, políticas y sociales adscritas a un sitio de aplicación.

Según (Rodrik, 1995), esta dimensión ha sido la determinante para conocer que políticas públicas exitosas no necesariamente son aplicables en todo lugar, en la que si bien hay un marco de estructura general debe inyectársele las particularidades de cada territorio.

Por su parte, la dimensión temporal es aquella que la hace aplicable en un momento determinado, obedeciendo a las necesidades y requerimientos de la

época, lo cual permite la comparación con las estrategias realizadas en la misma área pero en otro momento. (Hirschman, 1967) (Weaver & Rockman, 1993)

El proceso de construcción de políticas públicas se encuentra determinado por dos tipologías, de un lado los ciclos que se requieren para su adecuada formulación e implementación, de otro lado la interacción entre los grupos de interés para generar una construcción conjunta de la política.

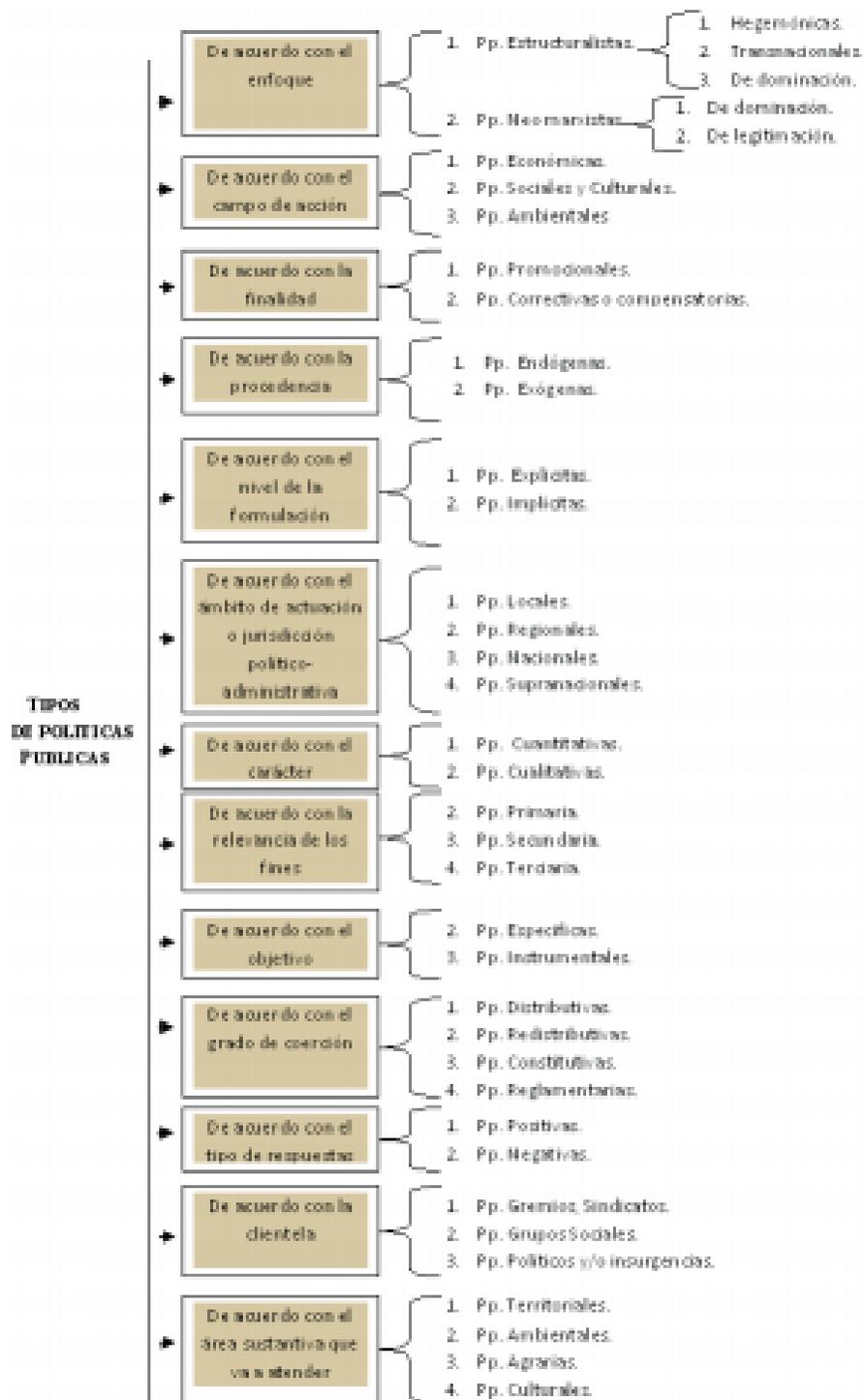
6.1.2 El ciclo de las políticas públicas

El modelo secuencial es una teoría desarrollada por Harold Lasswell y Daniel Lerner, a través del artículo "*The policy sciences: Recent developments in scope and methods*" publicado en 1951; la estructura expuesta en el modelo secuencial permite organizar cada uno de los elementos que componen las políticas públicas por etapas, permitiendo el análisis de forma autónoma o conjuntamente.

Organizar los aspectos que hacen parte de las políticas públicas por etapas, es un enfoque que han desarrollado los diferentes teóricos entre los que sobresalen (Kingdon, 1984) (Lahera & Cabezas, 2000) (Winer & Shibata, 2003)

El propósito de instaurar un ciclo de políticas públicas, no se constituye en una estructura rígida, pero brinda desarrollar la política pública con una secuencia lógica y eficiente, que permite a los tomadores de decisiones conocer la política pública desde su planeación hasta su ejecución, elaborando con claridad al final del ciclo una evaluación que permita conocer los aportes y debilidades de la acción realizada.

Tabla 1: Tipos de Políticas públicas



De acuerdo a la literatura escudriñada, se puede afirmar que las políticas públicas presentan siete momentos, en el que cada uno de ellos presenta unas funciones individuales y se articulan entre sí para el desarrollo del proceso. Los momentos planteados son los siguientes:

a. Definición del problema: Esta etapa obedece a la identificación por parte del gobierno de una o un grupo de necesidades en el que un segmento de la sociedad requiere una solución.

Las diferencias entre la situación actual y el estado ideal, en muchas ocasiones son generadas por actores sociales (ONGs, gremios, academia y grupos de presión en general), los cuales hacen llegar la situación problemática ante las instituciones gubernamentales, presentando como objetivo la verificación de las necesidades para encontrar posibles soluciones. (Aguilar, 1993) (Bardach, 1993)

b. Factibilidad de solución de la problemática: Una vez verificada la necesidad, el Estado está en la obligación de estudiar y evaluar la entrega de respuestas a la problemática expuesta, en el que se analiza los recursos y capacidades gubernamentales y la pertinencia de incorporar dicha situación en la agenda política.

No obstante, (Vargas, 1999) hace claridad que en la totalidad de políticas públicas no se busca entregar una solución de forma definitiva a los problemas, en el que la mayoría de veces el objetivo es alcanzar una situación “manejable” o “tolerable” de la problemática.

c. Empoderamiento de las comunidades: Vincular a la sociedad en las posibles soluciones que buscan responder sus necesidades, permite una mayor legitimidad en las acciones públicas, según (Arroyave, 2010) con este elemento se descentralizan las funciones gubernamentales, en las que se parte del supuesto “nadie sabe más sobre el problema que el afectado”. (Rappaport, 1981) (Friedmann, 1992) (Durstun, 1999)

d. Inclusión de la política pública en la agenda estatal: Una vez cumplidos los tres momentos anteriores, el gobierno decide incluir la política pública en su agenda, en el que se le asigna un presupuesto y recursos técnicos que permitan formularse y ejecutarse de la mejor manera. (Cano, 2009)

e. Construcción de la política pública: La formulación de la política pública requiere de un relacionamiento entre los distintos *stakeholders*, en el que las organizaciones involucradas realizan un diálogo con el gobierno para acercarse a acuerdos comunes, en el que se definen parámetros y objetivos comunes. (Ponce, 2013)

f. Implementación de la política pública: Es cuando se lleva a cabo los planes y proyectos consignados en la política pública, en las que se implementa la solución y las medidas necesarias para cumplir con los objetivos propuestos que permitan entregar soluciones parciales o totales a las necesidades de un grupo poblacional determinado. (Pressmann & Wildavsky, 1998) (Ingram, 1990) (Roth,2002).

g. Evaluación de la política pública: Este factor se realiza durante la totalidad del ciclo de la política pública, presentando un mayor protagonismo durante la ejecución y el momento *ex post*, en el que juega el importante rol de determinar el cumplimiento de objetivos y el nivel de impacto alcanzado, así como recomendar ajustes para futuros proyectos. (Weiss, 1975) (Anderson, 1988)

Gráfica 2: Los ciclos de las políticas públicas.



Fuente: Elaboración propia a partir de las teorías consultadas

Los ciclos de las políticas públicas permiten que de manera eficiente se realice un análisis de la totalidad del proceso o de alguno de sus elementos, (Roth,2002) asevera que esta organización de los elementos que hacen parte de la política pública permiten a la academia participar en el estudio de cada uno de ellos, siendo esta la manera de acercar de forma más comprensiva e interesada las acciones e impactos de la política pública a los ciudadanos.

La estructura expuesta anteriormente del ciclo de políticas públicas, ha recibido críticas debido a que es catalogada como estrictamente jerárquica, siendo en muchas ocasiones lejana a las realidades prácticas de construcción de políticas públicas, en el que para (Lindblom, 1959) son un enfoque simplista y que ratifican procedimientos informales entre los grupos de interés.

Para algunos teóricos los ciclos de política pública se encuentran bien esquematizados, sin embargo, señalan que los elementos se exponen como si la puesta en marcha se realizará sobre un terreno plano, desconociendo las dificultades que se generan en las interacciones y el desarrollo de este ejercicio, causando que estas sean vistas como un proceso simple.

A pesar de las críticas realizadas al ciclo de las políticas públicas, hoy es utilizado ampliamente por los estudiosos de esa área, transformándose de acuerdo a las necesidades del contexto, permitiendo que quienes participan en el proceso de construcción de políticas públicas posean una hoja de ruta para su concepción, construcción, implementación y evaluación.

6.1.3 La interacción de los grupos de interés

Los ciclos que se adoptan como instrumento para la formulación de políticas públicas, requieren necesariamente, de una reflexión acerca de los mecanismos que permitan que las instituciones y los ciudadanos que no hacen parte del gobierno, intervengan de manera participativa en cada uno de los elementos que hacen parte de la construcción e implementación de la política.

“El proceso de formulación de políticas puede entenderse como un proceso de negociaciones e intercambios (transacciones) entre actores políticos”. (BID, 2010), según (Parsons, 1996) los gobiernos democráticos son aquellos que hacen de la solución de sus problemáticas territoriales una construcción colectiva, por ello afirma que los actores sociales tienen oportunidad de intervenir en todo el ciclo de políticas, especialmente en la identificación del problema.

(Knoepfel, 2005) afirma que los actores externos al subsistema político administrativo deben participar en la implementación de las políticas públicas, siendo el gobierno llamado a realizar un contacto directo con la sociedad civil para orientar la gestión pública hacia el bienestar colectivo.

“La eficiencia en la implementación de las políticas públicas constituye una consecuencia más que una causa para abrir espacios de participación a los actores sociales” (Cano, 2008), entregando a la participación de actores políticos en las políticas públicas un mecanismo de éxito en su formulación e implementación.

De acuerdo a (Cardenas & Pachón, 2010) las características de las políticas públicas tienden a mejorar con la intervención de instituciones y sociedad civil, ante la ausencia de participación social la adaptabilidad parece haberse alterado.

La interacción de los grupos de interés en la formulación de las políticas públicas constituye que las posibles soluciones a las problemáticas sociales sean discutidas con quienes las vivencian, es esta participación ciudadana la que permitirá un mejoramiento en el proceso de formulación, acarreado en el mejoramiento en la implementación, siendo para (CEPAL, 2009) “los procesos de implementación dependen de la calidad de su formulación”.

De igual manera, (BID, 2010) afirma que la calidad de las políticas se encuentra directamente relacionada con la interacción de los actores políticos en la formulación de estas.

La participación de los actores políticos en la formulación e implementación de políticas públicas, se encuentra estructurada en la definición de los roles, incentivos y capacidades que presenta cada uno de los actores que participan.

Lo anterior permitirá la armonización de la interacción de los actores políticos y el gobierno en la formulación de las políticas, permitiendo que no se presenten usurpación de actividades, para que la cooperación presente un impacto positivo se requiere de una adecuada inclusión y competencia política.

6.2 LA UNIVERSIDAD COMO ACTOR POLÍTICO

El saber es un factor inherente a la condición humana, la sociedad requiere de ciudadanos educados en las diferentes áreas del conocimiento para construir y fortalecer mecanismos que permitan generar una mejor convivencia entre los individuos, así como establecer acciones encaminadas hacia el bienestar colectivo. (Pelikan, 1992) (Habermas, 1982)

La Universidad, de acuerdo a (Etzkowitz & Kloften, 2005), es el ente encargado en el pacto social, de generar y reproducir conocimientos encaminados hacia la consolidación de una sociedad más justa, equitativa, y próspera; permitiendo mediante la interacción y saberes de los pobladores forjar prácticas orientadas hacia el desarrollo con inclusión y equidad.

El rol de la universidad en la sociedad no se ha limitado a la impartición de saberes a los ciudadanos, dado que su acercamiento a las dinámicas sociales y la institucionalidad pública, la constituyen en un actor puesto en interacción con otros sistemas sociales.

La participación de la academia en los asuntos públicos ha permitido que el conocimiento generado en la universidad, en muchas ocasiones, se constituya en un factor de influencia positiva en los entornos de decisión política.

Lo que configura a la Universidad en un actor político, de acuerdo a lo expuesto por (Borrat, 1989), que define a un actor político como “el individuo o institución capaz de afectar la toma de decisiones en el sistema político”.

La interacción entre academia y los tomadores de decisiones políticas, no debe entenderse como un relacionamiento que se basa exclusivamente en las áreas del conocimiento de las ciencias políticas, dado que, en la búsqueda de un marco teórico que permita entender esta sinergia, se puede afirmar que son múltiples las disciplinas del saber que participan en ese relacionamiento.

De acuerdo a los postulados de la UNESCO, la universidad presenta tres misiones fundamentales en la sociedad, siendo estas: la formación, la investigación y la extensión. Cada una de ellas, se constituye en un canal de acercamiento entre la Universidad con las políticas públicas. A continuación se explica como cada uno de ellos influye en configurar a la universidad como un actor político.

6.2.1 Formación

La docencia o formación es la misión fundamental de la universidad más reconocida y de mayor visibilidad entre las comunidades, de hecho para (Burbano, 2011) existe en muchos imaginarios colectivos en América Latina que esta es la única función de la Universidad, aspecto que puede catalogarse como reduccionista del quehacer académico en el constructo social, el cual es definido por (Buxarrais & Esteban, 2004) como la transformación de una persona con buena educación, con juicio de causa sobre la realidad y con opiniones que aportan a la comunidad.

La participación de la formación académica en la consolidación de la Universidad como actor político, que permita un mayor y mejor relacionamiento con los tomadores de decisiones de políticas públicas, se basa en dos aspectos fundamentales: La formación de ciudadanos y la experticia de sus docentes.

De un lado, la preparación académica de ciudadanos con los conocimientos necesarios y ética para transformar el sistema público, debido a que se hace necesario brindar comprensiones holísticas de los aspectos sociales, políticos y económicos que respondan no sólo a las necesidades de trabajo de los seres humanos, sino también a sus necesidades de sentido, de perspectiva y de comprensión de su humanidad en el marco de una democracia. (Nussbaum, 2010)

Esta responsabilidad exhorta a la formación impartida en la academia a la búsqueda de construir una nueva representación social en las formas de

comprender las políticas públicas como conducto de transformación de lo social, lo cultural y lo económico (Martínez, 2006).

De igual manera, la formación universitaria debe fortalecer estrategias que permitan disminuir la indiferencia por los asuntos públicos, en el que indistintamente del área del saber que sea objeto de estudio, se desarrolle una sensibilidad por intervenir en las problemáticas sociales (Ortega y Gasset, 1930) (Puig, Batlle, Bosch, & Palos, 2006).

De otro lado, la experticia de sus docentes a través del conocimiento científico para buscar alternativas que permitan entregar respuestas a las problemáticas del Estado y las comunidades, se constituye en un factor clave, debido que los saberes impartidos en el aula, pueden erigirse sobre las realidades locales e inmediatas del estudiantado, así como apoyar desde ese conocimiento a agentes gubernamentales, líderes sociales y comunidad en general. (Dale, 1997) (Uricoechea, 1999).

6.2.2 Investigación

La investigación se encuentra intrínseco en el ADN universitario, constituyéndose en el instrumento de generación y reproducción del conocimiento de la academia para fortalecer distintas áreas del saber con el objetivo de entregar mayores niveles de calidad de vida a los ciudadanos y el entorno.

(Asha & Balkeshwar, 2014) definen la investigación académica como el proceso de formación profesional a través de la cual los individuos aprenden a pensar y trabajar de manera sistemática, siendo para (Popper, 1934) estas ideas sometidas a una rigurosidad de pensamientos que permitan ser consideradas como racionales, exactas y por consiguiente fiables.

La relación entre la investigación y las políticas públicas es directamente proporcional, debido que, cada uno de los ciclos de política pueden nutrirse del conocimiento generado a partir del análisis e interpretación de información para entender y entregar posibles soluciones a problemáticas existentes.

De acuerdo a (Estebanez, 2004) la incursión de la investigación académica en las políticas le entrega a los líderes del gobierno nuevas perspectivas para construcción de campos de acción política y mejorar las alternativas de decisión en las que se desenvuelven las políticas públicas.

La incidencia de la investigación académica en la formulación y ejecución de políticas públicas se consolida finalizando los años 70, época en la que surgen los postulados de (Weiss, 1979), siendo las bases para evidenciar la necesidad de acercar el quehacer científico con las acciones gubernamentales.

No obstante, la articulación de la investigación en las dinámicas de construcción y ejecución de políticas presentan importantes retos, aspectos que deben focalizarse en tender puentes para adaptar los trabajos de investigación en la aplicación de los mismos por parte de los hacedores de política.

6.2.3 Extensión

La misión de extensión se configura como el eje articulador entre el quehacer universitario con las dinámicas sociales, siendo su deber ser, procurar el fortalecimiento de lo público en la sociedad, con un enfoque que procure la calidad de vida de los ciudadanos (Mejía, 2001)

Teniendo en cuenta lo anterior, si bien la extensión esta compuesta por elementos académicos, se encuentra encargada de sumar en escenarios económicos, políticos y sociales, representando el protagonismo de la universidad en el contexto social.

Para (Housay, 1941) cuando la Universidad construye lazos entre su deber ser académico con el contexto social en el que se desenvuelve, puede afirmarse que la Universidad esta cumpliendo con su función pública, en el que se busque el fortalecimiento del capital social para la generación del desarrollo mediante el uso del conocimiento.

La extensión universitaria hace presencia en la sociedad desde varios enfoques, cada uno de ellos con la finalidad de buscar soluciones desde la academia a problemáticas que se generan en el sistema económico, social, político, ambiental, entre otros.

Las fasetas de la extensión universitaria se enmarcan principalmente en las siguientes acciones:

La extensión solidaria: acciones voluntarias de la comunidad universitaria en amparo de la ciudadanía con mayor índice de exclusión, ejemplo de ellos son las prácticas sociales, enseñanza a población vulnerable y consultorios jurídicos.

El divulgativo: canal comunicativo que posee la población sobre los nuevos adelantos científicos y académicos, además de las expresiones culturales, originándose los boletines y agencias de noticias universitarias.

El concientizador: el fortalecimiento del conocimiento en relación con los fenómenos que acontecen en la sociedad, prueba de ello son las campanas en favor del medio ambiente, marchas de movimientos sociales, entre otros.

El vinculatorio empresarial: La labor de la universidad en el fortalecimiento de nuevos paradigmas empresariales, en contraprestación de esto los claustros universitarios reciben remuneración económica, esta noción se representa a

través de consultorías, capacitación corporativa e investigación que aporte a las organizaciones.

Si bien, no debe limitarse la acción de la universidad en la sociedad sólo a las cuatro agrupaciones antes mencionadas, para el desarrollo de esta investigación se realiza esa clasificación, no obstante, estas representan en buena medida el accionar académico en las dinámicas sociales.

En lo que respecta a la participación de la extensión en la consolidación de la Universidad como actor político, esta misión fundamental es un actor clave, dado que en muchas ocasiones, es a través de la extensión universitaria que la Universidad teje las redes necesarias para relacionarse de manera efectiva con el Estado y los ciudadanía en general.

6.3 LA SOCIEDAD CIVIL: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS

6.3.1 ¿Qué se entiende por Sociedad Civil?

El concepto de sociedad civil viene construyéndose desde el siglo XVII, en el que se evidencian autores denominados como clásicos que han aportado a su configuración, así como investigadores contemporáneos que han contribuido a la construcción de su estado del arte.

(Ferguson, 1995) hace un recorrido histórico de este concepto, el cual es complementado por (Hegel, 2000) quien lo define como el fenómeno implementado en la representación social del mundo moderno, la cual se encuentra compuesta por grupos de comunidades que buscan compartir los mismos intereses con respecto al Estado, la finalidad de estas organizaciones sociales es inferir en asuntos públicos.

Por su parte, Karl Marx refuta en buena medida la definición entregado por Hegel, haciendo referencia que la sociedad civil se conforma debido al sistema de necesidades, limitando este fenómeno a la agrupación de ciudadanos que construyen relaciones de producción que son las bases económicas de la sociedad. (Pavón & Sabucedo, 2009)

La literatura acerca del concepto de sociedad civil, ha estado en su mayoría erigida sobre estos autores, no obstante, no existe un consenso académico en torno a su definición (Carothers, 2000) (Schneider & Welp, 2011), para el desarrollo de este documento se adopta la definición entregada por (Portantiero, 2000) “es una esfera organizada de la vida social en la que actores colectivos expresan intereses y valores y efectúan demandas al Estado, definidas éstas como fines públicos”.

6.3.2 La Sociedad Civil y las Políticas Públicas

Las políticas públicas, indistintamente de su enfoque, presentan como finalidad entregar bienestar y otorgar mejores condiciones de vida a los ciudadanos (Keane, 1988), de acuerdo a (Arcidiácono , 2014) la sociedad civil se constituye en “escuelas de democracia”, lo que hace que esta sea protagonista en la formulación y aplicación de políticas públicas.

El rol de las comunidades en la formulación y ejecución de políticas públicas, es para (Arendt, 1958), el protagonista de la organización política, debido a que las acciones del aparato público buscan formar una voluntad común que configure un bienestar para la mayoría de los individuos de la sociedad.

De acuerdo a la escritora alemana Hannah Arendt, la cual bebe de los postulados entregado por Aristóteles acerca de la participación de los hombres en la vida de la polis, las acciones de los individuos en la política se direcciona hacia dos conceptos: la vida contemplativa y la vida activa.

Lo anterior, parte que aquellos individuos que ostentan la *vida contemplativa* son quienes se encuentran distantes de la dinámica política o dedican su labor al análisis de la misma. Por su parte, los ciudadanos que poseen una *vida activa*, se encuentran dedicados hacia la esfera política y pública, en la que según explicación de (Arroyave, 2010) se incluye tres tipos de actividades: labor, trabajo y acción.

Esta segmentación de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, determina la coexistencia en la sociedad de un grupo de individuos encargados de direccionar el Estado a través de la emisión de políticas públicas, y otra de ser la comunidad que actúa como receptor de las mismas; esta relación es conocida como *top-down*: políticas públicas estructuradas de arriba hacia abajo (Peters, 1995) (Roth, 2008)

Las políticas públicas de arriba hacia abajo son las que mayor prevalencia presentan en la sociedad actual (Houtart, 2001), no obstante, para (Peters B. , 1995) la construcción de políticas públicas debe transformar su estructura jerárquica, ya que, debe cambiarse el imaginario de la sociedad civil como el último actor del eslabón de políticas, exaltando una nueva metodología: *bottom-up*: políticas públicas construidas de abajo hacia arriba.

Este nuevo rol de la sociedad civil en la formulación de políticas es, de acuerdo a (Cohen & Arato, 1992), la invitación a todos los ciudadanos a argumentar las posibles soluciones desde las vivencias inmediatas y cercanas, en el que se confía en la capacidad de los individuos a ser racionales, de comunicarse, de dar y entender las soluciones, para que a partir de esto, el Estado pueda direccionar las acciones del aparato público.

De acuerdo a estos principios, la participación de la sociedad civil en las decisiones de políticas públicas se enmarca en tres aspectos, de acuerdo a lo expuesto por (Ziccardi, 2004)

El primero es entregar legitimidad a las decisiones del gobierno, en el que las comunidades presentan un alto grado de poder, adoptando el concepto de legitimidad formal weberiano, en el que se cumplen un orden anclado a una eficiencia en la norma y en el que los sujetos consideran esa norma como obligatoria o válida (Weber, 1995).

Es en el desarrollo de este aspecto, que debe construirse un escenario de inclusión de las distintas y diferentes voces o posiciones que emanan de la sociedad civil como bastión de la legitimidad del actuar gubernamental.

Para (Sánchez, 1989), la exclusión de grupos poblacionales de la discusión y la participación de políticas es un factor que acarrea una mayor desconfianza de las reglas y de la legitimidad del Estado, por su parte (Velásquez, 2008) expone que los espacios en los que la sociedad civil legitima las políticas, muchas veces, son escenarios no formales pero poseedores de una importante riqueza, dado que generan mayores capacidades sociales de participación.

En segundo lugar, la cultura democrática se consolida con la incidencia de la ciudadanía en políticas públicas, esto se presenta debido a que el modelo participativo se constituye en el conducto para que los actores sociales logren mayor potestad en el sistema público a través de vías alternas a la del voto popular (Cano,2008).

Para alcanzar una mayor cuantificación y cualificación de la participación de la sociedad civil en las políticas, inicialmente se debe vencer la indiferencia frente a los temas públicos.

De acuerdo a (Pateman , 2000) la apatía de la ciudadanía en lo que respecta a las dinámicas políticas se erige como una problemática estatal, esto se presenta a la pérdida de la confianza de la institucionalidad pública, generando pocos estímulos para que los individuos se interesen en participar en las actividades del Estado.

Las acciones para contrarrestar esa problemática, de acuerdo a (PNUD, 2001) se debe basar en fortalecer una educación cívico-política, la cual tenga un enfoque direccionado hacia transformar a los individuos indiferentes y pasivos en un ciudadano informado y activo en las actividades referentes a lo público.

Esta estrategia de formación de la ciudadanía, sumada a la recuperación del valor de la confianza entre el Estado y las comunidades, se constituyen en la consolidación de una mayor y mejor participación ciudadana en la construcción de políticas públicas.

Finalmente, como tercer elemento, la participación de la sociedad civil en la construcción de políticas públicas ofrece una mayor eficiencia en las acciones estatales, situación que se presenta debido a que los ciudadanos ejercen presión a través de la vigilancia mediante veedurías, haciendo que quienes ejercen la actividad pública lo hagan con mayor productividad e inclusión (Velásquez F. , 1998)

De acuerdo a lo anterior, (Camou, 2000) argumenta que cuando la sociedad civil se acerca a las acciones públicas se genera un escenario de equilibrio dinámico entre las demandas de la comunidad y el actuar gubernamental, siendo el sistema político más eficaz en la entrega de políticas que busca generar soluciones a las problemáticas de su territorio. Este enfoque se le conoce como *New Public Management* o nueva gestión pública.

7. POLÍTICA PÚBLICA DE REGIONALIZACIÓN EN COLOMBIA: EL INSTRUMENTO DE INTEGRACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.

Colombia es un territorio compuesto por un cúmulo de regiones heterogéneas, articulando una multiplicidad de condiciones políticas, económicas y sociales, que repercuten a que el modelo y aplicación de la administración pública nacional, departamental y municipal obedezca a un enfoque diferencial.

El modelo administrativo del territorio decretado en la Constitución Política (CP) colombiana de 1991, en su artículo 1° afirma que "Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista (...)".

Esta consigna es la base de la división política de Colombia, organizada de manera administrativa a través de entidades territoriales. Para la (Procuraduría General de la Nación, 2011) "las entidades territoriales son personas jurídicas de derecho público que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley".

De acuerdo al artículo 286 de la carta magna nacional, son "entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas". La distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales estará determinada por la Ley de Ordenamiento Territorial (LOT)³, de acuerdo al artículo 288 de la CP.

Cada entidad territorial posee funciones y responsabilidades administrativas, además de autonomía de gobernarse a través de autoridades propias, la legislatura permite la interacción entre entes territoriales para responder a las realidades y necesidades de las poblaciones.

En el campo constitucional, la creación de nuevos entes territoriales es legítima, presentándose las alianzas entre municipios y departamentos como el principal canal para su generación, erigiéndose a partir de la vecindad geográfica y las vinculaciones históricas, culturales, sociales, económicas o ecológicas, un sistema de articulación gubernamental.

³ Ley 1454 de 2011.

La finalidad de estas asociaciones es constituirse en escenarios de interlocución entre los diferentes niveles territoriales y dinamizar el desarrollo regional mediante acciones conjuntas.

La legislación referente a la asociatividad territorial es amplia, en el país se ha expedido diferentes normativas para reglamentar el modelo de descentralización, las cuales tienen en común construir el poder nacional soportado en la competitividad e interacción de las regiones.

No obstante, para (Ibañez, 2009) la problemática radica que la constitución colombiana cuando señala las formas político-administrativas del territorio, se encuentra “abigarrada, compleja y confusa, a tal punto que aun los expertos no saben si nos movemos dentro del esquema centralización-descentralización o si tenemos un régimen autonómico o si más bien consagramos las bases para un sistema semifederal cuya definición corresponderá curiosamente al legislador y no al constituyente, o si tenemos un sistema mixto, sui generis, en todo caso.”

La actual regionalización de Colombia, emerge de la comisión segunda de la constituyente de 1991, en el que los diferentes ponentes señalaron las figuras territoriales del mundo, exponiendo las ventajas y desafíos que traería para el país adoptar las opciones expuestas.

Los constituyentes finalmente, decidieron adoptar elementos del sistema departamental francés, el regional de los italianos y el autonómico de los españoles. Entregándoles a las poblaciones existentes la libertad de asociarse, para buscar una mayor eficiencia en sus acciones y consolidar planes con municipios.

Por lo anterior, se hace necesario escudriñar las definiciones de los distintos esquemas asociativos a los cuales pueden acceder las entidades territoriales,

señalándose las alternativas legales que permite el sistema constitucional y jurídico colombiano.

1. Ley 1451 de 2001 “Ley de Ordenamiento Territorial (LOT)”

"Por la cual se dictan normas orgánicas sobre: ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones"

La ley 1451 de 2011 establece como esquemas asociativos en Colombia las siguientes figuras.

a. Asociaciones de Entidades Territoriales

Artículo 14 y 15 de la LOT

Objetivo: Organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativa propias.

¿Quiénes se pueden integrar?: Dos o más entidades territoriales.

Documento que la reglamenta: Convenio o contrato plan.

b. Provincias Administrativas y Planificación (PAP)

Artículo 16 de la LOT

Objetivo: Organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental.

¿Quiénes se pueden integrar?: Dos o más municipios contiguos de un departamento.

Documento que la reglamenta: Ordenanza previa autorización de los concejos.

c. Regiones de Planeación y Gestión (RPG)

Artículo 19 de la LOT

Objetivo: Planear y ejecutar la designación de los Fondos de Desarrollo Regional, actuar como Banco de Proyecto de inversión de impacto regional.

¿Quiénes se pueden integrar?: Asociaciones de Entidades Territoriales.

Documento que la reglamenta: Conformación libre.

d. Regiones Administrativas y de Planificación (RAP)

Artículo 30 de la LOT

Objetivo: Promover el desarrollo regional, la inversión y la competitividad, contará con un Consejo Regional Administrativo y de Planificación.

¿Quiénes se pueden integrar?: Dos o más departamentos.

Documento que la reglamenta: Previo concepto de la COT

2. Ley 489 de 1998

“Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

Esta normativa señala en el Artículo 95 Asociación entre entidades públicas, que “las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro”.

De igual manera, dispone la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro para cooperar en las funciones administrativas de las entidades territoriales.

3. Ley 614 de 2000

“Por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los Comités de Integración Territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial”.

En el Artículo 1° se dispone como objeto “establecer mecanismos de integración, coordinación y armonización de las diferentes entidades competentes en materia de ordenamiento del territorio, para la implementación de los planes de ordenamiento territorial”.

Instaurando la figura de Comités de Integración Territorial, los cuales son cuerpos colegiados en los cuales las autoridades competentes concertarán lo referente a la implementación de los planes de ordenamiento territorial y a la presentación de la visión estratégica de desarrollo futuro del área de influencia territorial; así mismo serán escenarios de participación comunitaria.

La conformación de los Comités mencionados será obligatoria entre los municipios de un mismo departamento que conformen un área metropolitana y en aquellos municipios y distritos que tengan un área de influencia donde habite un número superior a 500.000 habitantes.

Esta normativa busca que entre los municipios se tomen decisiones en los asuntos relacionados con el Ordenamiento Territorial, además que pone como un asunto transversal el tema ambiental en el proceso de integración.

4. Ley 617 de 2000

“Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”.

Esta legislación permite la adecuada administración de los gastos administrativos de las entidades territoriales, presentándose como finalidad asegurar la prestación

de los servicios a su cargo, de manera que permita aplicar eficiencia e implique menor costo.

5. Ley 715 de 2001

“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

En el articulado de esta normativa se decreta la viabilidad de la generación de convenios de asociación entre entidades territoriales como instrumento que permite adelantar acciones de propósitos comunes.

6. Ley 1551 de 2012

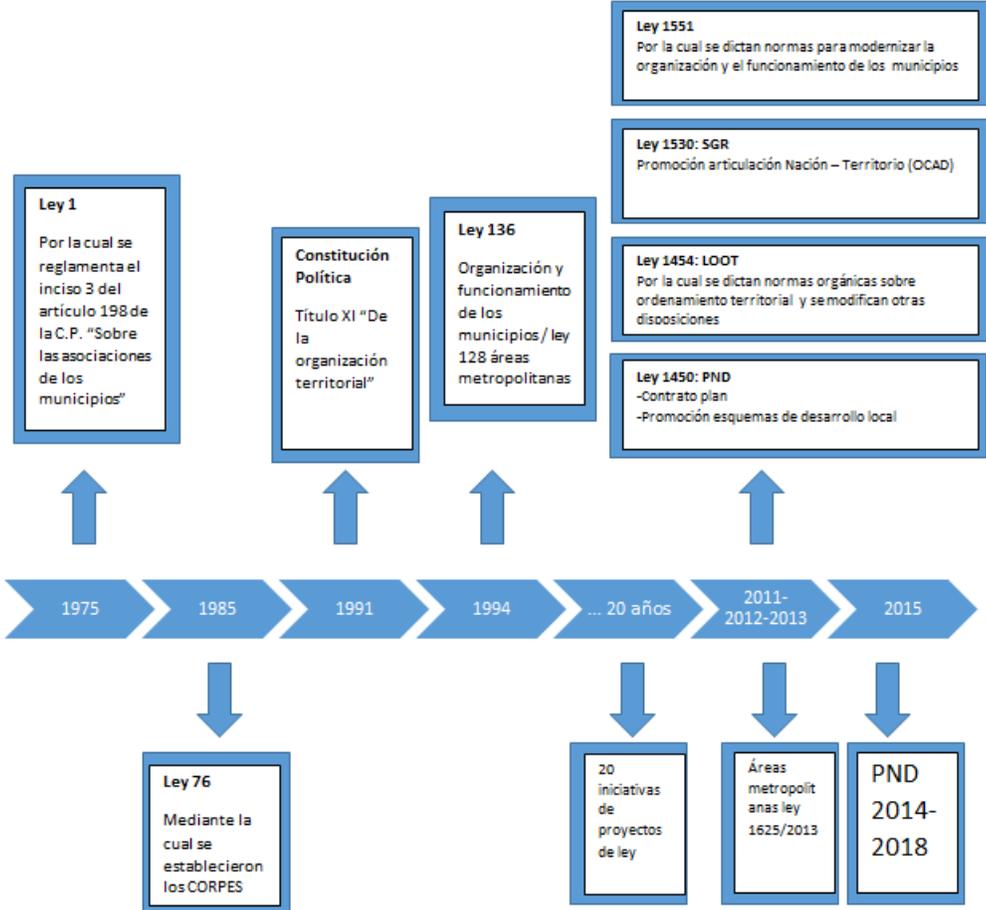
“Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

En el artículo 4 “Principios Rectores del Ejercicio de la Competencia” de los municipios, decreta como principio de la entidad territorial local generar Asociatividad, “con el fin de lograr objetivos de desarrollo económico y territorial, propiciarán la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas”

La normativa que busca modernizar la administración pública local, hace un llamado a los mandatarios municipales a la construcción de sinergias con las poblaciones vecinas y que presenten aspectos comunes, aplicándose el principio de cooperación.

A continuación se expone una línea de tiempo con la normatividad Colombia referente a la asociatividad territorial.

Grafica 3: Cronología de la normatividad en asociatividad territorial en Colombia



Fuente: DNP. Gráfico: Elaboración propia

Para (De La Calle, 2006) "se requiere más que Constitución. En este, como en otros temas, hay que bajarse del fetichismo nacional de creer que a cada

problema se le escribe una ley y que todo se arregla. Hay muchos más elementos de tipo cultural, político, de falta de controles, de incapacidad de la sociedad civil para organizarse alrededor de estos problemas”.

De acuerdo al (DNP, 2013) los esquemas asociativos son “un nuevo actor institucional que se vincula a la descentralización por su potencial”, constituyéndose en un factor estructural del ordenamiento territorial colombiano, el cual busca visualizar las particularidades de las entidades territoriales para generar impacto en la región, no obstante, “la asociatividad es un fenómeno eminentemente voluntario de las entidades territoriales.”

El sometimiento de la creación de asociatividad territorial a la voluntad política de los mandatarios de turno es un factor clave en la consolidación del desarrollo regional, debido que el mapa político de las regiones, en muchas ocasiones, no presenta uniformidad, por ello, es preciso que los dinamizadores de la integración generen espacios que trasciendan lo electoral, siendo la apropiación social el factor estructural de las alianzas exitosas.

Las asociaciones territoriales debe presentar una apuesta en corto, mediano y largo plazo para generar una adecuada transformación (Chirinos, 2006), y teniendo en cuenta que los gobernantes de las entidades territoriales están en el ejercicio del poder cuatro años⁴, tiempo considerado como corto para alcanzar cambios estructurales, deben crearse mecanismos que permitan a los nuevos dirigentes generar una continuidad a la política de integración.

La renovación de mandatos en las entidades territoriales, implica retos para la estabilidad de la política pública de asociatividad, es entonces cuando debe generarse desde los territorios estrategias para que los programas de trabajo conjunto entre municipios que conforman las regiones se sobrepongan a los vaivenes electorales. A continuación se hace referencia a algunas estrategias.

⁴ Artículo 314 de la CP, modificado por el Acto Legislativo 02 de 2012.

1. Apropiar los funcionarios del gobierno departamental y municipal de la importancia de la política de asociatividad, teniendo en cuenta que “los políticos pasan, los funcionarios se mantienen”, (Arenilla, 1992),⁵ siendo estos los encargados de informar y empoderar a los nuevos mandatarios para garantizar la continuidad del proceso.
2. Involucrar a instituciones con incidencia regional, quienes tendrán la responsabilidad de propiciar la continuidad de la asociatividad, siendo las encargadas de interpretar las necesidades e iniciativas de la sociedad civil.
3. Construir una “visión de desarrollo” que se establezca en un ejercicio prospectivo en el que se señale las ventajas de permanecer articulados en un período de largo plazo, haciendo claridad en líneas o apuestas de desarrollo debidamente segmentadas para concentrar los esfuerzos conjuntos.
4. Centrar la estrategia de asociatividad en la participación de la sociedad civil, este direccionamiento permitirá responder a las problemáticas reales de las poblaciones y construir capacidad institucional en los territorios, generando que las políticas públicas se construyan desde y con la sociedad de base.

7.1 EL ROL DEL GOBIERNO NACIONAL EN LAS ALIANZAS TERRITORIALES

El papel del gobierno nacional en la cotidianidad administrativa de las entidades territoriales presenta como punto de inflexión la Constitución de 1991, la asignación de responsabilidades entre el nivel nacional y los niveles departamentales y municipales, entregando los recursos necesarios para el

⁵ Ley 7 de 2007. Estatuto Básico del Empleado Público

cumplimiento de las funciones con autonomía⁶, es para (Estrada, 2006) “el paso más avanzado en el proceso descentralizador del Estado en toda su historia”

La participación del gobierno nacional en la conformación de alianzas regionales, de acuerdo al (DNP, 2013) es decisivo debido a que dentro de las competencias que estas presentan se encuentra “propiciar las condiciones institucionales que promuevan el desarrollo de estos procesos asociativos”, presentando como competencia la dinamización y engranaje de los procesos de articulación territorial.

La Ley de Ordenamiento Territorial (LOT) contempla en su capítulo II “Esquemas Asociativos Territoriales” la participación del gobierno nacional en las alianzas regionales a través de la promoción de la creación de esquemas asociativos, además de fortalecer las asociaciones de departamentos, municipios y distritos ya creadas.

De igual manera, la ley 1454 de 2011 contempla la entrega de incentivos por parte del gobierno nacional a las alianzas regionales, siempre y cuando obedezcan a los esquemas asociativos expresados en esa normativa.

No obstante, autores como (Pening, 2003) afirman que la intervención de instituciones nacionales en los esquemas asociativos generan mayor dependencia al centralismo, perdiéndose la finalidad de la regionalización, la cual es profundizar en las libertades territoriales, además (Gómez, 2006) agrega que la descentralización tambalea porque desde la nación se intenta recortar los recursos que municipios y departamentos requieren y porque se les reduce su autonomía política, lo anterior como consecuencia de la corrupción y la crisis fiscal.

La participación del gobierno nacional en los esquemas asociativos, por lo tanto, debe estar enfocada en generar e incentivar escenarios para fortalecer las alianzas regionales, brindando las garantías administrativas y jurídicas expuestas en la Constitución Política.

⁶ Artículo 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia

7.2 LAS GOBERNACIONES COMO DINAMIZADOR DEL DESARROLLO REGIONAL

Un actor preponderante en la planificación de alianzas regionales entre municipios son los departamentos. Su importancia radica en las funciones geográficas y constitucionales que estos presentan, dado que, fungen como articuladores territoriales de acuerdo a la normatividad.

De acuerdo a la ley 715 de 2001 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias”, en su artículo 74 asevera que “los Departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios”.

Así mismo, en el numeral 4 del mismo artículo, responsabiliza a las gobernaciones de “Promover la armonización de las actividades de los Municipios entre sí, con el Departamento y con la Nación”, configurándose en una bisagra que conduce al diálogo entre territorios.

La creación de subregiones o provincias son, de acuerdo al ordenamiento jurídico colombiano, la estrategia más sólida de propender por la alianza territorial y alcanzar de esta manera el desarrollo de la región y por ende del departamento.

Son las gobernaciones por mandato constitucional consignado en el artículo 321, los encargados de crear subregiones o provincias, los cuales deben estar conformados por municipios del mismo departamento.

“Las provincias serán creadas por ordenanza, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la ley”, esta condición le entrega a la sociedad civil protagonismo en la conformación de este esquema asociativo.

Un aspecto en la consolidación de provincias es “organizar el territorio de acuerdo a las manifestaciones culturales” (Borja, 1996), (Carrizosa, y otros, 2002) para hacer de la subregión “la comunidad imaginada de la nación”, la multiplicidad

cultural al interior de los departamentos debe ser inventariada y a partir de allí generar canales de comunicación para ser conservados y potencializados.

La Secretaría de Cultura departamental deberá generar estrategias para el conocimiento de los aspectos históricos, culturales e idiosincrásicos de los municipios y a partir de allí, evidenciar la cultura de las provincias, para generar escenarios de diálogos entre municipios y subregiones y de esta manera conformar las manifestaciones autóctonas del departamento.

La importancia de las subregiones radica en la adecuada identificación de los aspectos comunes, en el que el modelo debe considerar la capacidad de cada región, las condiciones de su territorio y su desarrollo gradual.

“La función de los departamentos es constituirse en engranaje de planificación económica y social de las subregiones” (Fals Borda, 1998), por ello, desde las gobernaciones se debe incentivar el diálogo territorial.

Siendo los procesos ordenamiento territorial el garante de un mejor gobierno, esto debido a que evidencian problemáticas municipales, permitiendo que los departamentos y la nación puedan conocer en segmentos territoriales los aspectos que deben ser prioritarios de la intervención estatal.

Según (Gutierrez & Silva, 2010), debe hacerse participe a las gobernaciones en el diálogo entre provincias, debido a que estas figuras territoriales fueron contempladas como el canal para que los municipios y departamentos cumplan con los mandatos asignados en la constitución política, de manera eficaz y con inclusión social.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que para la consolidación de las alianzas subregionales es necesario posicionar la identidad cultural de los municipios que conforman la estrategia. Es este factor el punto de partida para organizar el territorio, permitiendo que el bienestar social se encuentre fundamentado en la apropiación social (Gutierrez J. , 2004).

La asignación de las competencias político-administrativas de las subregiones en delimitación con las responsabilidades asumidas por las entidades territoriales

municipales y departamental, es para (Soto, 2003) un aspecto que debe constituirse desde su formación, debido que la flexibilidad de la normatividad en lo concerniente a la participación de las gobernaciones, podría generar un papel inexistente, convirtiendo la asociatividad territorial en esquemas burocráticos y con baja productividad.

Por lo tanto, puede aseverarse que la normatividad vigente en lo concerniente a la asociatividad regional, no contempla la participación de las gobernaciones más allá de su constitución, si bien, estas presentan los principios de pertinencia e idoneidad, se encuentran supeditadas a la invitación de intervenir por los alcaldes que realizan la construcción de la política de subregionalización.

7.3 LA PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LA INTEGRACIÓN SUBREGIONAL

Los municipios se constituyen en la célula fundamental del desarrollo del país, siendo los gobiernos de estas entidades territoriales los encargados de conocer y buscar entregar soluciones a las realidades cercanas e inmediatas de los ciudadanos.

El artículo 311 de la Constitución establece al municipio como la “entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado”, por ello se encuentra obligado a prestar los servicios públicos a los ciudadanos que habitan su territorio, así como procurar la construcción de obras que demanden el progreso local.

Uno de los aspectos que resaltan dentro de las obligaciones de los mandatarios municipales es “ordenar el desarrollo de su territorio”, esta situación invita a que desde los gobiernos locales se procure conocer acerca de las potencialidades municipales en las áreas económicas, culturales, sociales, territoriales, entre otras.

El conocer las ventajas comparativas y competitivas que posee la entidad territorial permite a los mandatarios locales generar mejores estrategias en la consolidación de alianzas regionales, dado que, si cada municipio conoce sus potencialidades podrá situarse dentro de las acciones conjuntas, así como identificar los aspectos que sus asociados le pueden aportar.

La promoción de la participación ciudadana presenta un rol protagónico en las dinámicas de los gobiernos locales, la ley 152 de 1994 “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo” en su capítulo IX “Autoridades e instancias territoriales de planeación”, en su artículo 34 define los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) como instancia de participación de la sociedad civil en la planeación del territorial.

Son los CTP los encargados de acercar las necesidades y problemáticas de los ciudadanos al gobierno municipal, siendo esta instancia de participación fundamental para alcanzar el desarrollo de las entidades territoriales, no obstante, no se contempla la participación de la sociedad en las alianzas regionales.

Institucionalizar la participación de la sociedad civil en los procesos de articulación territorial, presenta como función básica “ser agente de la ejecución, financiación, contratación y administración de servicios” (Restrepo, 2001), siendo necesario que las entidades territoriales incentiven la vinculación de la ciudadanía en la dinámica de las alianzas territoriales.

El rol de los gobiernos municipales dentro de los procesos de articulación territorial debe trascender los aspectos netamente administrativos, la incidencia de las alcaldías debe estar direccionada hacia facilitar los procesos de integración, propiciando escenarios de interacción con sus asociados, procurando el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

8. LA REGIONALIZACIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE CALDAS

El departamento de Caldas se encuentra conformado por 27 municipios, los cuales presentan características heterogéneas debido a sus condiciones económicas, sociales, ambientales y políticas.

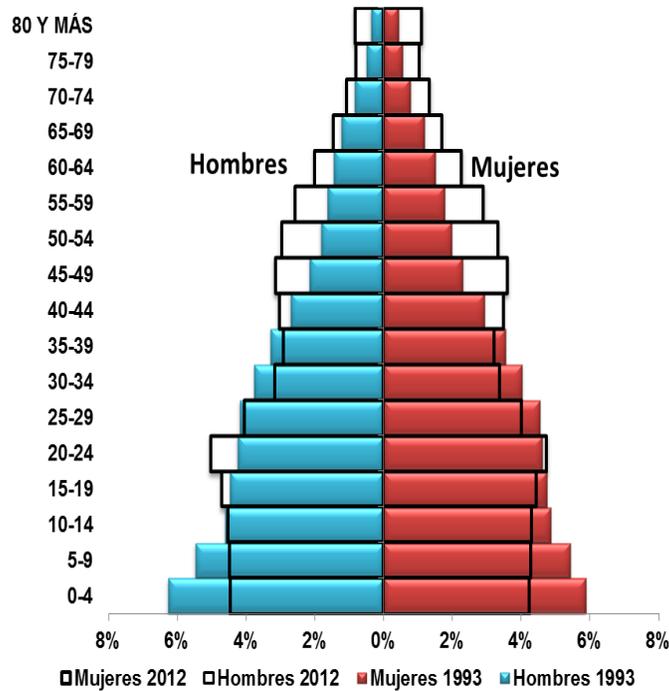
El territorio caldense ocupa 7.888 km², siendo predominante la ocupación rural, constituyendo a las actividades relacionadas con el sector agropecuario en motor

del desarrollo económico, de igual manera, debido a la belleza de sus localidades, el sector turismo se erige como estrategia para dinamizar las rentas del departamento.

La descentralización político-administrativa entre la capital y la provincia en el departamento de Caldas presenta importantes retos, por un lado, (Duque, 2016) señala la alta concentración de producción del departamento en su capital Manizales, generando el 65% del PIB departamental con el 40% de la población, situación que produce brechas entre el centro y la periferia.

La desigualdad territorial es un factor determinante en la alta migración poblacional que se evidencia en los municipios de Caldas, de acuerdo a (DANE, 2003) la movilidad de los habitantes de la zona rural al área urbana presenta un aproximado de cinco veces más alto para el rango de los años entre el 2015 y el 2020, lo que determina un departamento altamente expulsor, la cantidad de habitantes de los municipios de Caldas ha disminuido significativamente, las pocas oportunidades laborales y económicas, son la razón más significativa de este hecho.

Gráfica 2: Migración de habitantes subregión alto occidente de Caldas



| | | Caldas | Colombia |
|---|-----------|--------|----------|
| TASA DE MIGRACIÓN NETA (por mil) | 1985-1990 | -9,19 | -1,51 |
| | 1990-1995 | -9,37 | -1,50 |
| | 1995-2000 | -11,17 | -3,62 |
| | 2000-2005 | -9,81 | -3,18 |
| | 2005-2010 | -8,45 | -2,26 |
| | 2010-2015 | -7,37 | -1,59 |
| | 2015-2020 | -6,17 | -1,14 |

(DANE, 2003)

Lo anterior, invita a los dirigentes de la entidad territorial departamental y los gobiernos locales a construir alianzas que generen una mayor viabilidad en el bienestar de los habitantes de los municipios, siendo necesario erigir alianzas que permitan constituir nuevas dinámicas socioeconómicas para alcanzar la permanencia de los ciudadanos en sus territorios.

LA ASOCIATIVIDAD REGIONAL EN EL DEPARTAMENTO DE CALDAS

La conformación de subregiones en el departamento de Caldas se encuentra consignada en la Ordenanza 452 de julio de 2002 “Por medio de la cual se adopta el plan sectorial de desarrollo turístico del departamento de Caldas y se dictan

unas disposiciones”, en la que se busca alianzas intermunicipales para el desarrollo económico desde el sector turismo.

En el capítulo VI “Subregiones” en el artículo 8: “Adóptese la siguiente subregionalización territorial del Departamento de Caldas, la que reconoce la diversidad cultural, regional y natural, que fortalece los procesos de descentralización y participación ciudadana, impulsando los productos y servicios turísticos”.

Delimitando el departamento de Caldas en seis (6) subregiones que agrupan los 27 municipios, de la siguiente manera:

Subregión Oriente⁷: conformada por los Municipios de la Dorada, Victoria, Norcasia y Samaná.

Subregión Centro⁸: conformada por los Municipios de Marquetalia, Pensilvania, Manzanares y Marulanda.

Subregión Noroccidente⁹: conformada por los Municipios de Marmato, Supía, Filadelfia, La Merced y Riosucio.

Subregión Suroccidente¹⁰: conformada por los Municipios de Anserma, Risaralda, San José, Viterbo y Belalcázar.

Subregión Norte: conformada por los Municipios de Aguadas, Pácora, Salamina y Aranzazu.

Subregión Centro Sur: conformada por los Municipios de Palestina, Chinchiná, Villamaría, Manizales y Neira.

La división político-administrativa de las subregiones de Caldas es considerada por (GIZ, 2014) como una de las más adelantadas en el país, la agrupación de los

⁷ Nombre modificado por las entidades territoriales. En la actualidad se conoce como Subregión Magdalena Caldense.

⁸ Nombre modificado por las entidades territoriales. En la actualidad se conoce como Subregión Alto Oriente.

⁹ Nombre modificado por las entidades territoriales. En la actualidad se conoce como Subregión Alto Occidente.

¹⁰ Nombre modificado por las entidades territoriales. En la actualidad se conoce como Subregión Occidente Próspero.

municipios en subregiones obedece a los requerimientos del país en lo concerniente a las políticas de territorialidad.

La Ordenanza 452 de 2002 se constituye en una gran sombrilla normativa y referente para que los municipios configuren alianzas territoriales con localidades que presentan características similares en aspectos considerados como fundamentales en la generación del desarrollo socioeconómico.

Durante el tiempo de vigencia de la Ordenanza 452 de 2012, la intencionalidad de creación de procesos de alianzas intermunicipales en el departamento de Caldas presentan diferentes antecedentes, siendo la intencionalidad de alcanzar la articulación territorial una constante en las diferentes localidades de la zona caldense, no obstante, los resultados esperados no han sido los esperados (Arias & Escobar , 2014)

En 2013, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) realizó el estudio diagnóstico “Balance preliminar de los procesos asociativos territoriales en Colombia”, el informe resalta la conformación de alianzas de tres (3) subregiones de Caldas y de dos (2) procesos de articulación interdepartamentales que involucran municipios caldenses.

A continuación se señalan las iniciativas de alianzas regionales a través de figuras asociativas, de acuerdo al (DNP, 2013) .

Tabla 2: Procesos de asociatividad municipales identificados a nivel Subregional en Caldas.

| Esquema Asociativo | Documento | Año | Estado |
|---------------------------|---|------------|---------------|
| Subregión Centro | Declaración Centro Sur - Acuerdo de voluntades, por la integración regional | | En |

| | | | |
|--------------------------|---|------|-------------------------------|
| Sur | y la Asociatividad Territorial | 2012 | conformación |
| Subregión Alto Occidente | Asociación de municipios La Felisa ASOFELISA | 1995 | Asociación conformada en 1995 |
| Subregión Alto Oriente | Asociación de municipios del Oriente de Caldas (ASOORIENTE) | 2010 | Asociación conformada en 2010 |

(DNP, 2013)

Tabla 3: Procesos de asociatividad interdepartamentales que involucran municipios de Caldas.

| Esquema Asociativo | Municipios | Año | Departamentos | Estado |
|--|--|------------|-------------------------------|-----------------------------------|
| Asociación de municipios del Corazón de Colombia | La Dorada, Puerto Boyacá y Puerto Salgar | 2010 | Caldas, Cundinamarca y Boyacá | Asociación conformada desde 2010. |

| | | | | |
|---|--|-------------|--|--|
| <p>Asociación de municipios del Paisaje Cultural Cafetero</p> | <p>Caldas: Aguadas, Anserma, Aranzazu, Belalcázar, Chinchiná, Filadelfia, La Merced, Manizales, Neira, Pácora, Palestina, Riosucio, Risaralda, Salamina, San José, Supía, y Villamaría. Valle del Cauca: Alcalá, Ansermanuevo, Caicedonia, El Águila, El Cairo, Riofrío, Sevilla, Trujillo y Ulloa. Risaralda: Apía, Balboa, Belén de Umbría, Guática, La Celia, Marsella, Pereira, Quinchía, Santa Rosa, de Cabal, y Santuario. Quindío: Armenia, Buenavista, Calarcá, Circasia, Córdoba, Filandia, Génova, Montenegro, Pijao, Quimbaya y Salento</p> | <p>2011</p> | <p>Caldas, Quindío, Risaralda, Valle de Cauca</p> | <p>Asociación conformada desde 2011.</p> |
|---|--|-------------|--|--|

(DNP, 2013)

9. SUBREGIÓN ALTO OCCIDENTE DE CALDAS: LA DIVERSIDAD LOS UNE.

La subregión alto occidente del departamento de Caldas se encuentra conformado por los municipios de Filadelfia, La Merced, Marmato, Riosucio y Supía.

La extensión territorial de los municipios del alto occidente caldense es de 902 km², albergando 113.901 pobladores, siendo el 35% habitantes del área urbana y el 65% campesinos. Esta situación repercute en que las dinámicas sociales y económicas se encuentren altamente influenciadas por las dinámicas rurales.

Tabla 3: Características territoriales de la subregión alto occidente de Caldas

| Territorio | Población | % Población Subregión | Extensión Territorial (Km²) | % Extensión Territorial Subregional | Población Urbana | % Población Urbana | Población Rural | % Población Rural | % Analfabetismo |
|-------------------|------------------|------------------------------|---|--|-------------------------|---------------------------|------------------------|--------------------------|------------------------|
| La Merced | 5.508 | 5% | 100 | 11% | 2.223 | 40% | 3.285 | 60% | 11.11% |
| Marmato | 9.906 | 9% | 41 | 5% | 1.079 | 12% | 8.017 | 88% | 7.56% |
| Filadelfia | 11.034 | 10% | 215 | 24% | 4.165 | 38% | 6.869 | 62% | 9.43% |
| Riosucio | 61.535 | 54% | 422 | 47% | 18.990 | 31% | 42.545 | 69% | 5.8% |
| Supía | 26.728 | 23% | 124 | 14% | 12.955 | 48% | 13.773 | 52% | 8.12% |

| | | | | | | | | | |
|---------------------------------|----------------|-------------|------------|-------------|---------------|------------|---------------|------------|--|
| Subregión Alto Occidente | 113.901 | 100% | 902 | 100% | 39.412 | 35% | 74.489 | 65% | |
|---------------------------------|----------------|-------------|------------|-------------|---------------|------------|---------------|------------|--|

La ubicación territorial de los municipios del alto occidente caldense es considerada como privilegiada, debido a que posee importantes ventajas comparativas debido a la riqueza de su tierra, así como cercanía geográfica con poblaciones de los departamentos de Risaralda y Antioquia, las cuales suman en las rentas económicas de la subregión.

Grafica 5: Mapa subregión alto occidente con límites territoriales



Fuente: Corpocaldas

El río Cauca hace presencia en los cinco (5) municipios de la subregión alto occidente, constituyéndose en un factor común de la totalidad de las poblaciones, de igual manera, se consolida como un protagonista de la economía subregional. La navegabilidad de la cuenca del río Cauca ha dinamizado importantes sectores de la economía.

A continuación se hace referencia a los aspectos económicos y sociales que caracterizan la subregión del alto occidente de Caldas.

ASPECTO ECONÓMICO

Los sectores económicos con mayor dinamismo en la subregión alto occidente de Caldas son el agropecuario y el minero, si bien, este último se refleja solo en tres municipios (Marmato, Riosucio y Supía), representa buena parte de los ingresos de los habitantes del territorio.

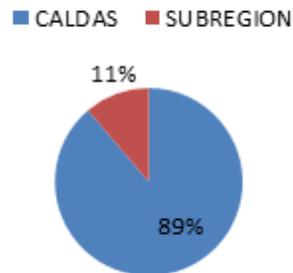
Agropecuario

La ruralidad es preponderante para el desarrollo económico de la subregión, la extensión del área dedicada al sector agropecuario es 39.218 hectáreas, esta alberga cultivos de café, caña panelera, pasturas, productos de pancoger, entre otros.

De la totalidad de la tierra ocupada por el sector agropecuario del alto occidente caldense el 44%(17.294 has) se encuentran utilizadas en el cultivo de productos agrícolas, por su parte el restante 56% (21.924 has) se encuentran ocupadas por actividad pecuaria fundamentalmente en la ganadería.

En lo que respecta a las áreas sembradas de la subregión alto occidente en comparación con las tierras dedicadas a la misma actividad en el departamento, se puede evidenciar que el alto occidente alberga el 11% de la producción agrícola de Caldas.

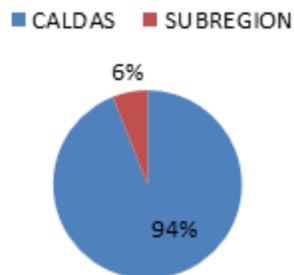
Gráfica 6: Área agrícola sembrada en Caldas y en la subregión alto occidente.



Fuente: Gobernación de Caldas

Por su parte, la extensión territorial que la subregión alto occidente dedica a la actividad ganadera ocupa el 6% de las tierras dedicadas a la explotación pecuaria.

Gráfica 7: Ganadería en el departamento de Caldas y la subregión alto occidente.



Fuente: Gobernación de Caldas

Minería

La economía de la subregión alto occidente de Caldas se encuentra altamente influenciado por la actividad minera, los municipios que conforman el territorio presentan extracción de materiales.

Tabla 4: Producción de oro subregión alto occidente

| Municipio | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------|
| | Gr | Gr | Gr | Gr | Gr | Gr |
| Marmato | 1058064,76 | 1134730,76 | 1109847,91 | 1219396,61 | 1331665,38 | 245764,46 |
| Riosucio | 17,01 | 12352,3 | 1144,45 | 1830,28 | 110257,2 | 40222,86 |
| Supía | 1673,18 | 3744,81 | 1534,19 | 3478,72 | 47617,14 | 9389,82 |
| Filadelfia | 82,05 | 1786,33 | 0 | 0 | 550,65 | 509,51 |
| La Merced | 640 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 1060477 | 1152614,2 | 1112526,55 | 1224705,61 | 1490090,37 | 295886,65 |

Fuente: Agencia Nacional Minera

De acuerdo a la Agencia Nacional de Minería, la subregión alto occidente presenta extracción de oro en los municipios de Marmato, Riosucio y Supía, por su parte Filadelfia y La Merced, no registran una producción de esa material.

El municipio de Marmato registra el 83% de la producción de oro de la subregión, por su parte Riosucio registra el 14%, Supía el 3% y Filadelfia el 0.2%.

Tabla 5: Producción de plata subregión alto occidente

| Municipio | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|------------|-----------|------------|------------|------------|------------|-----------|
| | Gr | Gr | Gr | Gr | Gr | Gr |
| Marmato | 1930736,4 | 1887877,31 | 1890072,24 | 2036379,98 | 2556094,95 | 644230,8 |
| Riosucio | 109,25 | 2228,69 | 77,11 | 224,46 | 300,92 | 116,32 |
| Supía | 1367,86 | 2881,3 | 236,43 | 242,22 | 588,66 | 247,77 |
| Filadelfia | 11,23 | 106,8 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| La Merced | 18,86 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 1932243,6 | 1893094,1 | 1890385,78 | 2036846,66 | 2556984,53 | 644594,89 |

Fuente: Agencia Nacional Minera

En lo que respecta a la producción de plata, los tres municipios de la zona norte de la subregión son quienes registran extracción de este material, no obstante, Marmato posee el 99.9% de la extracción, seguida de Supía con el 0.04% y Riosucio con el 0.02%.

ASPECTO SOCIAL

La sociedad de la subregión del alto occidente presenta múltiples condiciones diferenciadas de otras comunidades que habitan el departamento de Caldas, la riqueza en las manifestaciones culturales, además de albergar comunidades étnicas en su territorio, la hacen una subregión multidiversa, no obstante, las condiciones de vida se constituyen en un reto, ya que, se registran un alto grado de vulnerabilidad de los pobladores de la subregión.

La investigación toma como referente para analizar el aspecto social de la subregión los factores relacionados con las comunidades étnicas y las condiciones de vida de los habitantes.

Comunidades Étnicas

La subregión alto occidente es el territorio con mayor población étnica del departamento de Caldas, de acuerdo al (Ministerio del Interior de Colombia, 2015), el 40% de los habitantes de esa zona pertenecen a alguna comunidad indígena y/o afrodescendiente.

Riosucio es el municipio que mayor población étnica presenta en la subregión con el 62.01%, seguido de Supía (24.18%), Marmato (13.59%), Filadelfia (0.13%) y La Merced (0.09%).

En el alto occidente caldense conviven el 63% de la población étnica del departamento de Caldas.

La adscripción a los grupos étnicos de la subregión presenta el siguiente comportamiento:

Gráfico 6: Comunidades étnicas subregión alto occidente de Caldas



Fuente: (Ministerio del Interior de Colombia, 2015)

Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)

El índice de pobreza multidimensional es un “índice simple compuesto de tres indicadores que reflejan el porcentaje de la población con deficiencias de su capacidad en tres aspectos básicos del desarrollo humano: tener una vida saludable con buena alimentación, tener capacidad de procreación en condiciones de seguridad y saludables, y estar alfabetizado y poseer conocimientos”. (PNUD, 2015)

Lo anterior permite conocer que el municipio con mayores habitantes en esa condición es Filadelfia, seguido de Marmato, La Merced, Riosucio y Supía.

De acuerdo a la (Gobernación de Caldas, 2014) el índice de pobreza multidimensional presenta el siguiente comportamiento.

Tabla 6: Pobreza multidimensional subregión alto occidente de Caldas

| Subregión y/o Municipio | Total | Población pobre por IPM |
|-------------------------|-------|-------------------------|
| Filadelfia | 12737 | 9266 (72%) |
| La Merced | 6752 | 4135 (63%) |
| Marmato | 8455 | 5449 (64%) |
| Riosucio | 54537 | 31395 (57%) |
| Supía | 24847 | 13889 (56%) |

La tabla 6 permite inferir el alto porcentaje de habitantes que presentan carencias en sus condiciones básicas de vida, así mismo, se evidencia una alta brecha entre las zonas urbana y rural, dado que, los pobladores que residen en el casco urbano de los cinco municipios registran en promedio el 27% de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), por su parte los habitantes del campo alcanzan el promedio de 31% de NBI.

Manifestaciones Culturales

La totalidad de las poblaciones que hacen parte del alto occidente caldense posee una alta participación de manifestaciones culturales, que hacen parte de las dinámicas cotidianas del territorio.

Para (Pacheco, 2012), la subregión debido a su antigüedad y atributos culturales se constituye en protagonista de la memoria histórica del departamento, así como en el referente de aspectos como la danza, la música, las festividades, la gastronomía y entre otros muchos aspectos que hacen parte de la idiosincrasia de Caldas.

9.1 CARACTERIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DEL ALTO OCCIDENTE DE CALDAS

Cada uno de los municipios de la subregión alto occidente de Caldas presentan características particulares en las diferentes dimensiones del desarrollo, a continuación se presentan los factores que estas registran.



Fundación: 1850

Cultivos: Caña panelera, aguacate, cítricos, maíz, yuca, frijol y plátano.

Actividad económica

La población económicamente activa del municipio de Filadelfia es de 43,16%.

Las actividades a las que se dedica la población económicamente activa en un 3,11% al sector industrial, un 1,51% al sector comercial, y un 6,32% al sector servicios.

Posconflicto

De acuerdo al Registro Único de Víctimas (RUV), el municipio de Filadelfia registra 402 personas víctimas del conflicto armado colombiano.

Vías terciarias

En el registro de Invias, el número de kilómetros de vías terciarias del municipio es de 16,75.

Alianza Subregional

El municipio de Filadelfia en el Plan de Desarrollo 2012-2015 “Filadelfia de inclusión y oportunidades: El cambio es con todos”, en el estratégico 6 “Integración Regional”, en las que se priorizan las área de red vial, ambiental y Paisaje Cultural Cafetero, como referentes en las alianzas regionales.



Fundación: 1973

Cultivos: Frijol, aguacate, caña panelera, cítricos, cacao, granadilla, lulo, tomate, maíz, plátano.

Actividad económica

La población económicamente activa del municipio de La Merced es de 43,08%.

Las actividades a las que se dedica la población económicamente activa en un 3,18% al sector industrial, un 4,25% al sector comercial, y un 0,35% al sector servicios.

Posconflicto

De acuerdo al Registro Único de Víctimas (RUV), el municipio de La Merced registra 546 personas víctimas del conflicto armado colombiano.

Vías terciarias

No se encuentra información sobre vías terciarias.

Alianza Subregional

El municipio de La Merced en el Plan de Desarrollo 2012-2015 “Unidos por el bienestar de nuestra gente” en su eje estratégico 4 “Integración Regional”, se presenta como objetivo “Consolidación de instancias que permitan realizar el seguimiento y evaluación permanente a los programas y proyectos de carácter subregional”, en el que se evidencia proyectos en vías y el sector ambiental.



Fundación: 1537

Cultivos: Caña panelera, aguacate, cítricos, cacao, plátano, banano.

Actividad económica

La población económicamente activa del municipio de Marmato es de 47,11%.

Las actividades a las que se dedica la población económicamente activa en un 1,72% al sector industrial, un 1,90% al sector comercial, y un 0,49% al sector servicios.

Posconflicto

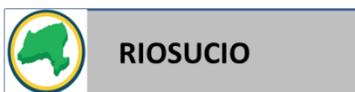
De acuerdo al Registro Único de Víctimas (RUV), el municipio de Marmato registra 288 personas víctimas del conflicto armado colombiano.

Vías terciarias

En el registro de Invias, el número de kilómetros de vías terciarias del municipio es de 16,75.

Alianza Subregional

El municipio de Marmato en el Plan de Desarrollo 2012-2015 “Marmato hacia la prosperidad Integral” “Todos hacia un Marmato anhelado” en la estrategia 5 “Estrategia subregional Marmato, unido por la prosperidad integral”, se priorizan proyectos viales.



Fundación: 1819

Cultivos: Aguacate, banano, papa, caña panelera, plátano.

Actividad económica

La población económicamente activa del municipio de Riosucio es de 41,86%.

Las actividades a las que se dedica la población económicamente activa en un 3,65% al sector industrial, un 2,80% al sector comercial, y un 1,09% al sector servicios.

Posconflicto

El municipio ha sido escenario del conflicto armado colombiano.

De acuerdo al Registro Único de Víctimas (RUV), el municipio de Riosucio registra 4.772 personas víctimas del conflicto armado colombiano.

Vías terciarias

En el registro de Invias, el número de kilómetros de vías terciarias del municipio es de 15,90

Alianza Subregional

El municipio de Riosucio en el Plan de Desarrollo 2012-2015 “Por el Riosucio que queremos ¡Juntos si podemos!” en el programa estratégico 7 “Integración Regional” presenta como objetivo “Generar procesos de integración regional con los municipios que hacen parte del occidente de Caldas”, señalando dos proyectos, uno encaminado hacia el tema vial y otro del sector turismo.



Fundación: 1540

Cultivos: Caña panelera, plátano, yuca, cítricos, tomate.

Actividad económica

La población económicamente activa del municipio de Supía es de 41,86%.

Las actividades a las que se dedica la población económicamente activa en un 4,64% al sector industrial, un 5,17% al sector comercial, y un 5,36% al sector servicios.

Posconflicto

De acuerdo al Registro Único de Víctimas (RUV), el municipio de Supía registra 1.951 personas víctimas del conflicto armado colombiano.

Vías terciarias

En el registro de Invias, el número de kilómetros de vías terciarias del municipio es de 15,90.

Alianza Subregional

El municipio de Supía en el Plan de Desarrollo 2012-2015 “Renovación Social para un Supía Mejor” en la Dimensión del Desarrollo en la estrategia 6 hace referencia a la “Asocaitividad Regional” señalando la importancia de integrarse con los municipios que hacen parte de la subregión alto occidente de Caldas.

10. TRABAJO EMPÍRICO

Construcción de Visión Conjunta Alto Occidente

El proceso de “Construcción de Visión Conjunta Alto Occidente de Caldas” representa un espacio de diálogo entre la sociedad civil, la academia y el Estado, realizado desde el 2013 hasta la actualidad, su propósito fundamental es la generación de políticas públicas de asociatividad entre los municipios de Filadelfia, la Merced, Marmato, Riosucio y Supía.

A continuación se presenta la teorización de la experiencia a partir de las siguientes unidades temáticas, las cuales se relacionarán con la realidad del trabajo empírico.

1. Antecedentes y Surgimiento
2. Actores del proceso de “Construcción de Visión Conjunta Subregión Alto Occidente de Caldas”.
3. Metodología del proceso de “Construcción de Visión Conjunta Subregión Alto Occidente de Caldas”.

1. Antecedentes y Surgimiento

La Asamblea de Caldas en el año 2002 expide la Ordenanza 452, la cual agrupa los 27 municipios del departamento en seis (6) subregiones, sin embargo, no se

habían generado estrategias para dinamizar procesos de apropiación y de expedición de políticas públicas que busquen el bienestar conjunto de las municipalidades que conforman cada bloque.

Por ello, en el año 2013 la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ)¹¹, incentiva la selección de una subregión de Caldas para realizar un pilotaje que permita crear estrategias que se encuentren direccionadas a la construcción de una visión conjunta, presentándose como un pilotaje de asociatividad regional no solo departamental sino nacional.

La selección del territorio obedeció al análisis de distintos parámetros, realizándose una invitación amplia y plural a instituciones que representan distintos sectores de la sociedad y la economía caldense.

Una vez estudiado las condiciones económicas, sociales y ambientales de las subregiones y la heterogeneidad de sus municipios, así como los antecedentes en procesos de integración, se decide realizar el pilotaje en la subregión alto occidente, conformada por los municipios de Filadelfia, La Merced, Marmato, Riosucio y Supía.

El proceso de “Construcción de Visión Conjunta Alto Occidente de Caldas” es coordinado de la GIZ y la Gobernación de Caldas, en el que participan las cinco alcaldías municipales, instituciones públicas y privadas, academia y el Consejo Regional de Ordenamiento Territorial (CROT), entre estos actores se acuerda la metodología a realizarse y los aspectos generales en la construcción de políticas públicas de integración regional para este territorio.

¹¹ Por sus siglas en alemán

Actores del proceso de “Construcción de Visión Conjunta Subregión Alto Occidente de Caldas”.

La alianza del proceso de “Construcción de Visión Conjunta Subregión Alto Occidente de Caldas”, está integrada por las siguientes instituciones:

- Cooperación Internacional

Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ)

- Academia

Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales

Universidad de Caldas

- Sector privado

Cámara de Comercio de Manizales por Caldas

Comité Departamental de Cafeteros de Caldas

- Sector público

Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Gobernación de Caldas

Alcaldía de Filadelfia

Alcaldía de La Merced

Alcaldía de Marmato

Alcaldía de Riosucio

Alcaldía de Supía

- Sector Ambiental

Corporación Autónoma Regional de Caldas - Corpocaldas

- Asesores en descentralización y ordenamiento territorial.

Consejo Regional de Ordenamiento Territorial (CROT).

Metodología del proceso de “Construcción de Visión Conjunta Subregión Alto Occidente de Caldas”.

La estructura metodológica del proceso, así como la destinación de roles, responsabilidades e incentivos de las instituciones participantes, fue expuesta por parte de la GIZ y la Gobernación de Caldas a los directivos de las organizaciones, evidenciándose una hoja de ruta direccionada a la consecución de metas en el mediano y largo plazo, además de situar a las comunidades de la subregión como el mayor protagonista en la elaboración de las políticas públicas a generarse en el proceso. A continuación se presenta cada ítem de la construcción de visión conjunta.

a. Acuerdo de Voluntades

En 2013, se realiza la firma del Acuerdo de Voluntades que da apertura a la Construcción de Visión Conjunta Subregión Alto Occidente, suscrita entre las instituciones aliadas.

b. Conformación del Equipo Base.

Las instituciones participantes designan a funcionarios para apoyar las actividades del proceso, estos estarán a cargo de liderar, acompañar, consolidar las apuestas, sistematizar, construir agendas de trabajo, analizar información, entre otras labores.

Además, deberán rendir cuentas periódicas a los directivos de las organizaciones para informar el desarrollo del proceso.

c. Talleres municipales con la sociedad civil

En el encuentro con los representantes de las instituciones aliadas se acuerda que la sociedad civil será la protagonista del proceso, siendo la encargada de entregar los insumos necesarios para la construcción de las estrategias a realizarse, constituyéndose en el actor principal de la política pública de integración regional.

Para realizar este propósito, se decide realizar talleres con la comunidad de las localidades de la subregión, en las que se involucre a un espectro amplio de la sociedad e institucionalidad del territorio, presentándose como objetivo involucrar distintas y diferentes miradas del desarrollo del alto occidente de Caldas.

Los talleres son convocados por las instituciones participantes y desarrollados por el Equipo Base, en el que al menos un representante de cada organización hace presencia en los encuentros, constituyéndose en un ejercicio interinstitucional y multisectorial.

La metodología adoptada en los talleres con la sociedad civil se encuentra alineada al enfoque de Jack Rothman, conocida como la teoría “desarrollo de la localidad, planificación social y acción social”, la cual consiste en identificar las potencialidades de las comunidades en el desarrollo de su contexto, así como las instituciones que interfieren en los asuntos del colectivo. (Roth, 1980).

Realizándose talleres con la sociedad civil en cada uno de los municipios que hacen parte de la subregión alto occidente, para ello, se elige como técnica el metaplán, la cual, “busca generar ideas y soluciones; desarrollar opiniones y acuerdos; o formular objetivos, recomendaciones y planes de acción. Su instrumento de recolección de información son las tarjetas, por el gran componente visual que aportan en la discusión” (DNP, 2013)

La convocatoria se realiza de acuerdo a un mapeo de instituciones y actores clave de la subregión, realizado desde una perspectiva analítica, los cuales pertenecen a distintos sectores de la sociedad, evidenciándose cuatro categorías: Productores

de distintos gremios, funcionarios públicos, organizaciones sociales de base e instancias de participación y Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y empresas privadas.

La muestra son 258 líderes de la subregión, en los cuales participan actores de los cinco municipios, estos se encuentran adscritos a alguna de las cuatro categorías de la institucionalidad de la subregión; en cada taller se postulan y eligen un grupo de 10 Delegados por cada categoría, con el objetivo de realizar un trabajo más cualificado, siendo estas 40 personas las encargadas de replicar las estrategias del proceso ante la comunidad.

De esta manera se realiza el taller en cada uno de los cinco municipios de la subregión, de la siguiente forma:

Supía: Funcionarios Públicos

Riosucio: Organizaciones Sociales de Base e Instancias de Participación.

La Merced: ONG y empresas privadas.

Marmato: Productores de distintos gremios

Filadelfia: Taller de delegados.

El cuestionario realizado fue construido con base a la necesidad de conocer como los ciudadanos se conocen y reconocen como región, indagándose en los atributos territoriales y ventajas comparativas de la subregión, además de la búsqueda de los factores que los identifican como el alto occidente caldense.

Así mismo, se entrevista a la muestra de sociedad civil referente a las oportunidades existentes en la región, y como estas pueden ser desarrolladas de una manera efectiva; finalmente se pregunta del compromiso institucional y

personal para que los municipios del alto occidente sean prósperos y con mayor inclusión social.

El cuestionario aplicado en cada uno de los talleres fue el siguiente:

1. ¿Qué conocemos de la Subregión?
2. ¿Desde su perspectiva cuales son los tesoros de la región que más valoran?
3. ¿Qué elementos nos unen como subregión?
4. ¿Desde su conocimiento, experiencia y sentimiento cuales son las oportunidades de desarrollo de la subregión?
5. ¿Con base en las oportunidades identificados que factores se necesitan para aprovechar las oportunidades?
6. ¿Cuál es su aporte para alcanzar el sueño de subregión?

Una vez realizados los talleres, se identifican categorías que son analizadas desde el programa de medición cualitativa Atlas TI, identificando los principales aportes de la sociedad civil en la construcción de la política pública de integración regional, así como la incidencia del quehacer de la Universidad en este tipo de estrategias.

La sistematización de los hechos se realiza desde un enfoque interpretativo, señalando como la ciudadanía organizada y la academia se perfila como actores que inciden en el desarrollo de la política pública objeto de estudio, contrastándose la teoría anteriormente reseñada.

d. Las apuestas de desarrollo.

El análisis de la información a través de Atlas TI, permite identificar una alta participación de elementos que los ciudadanos han apropiado como parte del desarrollo, estos pueden agruparse en 4 grandes categorías.

1. Territorio y medio ambiente.
2. Económico-productivo
3. Sociocultural
4. Institucionalidad y política

Estos elementos se constituyen en las directrices que la sociedad civil le entrega al proceso de visión conjunta para construir políticas públicas con enfoque subregional encaminadas al fortalecimiento de estos aspectos.

e. Elaboración de Perfil Subregional “Construcción Colectiva de una Visión”

El componente de investigación académica se presenta en la realización del perfil subregional “Construcción Colectiva de una Visión”, el cual es elaborado por las Universidades participantes, erigido desde información secundaria suministrada por las instituciones que hacen parte del proceso.

El documento académico contiene el diagnóstico de los distintos aspectos socioeconómicos que hacen parte de la subregión, en los que se evidencia un análisis territorial.

La estructura documental se encuentra alineada con las Apuestas de desarrollo, en el que se realiza subcategorías para entregar respuestas a las necesidades entregadas por la comunidad en los talleres municipales desarrollados en la subregión alto occidente.

f. Contratación de teoría académica con las apuestas de la sociedad civil.

Realizada la investigación académica acerca de cada uno de los aspectos que componen las líneas estratégicas, se realiza un análisis comparativo con las apuestas entregadas por la sociedad civil.

El propósito de la contrastación entre los postulados académicos y las percepciones entregadas por la comunidad, se realiza por docentes expertos en cada una de las áreas de las apuestas del desarrollo, estudiándose la viabilidad de las líneas estratégicas propuestas, en el que la investigación entrega las posibilidades de desarrollar de manera adecuada cada uno de los postulados entregados por la ciudadanía.

g. Taller con delegados

Elaborado el informe que permite conocer la contrastación de la teoría con las apuestas del desarrollo generadas por la comunidad, se convoca a los 40 delegados de la subregión, en esa actividad se expone por parte de un representante de la academia las Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas (DOFA) que presentan las apuestas de desarrollo, validándose con los líderes subregionales las aseveraciones realizadas por los docentes de las Universidades participantes.

De igual manera, se construye de manera colectiva la Visión de la Subregión hasta el año 2027, en el que se señala los aspectos de mayor reconocimiento de ese territorio durante esos intervalos de tiempo.

En el desarrollo del taller, se realizó entrevistas a profundidad con los delegados del proceso y funcionarios de las instituciones participantes, siendo indagados acerca de los factores que de acuerdo a la investigación se constituyen en los determinantes de la participación de la Universidad y la Sociedad Civil en la construcción de políticas públicas de desarrollo regional en el alto occidente caldense.

Una vez entrevistados a los delegados de la sociedad civil y funcionarios de las instituciones participantes en el proceso, se extraen a través del programa SPSS los principales ítems que hacen necesaria la participación de la Universidad y sociedad civil en la construcción de políticas públicas de integración regional.

| |
|--|
| FACTORES QUE DETERMINAN LA PARTICIPACIÓN DE LA UNIVERSIDAD Y LA SOCIEDAD CIVIL EN CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL |
| 1.Conocimiento |
| 2.Pertinencia |
| 3.Credibilidad |
| 4.Aporte |
| 5.Imparcialidad |
| 6.Solidez institucional |
| 7. Efectividad en las acciones realizadas. |

Fuente: Resultados de Investigación

Los resultados de las entrevistas al grupo objetivo, permiten evidenciar el reconocimiento que los pobladores le entregan a la Universidad y la sociedad civil como actores válidos en la construcción de políticas públicas.

Las siete categorías que señala los actores indagados, se encuentran alineadas en que estos estamentos permiten una construcción más sólida de políticas públicas.

h. Construcción de proyectos

Validadas las Apuestas del Desarrollo con la comunidad y conociendo la DOFA de cada uno de los ítems, se busca la construcción de proyectos relacionados con las dimensiones socioeconómicas.

En el marco de la “Construcción de Visión Colectiva Subregión Alto Occidente” se han ejecutado los siguientes proyectos.

- Escuela de Liderazgo: Empoderados de la Subregión Alto Occidente.
- Calidad y Regionalización de la Educación Superior en Caldas.

- Programa Especial de Admisión y Movilidad Académica (PEAMA) de la Universidad Nacional de Colombia.

- Construcción de una planta de tratamiento de residuos sólidos.

La estructuración y gestión de los proyectos hace parte de un ejercicio conjunto, en el que de acuerdo a las áreas de interés de las instituciones del proceso, se han ejecutado acciones que se encuentran direccionadas al bienestar de la comunidad y a las responsabilidades que las organizaciones presentan, siendo una relación gana-gana.

El proceso de visión conjunta presenta un banco de proyectos, en el que se busca entregar respuestas a las expectativas y necesidades de la comunidad de ese territorio, cada una de las estrategias estructuradas se encuentra alineada con las apuestas del desarrollo validadas por la comunidad.

I. Evaluación periódica del proceso.

El proceso de “Construcción de Visión Conjunta Subregión Alto Occidente de Caldas” se encuentra en una evaluación permanente, esta se presenta a través de la rendición de cuentas por parte del Equipo Base a los directivos de las instituciones participantes, esta actividad es presidida por el Gobernador de

Caldas, asistiendo representantes de la comunidad para que expongan las percepciones que ha generado el ejercicio en la comunidad que habita la subregión.

Las rendiciones de cuentas son, de igual manera, el escenario para entregar las respuestas a las inquietudes generadas por el equipo asesor, el cual es liderado por la CROT.

Así mismo, las inquietudes y sugerencias de los alcaldes para el proceso, se realizan en un actividad denominada “El Café Ejecutivo”, constituyéndose en el comité de los directivos de las entidades territoriales para el proceso. A continuación se muestra el esquema de la metodología realizada.

Gráfico 8: Ruta Metodológica



Realizado por la Unidad de Desarrollo Regional de la Gobernación de Caldas

11. METODOLOGÍA PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN COLOMBIA EN EL QUE PARTICIPEN LA ARTICULADAMENTE LA UNIVERSIDAD, EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL.

Una vez construido el marco teórico acerca del concepto e importancia de las políticas públicas en el desarrollo socioeconómico de las regiones, además de argumentar la importancia de la participación de la academia y la sociedad civil en la formulación con el Estado de políticas enfocadas al bienestar de los territorios.

Se revisó el caso de estudio “Construcción de Visión Conjunta Subregión Alto Occidente de Caldas” como un ejercicio piloto que articula estos tres estamentos en la formulación de políticas públicas que buscan la articulación de entidades territoriales municipales con el objetivo de beneficiar a la comunidad.

Lo anterior, se constituye en la estructura de una propuesta metodológica de formulación de políticas públicas de integración regional adaptable a los territorios de Colombia, presentándose como actores protagónicos la academia y la sociedad civil.

A continuación se presenta la estructura metodológica y los momentos que deben construirse para adaptar los aportes de la Universidad y los miembros de la sociedad civil en las políticas públicas de integración regional.

1. INVITACIÓN A LA INSTITUCIONALIDAD

La entidad territorial departamental estará a cargo de convocar a instituciones con alta representatividad en los aspectos sociales y económicos, así como la academia con presencia en el territorio; el objetivo es identificar municipios con condiciones semejantes en factores ambientales, culturales y vocación agropecuaria, para conformar alianza territorial.

Una vez identificado el territorio, de manera que se analice desde diferentes miradas las dinámicas de alianza territorial entre los municipios, debe construirse las reglas de juego, determinando los roles, responsabilidades e incentivos que cada institución asumirá.

SECTOR GUBERNAMENTAL

NIVEL LOCAL: Alcaldía municipal, Concejo municipal.

Rol: Facilitador en la construcción de la política pública de integración regional y los proyectos a realizarse en el desarrollo del proceso.

Responsabilidades:

- Propender por el diálogo territorial.
- Apoyar a la sociedad civil en la construcción de propuestas que propenden por el bienestar de la región.
- Ser receptivo ante los aportes de las instituciones participantes en el proceso de integración regional.
- Brindar la información necesaria para la construcción de diagnósticos e investigaciones académicas.
- Facilitar los talleres con la sociedad civil con apoyo logístico.
- Delegar los funcionarios que sean necesarios para apoyar la construcción de la política pública de integración regional y los proyectos que se realicen en el marco de la estrategia.

Incentivos:

- Inversión en proyectos estratégicos.
- Presencia institucional en el municipio.
- Cumplimiento de las normativas de integración regional.
- Mayor desarrollo en el territorio.

NIVEL DEPARTAMENTAL: Gobernación departamental, Asamblea departamental.

Rol: Coordinador político administrativo de la política pública de integración regional.

Responsabilidades:

- Convocar a las instituciones con mayor incidencia en el desarrollo del departamento a participar en el proceso de integración.
- Delegar a funcionarios de las diferentes Secretarías de despacho a hacer parte del Equipo Base.
- Ser enlace de las apuestas subregionales para ser presentado al nivel municipal y nivel nacional.
- _ Incidir en la incorporación de la integración regional en los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales.
- Apoyar la construcción de proyectos de integración regional.
- Realizar la convocatoria a la sociedad civil para hacer parte del proceso.
- Convocar y desarrollar las “Rendiciones de Cuentas”, en las que se expone y analizan los avances del proceso.

Incentivos

- Cumplimiento de sus funciones político-administrativas.
- Creación de sinergias municipales.
- Focalización de áreas problemáticas, en el que se priorice la intervención de la entidad territorial.
- Capacidad de absorber mayores recursos para la construcción y ejecución de proyectos en las diferentes áreas del desarrollo.
- Visibilización del departamento en el ámbito nacional.

NIVEL NACIONAL: DNP, Ministerios, Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

Rol: Acompañamiento a la construcción de política pública de integración regional.

Responsabilidades:

- Apoyar los procesos de construcción de políticas públicas de integración regional.
- Brindar el soporte técnico, jurídico y administrativo en los esquemas asociativos en el país.
- Validar los proyectos que se generen el ejercicio de integración territorial.
- Incentivar un ecosistema de trabajo articulado entre los diferentes niveles territoriales, así como la recepción de propuestas emergidas desde la academia y la sociedad civil.

Incentivos:

- Construcción de políticas públicas de integración regional en el país.
- Articulación nación-región-territorio.
- Construcción de redes entre la sociedad civil, la academia y las entidades territoriales.
- Aplicación de las normatividad expedida en los procesos de desarrollo regional.
- Generación del desarrollo en las regiones.

SECTOR ACADÉMICO

Institucionalidad: Universidades acreditadas en alta calidad.

Rol: Coordinar los aspectos relacionados con la generación de conocimiento para el territorio, además de ser garante en los vínculos de confianza entre las instituciones participantes.

Responsabilidades:

- Generar conocimiento para la transformación social y productiva del territorio.
- Apoyar los talleres de la sociedad civil, como instrumento de construcción de confianza interinstitucional.
- Cooperar en la construcción de proyectos que permitan fortalecer la integración regional.
- Asesorar en los mecanismos de integración territorial establecidos en la constitución y la ley.
- Designar delegados para conformar el Equipo Base.

Incentivos:

- Presencia de la institución académica en el territorio.
- Desarrollo de programas institucionales.
- Acercamiento del quehacer académico a las realidades de las regiones.
- Cumplimiento de la misión y visión institucional.
- Participación en proyectos de desarrollo.
- Posicionar el conocimiento en la formulación y ejecución de políticas públicas.

SECTOR PRIVADO

Institucionalidad: Organizaciones pertenecientes al sector productivo o agremiaciones.

Rol: Acompañar las estrategias necesarias para que la construcción de políticas públicas de integración regional incluyan aspectos productivos que generen desarrollo y mayor bienestar para los pobladores.

Responsabilidades:

- Aportar la información necesaria para las investigaciones y análisis socioeconómico del territorio.
- Delegar funcionarios para hacer parte del Equipo Base.
- Asesorar a los constructores de la política pública en los aspectos relacionados con la generación y fortalecimiento de sistemas productivos en el marco de la integración regional.
- Involucrar a las diferentes organizaciones productivas del territorio en la construcción de sugerencias por parte de este sector a la política pública.

Incentivos:

- Posicionamiento en el territorio.
- Focalización en la inversión recursos.
- Capacitación e información de usuarios y comunidades.
- Participación en proyectos.
- Incidir en el desarrollo social y económico de la región.

SOCIEDAD CIVIL

Actores: ONG, Organizaciones de base, instancias de participación, líderes ciudadanos.

Rol: Co-constructor de la política pública de integración regional, aportando los insumos necesarios para que las estrategias a constituirse obedezca a las necesidades y exigencias de la comunidad.

Responsabilidades:

- Participar de los talleres realizados en el marco del proceso.
- Suministrar la información necesaria para realizar los documentos que permitan la toma de decisiones.
- Hacer parte del equipo de Delegados Subregionales.
- Divulgar ante la comunidad las actividades, logros y proyectos del proceso.
- Supervisar las acciones realizadas en el desarrollo del proceso de construcción de visión.

Incentivos:

- Incidencia en el desarrollo de la región.
- Generación de capacidades instaladas en el territorio.
- Participación en las discusiones de planeación de la región.
- Ser veedores de las apuestas de políticas públicas de integración regional.

2. ACUERDO DE VOLUNTADES

Una vez aceptada la invitación de las instituciones y adoptado los roles, responsabilidades e incentivos de cada una de ellas, la alianza da inicio a través de un Acuerdo de Voluntades; siendo este el documento que formaliza el proceso de construcción conjunta de políticas públicas de integración regional.

3. CONFORMACIÓN EQUIPO BASE

Las instituciones que aceptaron firmar el Acuerdo de Voluntades de construcción de visión conjunta, delegaran a funcionarios con conocimiento del territorio para ser parte del Equipo Base, este comité será de carácter técnico y tendrá entre sus funciones acompañar las actividades relacionadas con el proceso.

De acuerdo a la experiencia y saberes de los delegados, se constituyen las líneas de acción del Equipo Base, presentando entre sus funciones realizar los talleres en los municipios con la sociedad civil.

4. TALLERES CON LA SOCIEDAD CIVIL

Estipulado el Equipo Base, estos tendrán como responsabilidad construir un mapeo de actores amplio y plural de la institucionalidad del territorio, en el que se evidencie los sectores económicos, sociales, ciudadanos, movimientos, agremiaciones, funcionarios públicos, educadores, entre otros.

Finalizada esta actividad, el Equipo Base convocará a una muestra representativa de cada sector, en el que se invitará a un taller en el que quienes pertenecen a la mismo grupo poblacional se reúnan a discutir la situación actual por la que atraviesa esta categoría en el territorio y cómo desde el quehacer de las organizaciones se puede construir oportunidades de desarrollo que repercutan en el bienestar colectivo e incluyente con la totalidad de entes territoriales participantes.

Se sugiere que las preguntas de discusión se encuentren fundamentadas en la construcción de un diagnóstico participativo y un segundo momento en el que la sociedad civil propone desde la mirada del sector al cual pertenece.

Para el desarrollo de los talleres con la sociedad civil, se sugiere como metodología el metaplán.

5. EQUIPO DELEGADOS

Al finalizar cada sesión, se invitará a cada sector a elegir representantes, los cuales conformarán el Equipo de Delegados, encargados de difundir las actividades y avances del proceso, además de proponer planes y proyectos en el marco de la política pública de integración regional, siendo responsables de la veeduría ciudadana del proceso.

6. APUESTAS DEL DESARROLLO

Los aportes entregados por la comunidad en los talleres se constituyen en el principal insumo para analizar cuáles deben ser las líneas estratégicas que debe presentar el proceso de integración regional.

Por ello, el equipo de la Universidad tendrá como función sistematizar las afirmaciones de la sociedad civil en cuanto a la situación actual del territorio, como las propuestas para la generación de bienestar colectivo.

La construcción de las Apuestas de Desarrollo requiere de un análisis sistemático de cada uno de los sectores y actores participantes de los talleres, el programa que mejor responde como instrumento para el análisis de información de este tipo es el AtlasTI.

7. PERFIL SUBREGIONAL

Los delegados de las Universidades estarán a cargo de la realización de una investigación académica que busque diagnosticar el territorio de acuerdo a las Apuestas del Desarrollo, teniéndose como finalidad la búsqueda de posibilidades de bienestar para la región desde los factores señalados por la sociedad.

8. VALIDACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN ACADÉMICA CON LOS APORTES DE LA SOCIEDAD CIVIL.

Construido el perfil subregional, el equipo de la Universidad estará encargado de socializar las categorías con el Equipo de Delegados, para que de esta manera se contraste lo entregado por academia y los postulados de la sociedad civil.

9. PRESENTACIÓN DEL PROCESO ANTE LOS DIRECTIVOS INSTITUCIONALES

Finalizados los ítems anteriores, el Equipo Base expone ante los directivos institucionales, mandatarios locales y el gobierno departamental, los resultados alcanzados, evidenciándose los imaginarios colectivos de la comunidad y como estos se alinean con los paradigmas académicos.

Es en esta etapa que se decide las Apuestas de Desarrollo definitivas en el proceso de política pública de integración regional, de esta manera se pacta entre los *stakeholders* los aspectos en los que se focalizaran los esfuerzos, así mismo, cada sector institucional definirá como participa en el desarrollo de cada una de las apuestas.

10. FORMULACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA DE INTEGRACIÓN REGIONAL

La construcción de política pública de integración regional se encuentra alineada a las aseveraciones entregadas por la comunidad y la validación generada por la Universidad a partir del conocimiento académico.

De esta manera, se buscan alternativas de los modelos de asociatividad regional en la legislatura colombiana, y una vez estudiado cada uno de estos, se decide en el equipo directivo el modelo que se va adoptar, a partir de allí, se estructura el documento que será entregado a la Asamblea departamental para que sea sancionado.

11. CONSTRUCCIÓN DE PROYECTOS

Formalizada la política pública de integración regional, el Equipo Base propenderá para que la sociedad civil a través del Equipo de Delegados construya proyectos para cada una de las apuestas de desarrollo.

En cada una de las propuestas generadas, el equipo de las Universidades estará responsabilizado de acompañar en cada etapa a la sociedad civil en la presentación de proyectos que se encuentren directamente relacionados con la política pública.

12. VEEDURÍA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE INTEGRACIÓN REGIONAL

El proceso de formulación de política se encuentra adscrito a una veeduría ciudadana e institucional en todas sus fases de desarrollo, siendo la articulación de las instituciones participantes un aspecto preponderante para la construcción de lazos de confianza entre los actores involucrados.

CONCLUSIONES

La descentralización y autonomía territorial consignadas en la CP colombiana, conlleva a que el país genere estrategias para pensarse desde las regiones y procurar la inclusión de la academia, los ciudadanos y las organizaciones sociales, públicas, privadas como instrumento en la configuración de unas políticas públicas de desarrollo regional basadas en la inclusión.

La regionalización en Colombia presenta oportunidades y desafíos para las poblaciones, de un lado las apuestas conjuntas han entregado resultados positivos en los más de 20 años de integración territorial, no obstante, la carencia de claridad normativa y el entregar los acuerdos a la voluntad política de los gobernantes la hacen disímil.

La Universidad como la organización encargada de generar y reproducir conocimiento en el entramado social, presenta diferentes roles en la planificación territorial, ya que se encuentra llamada a garantizar la diversidad y pluralidad de enfoques académicos que son los ejes fundamentales de la sociedad y economía del conocimiento, además de acercar los enfoques teóricos a la cotidianidad del ciudadano.

Las organizaciones sociales, por su parte, se encuentra llamada a convertirse en un instrumento de fortalecimiento de la institucionalidad local, sumando en los procesos de desarrollo regional a través de la articulación de las necesidades y demandas de los ciudadanos con los planes gubernamentales.

La integración regional garantizará una mayor sostenibilidad en el tiempo, siempre y cuando, la institucionalidad y la población logren apropiarse y empoderarse del modelo territorial a adoptar.

El trabajo de campo realizado en la subregión alto occidente de Caldas analizado y tomado como referente demuestran empatía entre los sectores involucrados, reflejando una sintonía en la investigación y acción de la Universidad, las

organizaciones sociales y el Estado, concentrando las demandas y expectativas académicas, gubernamentales y sociales.

Las evidencias obtenidas en el trabajo de investigación se alinean con la revisión bibliográfica en entregarle la importancia a las políticas públicas como un instrumento para alcanzar el desarrollo regional, sin embargo, son pocos los trabajos que en América Latina y particularmente Colombia se presentan para incorporar en la formulación de esas políticas a la universidad y la sociedad civil.

La metodología propuesta ha sido implementada en el componente de Visiones Subregionales del Plan Departamental de Desarrollo 2016-2019 “Caldas Territorio de Oportunidades”.

RECOMENDACIONES

Este estudio recomienda que las Universidades creen un área específica dedicada al fortalecimiento de las políticas públicas de las regiones desde lo académico, lo investigativo, lo financiero y una mayor vinculación de las comunidades.

El documento invita a las instituciones de educación superior a una mayor participación en el plan de desarrollo nacional, en los departamentales y los municipales como contribución de la academia a la formulación de políticas públicas debidas y ajustadas al manejo de lo público desde las realidades locales.

El papel de la Universidad según esta investigación, debe direccionarse a la construcción de políticas públicas en los municipios, generándose como reto de la academia en el aporte socio-económico cultural de los municipios, dado el centralismo en las capitales.

Se recomienda el fortalecimiento de los canales de comunicación para generar confianza con los sectores e instituciones del poder público, político y empresarial, sin perder la objetividad y autonomía de la Universidad y el norte del fundamento

académico y de un conocimiento alejado de las pretensiones políticas. Un aspecto a fortalecer es una mayor inclusión de los estudiantes en las investigaciones e incrementar las consultas y trabajos académicos con los conceptos de los ciudadanos inmersos en las comunidades, regiones y sectores donde se adelantan los proyectos.

BIBLIOGRAFÍA

- Autonomía de las Entidades Territoriales, Sentencia C-216 (Corte Constitucional 28 de Abril de 1994).
- Aguilar. (1993). El proceso de la política. En *Problemas públicos y agenda de gobierno* (págs. 15-72). México.
- Anderson, C. (1988). *The logic of public. Problems evaluation*. Universidad de Illinois, EUA.
- Arcidiácono , P. (2014). *El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: entre el “deber ser” de la participación y la necesidad política*. Buenos Aires.
- Arendt, A. (1958). *La condición humana*.
- Arenilla, M. (Julio - Septiembre de 1992). El apoyo a toma de decisiones en la administración. *Revista de Estudios Políticos*(77), 139 - 168.
- Arias , E., & Escobar , W. (2014). *Propuesta de integración territorial para la integración estratégica del Magdalena caldense*. . Manizales (Caldas): Universidad Autónoma de Manizales.
- Arroyave, S. (2010). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *Revista FORUM*, 95-111.
- Asha, S., & Balkeshwar, S. (2014). *Procedure of Research Methodology in Research Studies* .*European International Journal of Science and Technology*.
- Bardach, E. (1993). *Problemas en la definición de problemas en el análisis de políticas*.
- BID. (2010). *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*
- Birkland. (2005). An introduction on the policy process. *Theories, concepts and models of policy making*.
- Borja, M. (1996). *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia.

- Borrat, H. (1989). El periódico, autor del sistema político. *Análisis*(12), 67-80.
- Burbano, G. (2011). Aspectos Académicos de la Educación Superior en América Latina. En U. N. Colombia, *Seminario Latinoamericano sobre Educación Superior. Análisis y Perspectivas*. Bogotá.
- Bustamante, S. (2006). *Hacia un política pública de asociatividad en Colombia: Propuestas para el fortalecimiento de las asociaciones de municipios*.
- Buxarrais, M., & Esteban, F. (2004). El aprendizaje ético y la formación universitaria: Más allá de la causalidad. *Teoría Educativa. Universidad de Salamanca*, 91-108.
- Camou, A. (2000). *Gobernabilidad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Cano, L. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos*, 147-177.
- Cano, L. (2009). De la adopción a la adaptación de los discursos y métodos para el análisis de las políticas públicas en Colombia. *Análisis y evaluación de políticas públicas: debates y experiencias en Colombia.*, 42-58.
- Cardenas, M., & Pachón, M. (2010). *Efectos de la Constitución de 1991 sobre la formulación de políticas públicas en Colombia*. BID.
- Carothers, T. (2000). Civil Society. *Foreign Policy*, 18.
- Carrión, G. (2009). *Los avatares de la institucionalidad metropolitana en Colombia: una breve revisión a la aplicación de la Ley 128 de 1994*. Bogotá D.C: Universidad del Rosario.
- Carrizosa, J., Fals Borda, O., Moncayo, E., Mendoza, A., Castro, S., Espinosa, M., y otros. (2002). Regionalización y Ordenamiento Territorial: O la encrucijada del proyecto territorial nacional. *Sociedad Geográfica de Colombia*.
- CEPAL. (2009). *Factores clave para la efectividad de las políticas*.
- Chirinos, L. (2006). Descentralización, integración regional y democracia en Perú. En RINDE, *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*.
- Cohen, J., & Arato, A. (1992). *Civil Society and Political Theory*. MIT.

- Contraloría General de la República. (2009). *Situación actual de las Asociaciones de Municipios en Colombia*.
- Dale, R. (1997). The State and the Governance of Education. An Analysis of the Restructuring of State-Education Relationship. *Education. Culture, Economy, Society*, 273-282.
- DANE. (2003). *Evidencia reciente del comportamiento de la migración interna en Colombia a partir de la Encuesta Continua de Hogares*. Bogotá D.C.
- DANE. (2016). *Codificación de la División Político Administrativa de Colombia (Divipola)*.
- De La Calle, H. (2006). Las ilusiones fallidas de la descentralización. En RINDE, *20 años de la descentralización en Colombia: Presente y Futuro* (pág. 374). Bogotá D.C.
- del Basto, L. (2006). *Relación Universidad-Sociedad Civil en el ámbito de lo público. Una reflexión necesaria*. Ibagué: Universidad del Tolima.
- DNP. (2013). *Balance preliminar de los procesos asociativos territoriales en Colombia*. Bogotá D.C.
- DNP. (2013). *Balance preliminar de los procesos asociativos territoriales en Colombia*. Bogotá D.C.
- DNP. (2013). *Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia*. Bogotá.
- DNP. (2013). *Metodología Cualitativa Metaplán*. Bogotá D.C: Consejo Nacional de Planeación. Para pensar el país.
- DNP, D. N. (2013). *Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia*.
- Duque, G. (2016). *Elementos de agenda pública para el Plan de Desarrollo de Caldas 2016-2019*. Manizales.: Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales.
- Durston, J. (1999). *Construyendo Capital Social Comunitario. Una experiencia de empoderamiento comunitario en Guatemala*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Dye, T. (1992). *Understanding public policy*. New Jersey: Englewood Cliffs.

Estebanez. (2004). Conocimiento científico y políticas públicas: un análisis de la. *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, 13(1), 7-37.

Estrada, A. (2006). *La lenta agonía de la descentralización*.

Etzkowitz, H., & Klofsten, M. (2005). The innovating region: toward a theory of knowledge-based regional development. *R&D Management*, 35(3), 243-255.

Fals Borda, O. (1998). *Guía práctica del Ordenamiento Territorial en Colombia: Contribución para la solución de conflictos*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Ferguson, A. (1995). *An Essay on the History of Civil Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

Friedmann, J. (1992). *Empowerment: The Politics of Alternative Development*. Oxford.

Girón, E., & Estupiñán, L. (2010). *El modelo de descentralización territorial en la Constitución de Colombia de 1991 a la luz de la jurisprudencia nacional*.

GIZ. (2006). *20 años de descentralización en Colombia: Presente y Futuro*.

GIZ. (2014). *Articulación Nación - Territorio: Ideas para fomentar la articulación nación, departamento y municipio*. Bogotá D.C.

Gobernación de Caldas. (2014). *Perfil Subregional Noroccidente de Caldas*. Manizales (Caldas).

Gómez, H. (2006). *¿Descentralizar para pacificar?*

Gutierrez, J. (Diciembre de 2004). Generación de Conocimiento como Estrategia para el Desarrollo Territorial: entre la Incertidumbre y el Determinismo. *ib Revista de Información Básica del DANE*, 1(2).

Gutierrez, L., & Silva, M. (2010). La asociatividad territorial estrategia para el desarrollo empresarial y regional de Colombia. *Redpilares*.

Habermas, J. (1982). *Conocimiento e Interés*. Taurus.

Hegel, G. (2000). *Filosofía del derecho*. Madrid: Biblioteca Española.

- Hernandez Becerra, A. (1996). *El ordenamiento territorial colombiano o la tela de Penélope*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Hirschman, A. (1967). *Development Projects Observed*. Washington D.C.
- Housay, B. (1941). *La Función Social de la Universidad*.
- Houtart, F. (2001). Sociedad civil globalizada: ¿la de abajo o la de arriba? *Revista Envío*. CLACSO.
- Ibañez, J. (2009). *Estudios de derecho constitucional y administrativo*.
- Ingram. (1990). *Policy Design: Elements, Premises, and Strategies*.
- Keane, J. (1988). Despotism and Democracy. *Civil Society and the State*.
- Kingdon, J. (1984). Agendas, alternativas and public policies.
- Knoepfel, P. (2005). *Análisis y Conducción de las políticas públicas*. Institut D'Hautes Études en Administration Publique.
- Lahera, E., & Cabezas, M. (2000). Governance and institutional Development of the chilean Economy. *Journal of International Development*, 1087- 1109.
- Lasswell, H. (1951). The policy orientation. *The Policy Sciences: Recent Developments in Seope and Method*, 3-15.
- Lindblom, C. (1959). The science of muddling-through. *Public Administration Review*(19).
- Londoño. (2003). *Estado de crisis o crisis del Estado*. Bogotá D.C: Universidad del Rosario.
- López, M. (2007). El asunto de las políticas públicas. *Revista Gestión y Región*.
- Martínez, M. (2006). Formación para la Ciudadanía y Educación Superior. *Revista Iberoamericana de Educación*(42), 85-102.
- Medellín, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. CEPAL.

- Mejía, G. (2001). *Algo que debemos saber sobre educación, investigación y calidad en el marco de las nuevas políticas de desarrollo educativo en Colombia*.
- Ministerio del Interior de Colombia. (2015). *Sistema de Información Indígena de Colombia*. Bogotá D.C.
- Muller, P. (1998). Génesis y fundamento del análisis de políticas públicas. *Innovar. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*.
- Nussbaum, M. (2010). *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*. . Buenos Aires.
- Observatorio Legislativo. (2011). *Ánalysis de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)*. Boletín.
- Ortega y Gasset, J. (1930). *La misión de la Universidad*. Madrid.
- Pacheco, J. (2012). Disputas por la centralización/descentralización administrativa en el departamento de Caldas. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 39.
- Parsons, W. (1996). *Public Policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Londres.
- Pateman , C. (2000). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pavón, D., & Sabucedo, J. (2009). El concepto de “sociedad civil”: breve historia de su elaboración teórica. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades.*, 63-92.
- Pelikan, J. (1992). *The Idea of the University: A Re-examination*. Yale University.
- Pening, J. (Marzo de 2003). Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. *Economía y Desarrollo*, 2(1), 123 - 149.
- Peters, B. (1995). Modelos alternativos del proceso de la política pública :de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. *Gestión y Política Pública*, IV(2), 257-276.
- Peters, G. (1995). Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. *Gestión Pública*, 257-276.

- PNUD. (2001). *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*.
- PNUD. (2015). *Medición de pobreza y desarrollo humano, dos extremos de los mismos ejes*.
- Ponce, X. (2013). *Participación social y políticas de Estado*.
- Popper, K. (1934). *La lógica de la investigación científica*.
- Portantiero, J. (2000). *El tiempo de la política. Construcción de mayorías en la evolución de la democracia argentina 1983-2000*. Buenos Aires: Temas Grupos Editoriales.
- Pressmann, & Wildavsky. (1998). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration*. University of California.
- Procuraduría General de la Nación. (2011). *Descentralización y entidades territoriales*. Bogotá D.C.
- Puig, J., Batlle, R., Bosch, C., & Palos, J. (2006). *Aprenentatge servei. Educar per la ciutadania*.
- Rappaport, J. (1981). In Praise of Paradox: A Social Policy of Empoderamiento Over Prevention. *American Journal of Community Psychology*, 9-21.
- Restrepo, D. (2001). Participación Social: Relaciones Estado-Sociedad Civil . *Revista Salud Pública*, 245-267.
- Rodrik, D. (1995). Taking Trade Policy Seriously: Export Subsidization as a Case Study in Policy Effectiveness. En *New Directions in Trade Theory*.
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth, A. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 67-91.
- Roth, J. (1980). *Using Research in Organizations: A Guide to Successful Application*.

- Sánchez, A. (Mayo - Agosto de 1989). La participación como coadyuvante del Estado Social y Democrático de Derecho. *Revista de Administración Pública*(119).
- Schneider, C., & Welp, Y. (2011). ¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur. *Iconos* 40.
- Shively, P. (1997). *Introducción a las Ciencias Políticas*. México: McGraw-Hill.
- Soto, D. (Octubre de 2003). La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía. *Opera*, 3(3), 133- 152.
- Uricoechea, F. (1999). *La profesionalización académica en Colombia*. Bogotá: IEPRI.
- Vargas, A. (1999). *El estado y las políticas públicas*. Bogotá D.C: Almudena Editores.
- Velásquez, F. (1998). *La Veeduría ciudadana en Colombia: En Busca de nuevas Relaciones entre el estado y la Sociedad*.
- Velásquez, J. (junio de 2008). Adam Smith y Alexis de Tocqueville: Dos imaginarios políticos de la sociedad civil. *EN-CLAVES del pensamiento*, 3(II), 77-107.
- Vieira, J. (2010). *Gobierno local por Políticas Públicas: Posibilidades y restricciones para los municipios colombianos*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Weaver, & Rockman. (1993). *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington D.C.
- Weber, M. (1995). La política como vocación. *El político y el científico*.
- Weiss, C. (1975). *Investigación Evaluativa*.
- Weiss, C. (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, 39(5).
- Weiss, C. (1998). *Evaluation: Methods for studying programs and policies*. New Jersey: Prentice Hall.

Winer, S., & Shibata, H. (2003). Political Economy and Public Finance. The role of Political Economy in the Theory and Practice of Public Economics. *Association with the International Institute of Public Finance.*

Ziccardi, A. (2004). Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local. En A. Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas sociales desde el ámbito local* (págs. 245-272). México: Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.