

Del centro al territorio: Análisis de la implementación de las RAP como instrumentos de descentralización y gobernanza multinivel en Colombia

Carlos Nygel Manuel¹

Resumen

La gestión pública en Colombia desde hace décadas ha estado enmarcada dentro de una búsqueda por descentralizar, de llegar a los territorios de manera integral y eficiente, a pesar de las dificultades geográficas, culturales, económicas y de movilidad. Hasta ahora ese ha sido el planteamiento en lo teórico – normativo. El presente artículo pretende analizar el relato que se ha construido desde la institucionalidad en el que se insiste en la gobernanza de la administración pública es descentralizada y multinivel. No obstante ello, como resultado del estudio, se evidencia la poca coordinación entre niveles territoriales (subnacionales), la falta de confianza en mecanismos de articulación de territorios para propósitos comunes, los esquemas asociativos territoriales como las RAP no son concebidos como instrumentos autónomos de complementariedad en la prestación de servicios a cargo de la Nación, sino que han sido sometidos a la supervisión y orientación del Departamento Nacional de Planeación en su campo de acción, además de recibir reformas estructurales mucho más habitual de lo que debería por parte de los gobiernos de turno.

El artículo aborda un enfoque cualitativo con un alcance exploratorio-descriptivo, las fuentes de información empleadas son de carácter secundarias

¹ Estudiante de la maestría en Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Santo Tomás, carlosmanuel@usantotomas.edu.co

buscando obtener información relacionada con contexto legislativos de las RAP y su implementación, métodos de financiación, formas de articulación entre niveles de gobierno; para de esta forma identificar los retos en la implementación efectiva de las RAP como instrumento de descentralización de la gestión pública en el territorio, tomando como marco conceptual el modelo de Gobernanza multinivel de la OCDE.

Palabras claves: *Descentralización, Regiones Administrativas de Planificación, Gobernanza, Gobernanza multinivel.*

Abstract

For decades, public administration in Colombia has been framed within a search to decentralize, to reach the territories in a comprehensive and efficient manner, despite geographical, cultural, economic and access difficulties. So far, this has been the theoretical and normative approach. This article seeks to analyze the narrative that has been built from the institutional framework, which insists on the decentralized and multilevel governance of public administration. However, there is evidence of little coordination between territorial levels (sub-national), lack of confidence in mechanisms for the articulation of territories for common purposes, territorial associative schemes such as the RAPs are not conceived as autonomous instruments of complementarity in the provision of services provided by the Nation, but have been subject to the supervision and guidance of the National Planning Department in their field of action, in addition to receiving structural reforms much more regularly than they should by the governments in office.

The article is approached from a qualitative approach with an exploratory, descriptive scope, based on secondary documentary and normative sources to obtain information related to the legislative context of the RAP and its implementation, financing methods, forms of articulation between levels of government, in order to identify the challenges in the effective implementation of the

RAP as an instrument of decentralization of public management in the territory, taking as a conceptual framework the OECD's Multilevel Governance model.

Key words: *Decentralization, Administrative Planning Regions, Governance, Multilevel Governance.*

1. INTRODUCCIÓN

La organización de los poderes públicos según el territorio, espacio o circunscripción correspondiente es esencial para la gobernanza en sus distintos niveles, desde el ámbito local hasta el nacional (Fals, 1998). Esto también impacta en el ejercicio del poder político y en la utilización adecuada y eficiente de los recursos estatales asignados a las unidades territoriales. Colombia se ha definido a sí misma, a través de su constitución, como una República Unitaria que transfiere funciones a las entidades subnacionales con autonomía en su gestión. No obstante, hasta ahora no ha logrado superar las barreras de acceso a servicios públicos en las zonas periféricas ni garantizar condiciones de seguridad ciudadana, transparencia ni confianza en las instituciones.

En la agenda pública, se han promovido herramientas que buscan superar estas problemáticas desde un enfoque que permita la participación e incidencia de la ciudadanía y los sectores políticos en la toma de decisiones y en la consecución de los fines esenciales del Estado.

Este texto pretende analizar los retos y avances en la implementación de las Regiones Administrativas de Planificación como herramienta de descentralización y gobernanza multinivel desde una perspectiva político-normativa. Para adentrarse en el análisis de la descentralización a través de las Regiones Administrativas y de Planificación en Colombia, se expone un breve contexto histórico de las circunstancias que han obligado a repensar la forma de gestionar el poder y los

recursos públicos. El sistema del centro a las regiones o al territorio ha sido cuestionado por los habitantes de la Colombia Profunda por no representar los intereses de sus habitantes.

Posteriormente, se explora el origen de los instrumentos de gobernanza territorial en Colombia que buscó descentralizar el poder del centro político al territorio a través de las Regiones Administrativas y de Planificación como mecanismo de articulación y gestión entre niveles administrativos, permitiendo la interacción entre las mismas y entre el nivel nacional. El análisis en este respecto se realiza desde una perspectiva jurídica y política, poniendo en conocimiento del lector los avances y retrocesos normativos frente a la autonomía de las regiones, su financiación, su campo de actuación y los trámites y procedimientos esenciales para su existencia y funcionamiento.

El artículo se aborda desde un enfoque cualitativo con un alcance exploratorio-descriptivo con la finalidad de recopilar y analizar los datos obtenidos. Las fuentes de información utilizadas son de carácter secundario, dada la recién implementación de la figura objeto de investigación y la poca información disponible, con la pretensión de obtener información relacionada con el contexto legislativo de las RAP y su implementación, métodos de financiación, formas de articulación entre niveles de gobierno y, de esta forma, identificar los retos en la implementación de las RAP como instrumento de descentralización de la gestión pública en el territorio, tomando como marco conceptual el modelo de gobernanza multinivel de la OCDE,

2. MARCO CONCEPTUAL

A efectos del análisis planteado en este artículo, abordaremos el rol de la gobernanza como una categoría de análisis la cual se presenta como aquel instrumento de gobierno que surge en respuesta a la crisis estatal del final del siglo XX, y que posee estructuras más flexibles y menos jerárquicas, permitiendo adaptarse de manera positiva a los cambios contextuales.

Uno de sus aspectos clave para la gobernanza es la redefinición de la relación entre el Estado y la sociedad, otorgando tareas específicas a cada una de las partes con el propósito de abrir el Gobierno, reduciendo la unilateralidad y promoviendo una mayor participación de actores que antes estaban excluidos de las decisiones que afectan el bienestar común. Como resultado, este enfoque impulsa la formación constante de redes internas y externas que mejoran el funcionamiento del Estado y su interacción con la sociedad, con un enfoque en valores como la eficiencia, eficacia, economía y, sobre todo, la legitimidad (Calderón y Palma, 2018).

En ese mismo sentido, varios autores han conceptualizado sobre dichas redes de gobernanza, en tanto representan un conjunto de relaciones que vinculan a diversos actores interdependientes, tanto públicos como privados. Estos actores actúan operativamente de manera autónoma, pero tienen intereses comunes frente a la satisfacción de las necesidades de la población en torno a políticas públicas, planteamiento que se ve materializado en nuestro ordenamiento jurídico a través de esquemas de asociatividad territorial.

Estas figuras interactúan y comparten recursos con el objetivo de abordar cuestiones políticas complejas que los modelos tradicionales no han sido capaces de atender (Kickert et al., 1997; Koppenjan y Klijn, 2004; Sørensen y Torfing, 2007). Aquí no se pretende una gestión administrativa que excluya otros niveles de participación en la cosa pública; por el contrario, se premia la participación y diversidad de intervinientes de manera que sus aportes permitan proponer alternativas que complementen la presencia y acción del Estado.

En la misma línea, (Jorquera Beas, 2011), le agrega más detalle a la metodología y función de cooperar para adicionar valor a la gestión estatal, al proponer que la gobernanza busca optimizar las interacciones desde una perspectiva horizontal entre una diversidad de actores tanto públicos como privados, con el objetivo de mejorar los procesos de toma de decisiones, gestión y

desarrollo de asuntos de interés público y colectivo. Este enfoque se distingue por su marcada intención de fomentar la integración y la interdependencia entre los diferentes participantes.

De manera muy acotada, se considera muy pertinente traer como referente conceptual la visión de gobernanza definida “como la capacidad técnica del Estado para responder a las demandas sociales y económicas con eficiencia y transparencia” (Campero 2002:2 citado por Mayorga y Córdova, 2007). La gobernanza en cuanto tal ha sido estudiada desde distintas aristas y enfoques disciplinares. En ese sentido, existen planteamientos que subdividen esta categoría de análisis desde una perspectiva de especificidad que amplía el paradigma de las relaciones entre las organizaciones públicas que forman parte de la institucionalidad y entre éstas y los administrados.

En ese sentido, y con el contexto que introduce el presente documento, resulta imperativo indicar que la concepción de la Gobernanza Multinivel fue introducida en la década de 1990 para describir el mecanismo de gobernanza dentro de la Unión Europea (Marks, 1996) contribuyó a caracterizarla como un conjunto de gobiernos con diversos objetivos, actores y niveles, participando en el proceso de gobernanza (Skelcher, et al., 2005).

La gobernanza multinivel aborda la posibilidad de que las administraciones estatales asuman la responsabilidad en la formulación y ejecución de estrategias y políticas desde varios niveles de autoridad. Esto incluye la distribución de recursos financieros que otorgan autonomía a las entidades a nivel subnacional. Sin embargo, la coordinación entre los actores que operan en diferentes niveles de gobierno es un proceso complejo y requiere un esfuerzo adicional en términos de financiación (CEPAL, 2017).

Según la (CEPAL, 2017), para facilitar esta coordinación, se pueden considerar tres elementos: la definición de principios de coordinación, el desarrollo

de herramientas de coordinación y la generación de sinergias entre fondos e instrumentos de los diferentes niveles. Que serán definidos a continuación:

a. En cuanto a la definición de principios de coordinación - complementariedad.

Los teóricos han definido en esta instancia no sólo el análisis desde la mera coordinación de los sujetos intervinientes, sino también la relación de complementariedad funcional entre estos. Así se definen:

La coordinación por un lado, establece que todas las actividades abordadas a nivel de un gobierno específico deben también ser consideradas en los niveles superiores, y no al revés. La idea fundamental es que, por ejemplo, un gobierno regional debería tener una visión global de las iniciativas impulsadas por las entidades dentro de su territorio, identificando posibles áreas de conflicto o sinergias (Zambonino, 2018).

Ahora bien, en cuanto la complementariedad, busca que una autoridad asuma solo aquellas responsabilidades que no pueden llevarse a cabo de manera adecuada a un nivel más local. La premisa que surge en este principio es que una mayor cercanía entre el nivel de gobierno y los interesados en la intervención, mejora la relevancia de esas acciones; aterrizándolo al contexto colombiano, se podría afirmar que las autoridades municipales conocen mucho más el contexto de su municipio que cualquier entidad nacional, además de que se facilita el empoderamiento de las entidades involucradas, permite establecer vínculos y conversaciones más directas, entre otros beneficios (Zambonino, 2018).

b. Por otro lado, en lo referente al desarrollo de herramientas de coordinación:

Es esencial contar con plataformas de encuentro que posibiliten a los diversos niveles de gobernanza desarrollar un entendimiento compartido sobre temas de

interés común. Estas instancias que se permiten en un diálogo entre pares facilitan la discusión de problemas y la experimentación de soluciones. Dichos espacios promueven la creación de capital social y humano, permitiendo así el desarrollo de habilidades para la gobernanza multinivel (Zambonino, 2018).

c. Finalmente, la generación de sinergias entre fondos e instrumentos de los diferentes niveles.

La optimización de las sinergias entre diversas herramientas y fondos constituye un proceso sumamente complejo. Aquí es importante distinguir entre sinergias a nivel de proyecto que tiene por objetivo el aprovechar fondos provenientes de instrumentos implementados a distintos niveles para diferentes componentes de un mismo proyecto. En este contexto, las sinergias pueden ser secuenciales (cuando diferentes fondos financian partes cronológicamente consecutivas de proyectos) o paralelas (cuando distintos fondos respaldan proyectos complementarios). Por otro lado, las sinergias a nivel de políticas se generan al alinear de manera deliberada las agendas en diferentes niveles, mediante la coordinación y la negociación. Estas sinergias a nivel de políticas son, por definición, el resultado de una gobernanza multinivel que opera de manera efectiva (Zambonino, 2018).

Autores como Serrano (2011) sostienen que la incorporación de la gobernanza multinivel en las proyecciones y modelos de gobierno de América Latina constituiría la manera más apropiada de alcanzar un desarrollo económico territorial en los países de la región. En particular, la autora argumenta que la aplicación de principios y estructuras organizativas asociadas a la gobernanza multinivel es relevante en el contexto de una transformación en la administración pública de los Estados latinoamericanos.

Resulta importante hacer la salvedad de que no se trata de emular estrictamente un modelo multinivel, aún más sabiendo las dificultades que ha representado para nuestro país la articulación entre organizaciones estatales de

distintos niveles, por el contexto político, por razones geográficas, políticas y por asuntos de orden público interno.

En contraste, la descentralización es un proceso mediante el cual se delega el poder de decisión y la responsabilidad desde el nivel central de una organización hacia unidades descentralizadas o distantes del centro. En términos administrativos, la descentralización implica la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión desde el Gobierno Central hacia los gobiernos subnacionales). Este enfoque tiene como objetivo mejorar la prestación de servicios públicos, llevar a cabo obras públicas de manera más eficiente y fomentar una gestión efectiva a nivel local (DNP, S. F).

Uno de los ejes transversales que establece lo multinivel es la autonomía del territorio en su campo de actuación, el respeto del marco de competencias de los organismos actores del sistema es crucial. La Corte Constitucional de Colombia a través de su decisión C-535 de 1996 enmarca el núcleo esencial de la autonomía territorial, definiéndolo como los elementos fundamentales para la que se pueda configurar dicho concepto. Esto incluye los poderes de acción que tienen las entidades territoriales para satisfacer sus propios intereses.

Asimismo, enfatiza la preservación, por parte del legislador, de la capacidad de estas entidades para gobernarse con autoridades autónomas, por último, resalta la importancia de salvaguardar el derecho de cada entidad territorial para dirigirse en sus características específicas, respetando su facultad de toma de decisiones políticas. En consecuencia, la asociatividad territorial en el país surge de las necesidades compartidas de las entidades territoriales y su disposición para emprender esfuerzos colaborativos.

Todos estos conceptos giran en torno a un campo de acción que puede ser ficcional o no, por ello el territorio, (que también se verá como Territorio -con

mayúscula inicial) que a larga es el elemento nuclear de la discusión, en tanto puede enmarcarse en lo netamente geográfico-espacial, pero que implican además relaciones sociales en torno a una identidad con algo común.

Al respecto, resulta interesante la concepción de Llanos-Hernández (2010) en la que indica que el territorio es un concepto tanto teórico como empírico que se puede abordar desde una perspectiva interdisciplinaria. Ha evolucionado más allá de una visión reduccionista centrada en aspectos fisiográficos, para ser entendido como un concepto que cobra significado culturalmente a través de representaciones, socialmente mediante una estructura de relaciones espaciales, y político y económicamente como una herramienta conceptual crucial en la demarcación del poder y del intercambio.

El territorio, en sí mismo, se presta a la consideración de diversas disciplinas y se adapta con flexibilidad a las nuevas condiciones impuestas por la globalización, donde el espacio adquiere una importancia equiparable a la dimensión temporal. Se convierte en una representación en constante transformación, influenciada por la acción social de los seres humanos, la cultura y los cambios revolucionarios que caracterizan el panorama del conocimiento en todo el mundo.

Ahora bien, precisamente por esas relaciones espacio - temporales que implican además elementos sociológicos y de relaciones políticas y económicas, y dadas las evidentes cercanías entre entidades territoriales más allá de lo subnacional y menos que lo nacional la legislación colombiana creó una figura intermedia entre las dos estructuras. Las configuró como Esquemas Asociativos Territoriales, una de ellas denominó **Regiones Administrativas y de Planificación - RAP.**

Por su parte, las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), se trata de entidades conformadas por dos o más departamentos. Esta “entidad de

entidades” cuenta con su propia autonomía en lo atinente a los aspectos financieros, y goza de propio patrimonio y se enfoca en el desarrollo regional, la inversión y la competitividad de sus miembros, siguiendo los principios de gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal; son esquemas asociativos que emergen como herramientas de coordinación y progreso territorial que se originan de manera conjunta entre las propias entidades territoriales miembro. Estos esquemas buscan abordar problemas y temáticas que, debido a su naturaleza y alcance, no pueden ser tratados de manera precisa individualmente, sino que requieren estrategias conjuntas en un espacio geográfico específico (DNP, 2013)

Instrumentos como las RAP no solo logran la articulación y diálogo entre distintos niveles de gobierno, también permite la generación de identidad regional cooperativa que sirve como impulso para que entre los integrantes de esta se brinden apoyo en términos técnicos, económicos, sociales y culturales, facultando la generación de sinergias para fortalecer los procesos de planeación y gestión tomando como referentes las experiencias significativas de los departamentos más desarrollados.

Por otro lado, existen circunstancias en las que el ámbito de competencias territoriales se circunscribe únicamente al territorio de cada departamento, a través de las RAP la esfera de actuación permite la concurrencia en todo el territorio de los integrantes, lo que genera un beneficio económico en tanto se unifican criterios y aúnan esfuerzos para la ejecución de proyectos, por lo que, por ejemplo, se puede contratar de manera completa la construcción de vías públicas que conecten a los territorios asociados y no tener que contratar obras parciales por cada departamento. Los beneficios no solo tienden a la gestión con respecto a lo nacional, también responde a necesidades entre pares.

3. ESTUDIO DE CASO: COLOMBIA, DESCENTRALIZACIÓN Y TERRITORIO

3.1 Antecedentes Históricos: la pugna del territorio

La historia política colombiana ha estado inmersa en una constante pugna entre dos visiones de Estado, por un lado, el de la periferia, el de las áreas que perciben a un Estado lejano y lento, se identifica por la falta: de institucionalidad, de infraestructura, de autoridades, de mercados, de posibilidades (Serje, 2012), que los burócratas y políticos han sabido denominar la “Colombia Profunda”, “El Territorio” o en palabras de (Serje, 2012) “la otra Colombia”, que aboga por la materialización de los fines estatales que la Carta Magna vigente predica.

Por otro lado, están las estructuras políticas que han tenido un especial desarrollo económico, social y cultural, que por lo regular se encuentran ubicados en la zona central del país, que de acuerdo con (Serje, 2012) han sido los depositarios del interés del modelo capitalista y a través de los cuales se concentra el poder, la economía y el progreso.

Estos últimos han resultado hegemónicos en la actual estructura estatal y orientan desde dicho “centro” el marco de actuación del Estado en toda la historia Republicana, y que si intentamos utilizar la misma lógica anterior de adjetivar el fenómeno podríamos denominar simplemente ciudades, “el Centro” o más utilizada desde las periferias “el Interior del país”.

Esta contienda no es nueva, desde 1810 los denominados “Territorios” buscaron determinar un nuevo orden de la estructura política colombiana, en la que la regionalización y su autonomía eran la regla. Se encuentran numerosos casos en la historia local de Colombia que resaltan la presencia de “reductos violentos”. Estos núcleos representan áreas habitadas por comunidades que protegían con

fervor su autonomía y estaban dispuestas, en muchas ocasiones, a defenderla mediante métodos drásticos, incluso utilizando la violencia (Serje, 2012)

En ese mismo sentido el Archivo General de la Nación (S.F.) da cuenta de este aspecto de nuestra historia al indicar que las ocho constituciones que surgieron en el siglo XIX (1821, 1830, 1832, 1843, 1853, 1858, 1863 y 1886) en su mayoría fueron el resultado de tensiones internas dentro del país. Estas tensiones evidencian la emergencia y consolidación de clases políticas y económicas no solo en lo regional sino también en lo nacional, las cuales buscaban promover sus propios intereses.

Este conflicto se manifestó en los enfrentamientos entre quienes preferían un estado federal y los centralistas, así como entre quienes se alineaban con una postura liberal y su contraparte, los conservadores. Finalmente, estas dinámicas permitieron un fortalecimiento y desarrollo en ciertas regiones los movimientos de insurgencia y revolucionarios que han prevalecido en el marco del conflicto armado interno colombiano.

La reconfiguración de la estructura del poder de Colombia ha estado en el centro de la discusión desde sus orígenes, no obstante, se afirma que, dado nuestro pasado de amplia secesión territorial, el temor de ceder el marco de actuación del Estado central podría fomentar la continua fragmentación de la unidad del territorio, algo absolutamente inconcebible por los poderes del Interior.

En la búsqueda de armonizar las visiones de Estado que se han expuesto, surge una Carta Política que busca apaciguar los ánimos y lograr consensos, surgiendo el tremendo reto de lograr materializar el núcleo esencial de los postulados del centro y de la periferia.

A continuación, se enunciarán las normas que serán parte de la discusión que se plantea, con la finalidad de abordar con mayor detalle su contenido:

1. Constitución Política 1991 Artículos 1, 286 y 306
2. Decreto 1113 de 1992 Crea Fondos de Inversiones para el Desarrollo Regional.
3. Ley 1454 de 2011 Ley LOOT - Orgánica de Ordenamiento Territorial
4. Ley 1753 de 2015 - Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”
5. Ley 1955 de 2019 - Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.
6. Ley 1962 de 2019 Ley de Fomento de las RAP
7. Decreto 900 de 2020 - Reglamenta parcialmente la Ley 1962 de 2019 en lo que refiere a las RAP
8. Ley 2294 de 2023 - Plan Nacional de Desarrollo 2023 - 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”.

Comenzando por la Carta política con contenido más reformista y liberal para lo que se acostumbraba en la época, el 4 de julio de 1991, ante la expectativa de toda una Nación, la Asamblea Nacional Constituyente dio a conocer el nuevo texto constitucional que regiría los destinos de la República y que prometía constituirse en una esperanza para el país en lo que refiere a paz, orden público, garantía de derechos e inclusión y “con el fin de fortalecer la unidad de la Nación”.

El gran salto histórico comprendió el cambio de contraste teórico de una constitución republicana centralista (1886) a una unitaria pero descentralizada con autonomía para sus entidades del territorio, o según el reconocido sociólogo Orlando Fals Borda (1998), una “República Regional Unitaria”.

Al respecto, la Corte Constitucional en su calidad de intérprete mayor de las disposiciones plasmadas por la Asamblea Nacional Constituyente ha decantado el alcance del concepto de Estado Unitario a través de la Sentencia C-216 de 1994, explicando que este concepto se refiere a una forma de organización en la que existe un solo "centro de impulsión política". Esto significa que la soberanía, que es el poder político supremo, se ejerce directa y continuamente sobre toda la sociedad que comparte un mismo territorio.

En este tipo de organización, todas las atribuciones y competencias del respectivo poder político provienen de un titular único, que es la suprema entidad de derecho administrativo público, es decir, la Nación o el Estado. Todas las personas que forman parte de este conjunto social bajo la soberanía del Estado obedecen a una autoridad nacional común, viven bajo un mismo sistema constitucional y están sujetas a las mismas leyes.

Ahora bien, en lo que compete al principio de autonomía de las entidades territoriales el mismo órgano constitucional indicó en la Sentencia C-535 de 1996, que se relaciona con la capacidad de autogobierno y la gestión de los asuntos locales.

En este contexto, el artículo 287 de la Constitución establece los elementos esenciales de la autonomía como una garantía institucional para las entidades territoriales. Estos componentes incluyen: (i) la capacidad de gobernarse mediante autoridades propias; (ii) la autoridad para ejercer las competencias que les correspondan; (iii) la facultad para administrar recursos y establecer tributos necesarios para cumplir con sus funciones; y (iv) el derecho a participar en las rentas nacionales.

De esta manera se presenta un proyecto de país que busca resolver el conflicto que ha dejado vidas en el camino, así como una evidente desigualdad y rezago en el desarrollo de los municipios y departamentos de nuestra nación.

3.2 Una nueva articulación para el territorio. Algunos avances.

La joven estructura de gobernanza en el territorio nacional surge por el pedido de la población de: más participación en la toma de decisiones, más garantía de derechos y mecanismos que hagan efectivos los derechos que surgen del Estado Social de Derecho, una mejor interlocución entre los distintos niveles de gobierno y entre el gobierno y la ciudadanía y evitar a toda costa la presencia estatal más allá de lo militar.

Al respecto es posible indicar que la nueva norma fundante en efecto, si genera un nuevo diálogo con los gobiernos subnacionales en el sentido de que pasamos de un sistema en el que el presidente designaba a gobernadores e intendentes del país por un periodo de 2 años, a un sistema electoral en el que la ciudadanía tiene la potestad de elegir y ser elegido y hacer uso de diversos mecanismos democráticos, como el plebiscito, la consulta popular, etc.

Hay reconocimiento de nuevos derechos fundamentales y surgen herramientas para hacerlos exigibles y órganos que se dedican a su amparo y eficacia. No obstante, debe considerarse que la ampliación de derechos requería un esfuerzo financiero para hacerlo efectivo, toda vez que crecen las demandas de la población y su exigibilidad pero el Estado sigue siendo insuficiente en su estructura de atención.

Por otro lado, se reconoce la diversidad de expresiones culturales existentes a lo largo del territorio, se elimina (por lo menos en papel) la pretensión de homogeneizar las formas de vida, filosofía y sus epistemologías, se fijan nuevas pautas para des-centralizar el modelo de salud, de educación, de control de los recursos públicos (en algunos niveles) y de gestión y acceso a la justicia, además de admitir la posibilidad de mayor intervención colaborativa de los privados

propendiendo por la eficiencia estatal en la prestación de servicios públicos a la ciudadanía.

Empero, la relación de poder seguía siendo asimétrica, horizontal e impositiva, toda vez que, los resultados en el Territorio todavía seguían sin ser palpables, se mantiene una relación paternal entre el centro y lo subnacional para la implementación y financiación de políticas públicas y en general para la prestación de los servicios a cargo de la Nación, en tanto los Planes de desarrollo locales deberán buscar la coincidencia con el Plan Nacional para participar en la asignación de recursos, el centro seguía teniendo el poder.

Como se verá, esa lógica se evidencia en la dimensión normativa que se expondrá en el siguiente título, en tanto se conserva el paradigma de que siempre debe haber un nivel de dependencia, supervisión o autorización del Estado central; el exceso de paternalismo en la toma de decisiones, en la auditoría y a veces en la determinación de lo que es bueno o malo para el territorio; lo anterior, en abierta contradicción de la esencia del modelo de gestión pública con autonomía de las entidades territoriales que aboga la constitución nacional.

Uno de los elementos que mantuvo su vigencia durante el debate del nuevo texto constitucional fueron las RAP, estas como mecanismos de intermediación del centro al territorio. A continuación, un análisis de lo ocurrido a partir de las disposiciones de la carta política colombiana.

3.3 De las Regiones Administrativas y de Planificación como mecanismo de descentralización.

La figura de las RAP en el contexto político administrativo no es nuevo, durante el gobierno del presidente te Belisario Betancur, se expide la Ley 76 de 1985, norma con la que se comienza a tejer la búsqueda de más participación de

las regiones colombianas en los asuntos políticos a través de los denominados Consejos Regionales de Planificación - Corpes y las Regiones de Planificación, las cuales se crearon como una subdivisión del territorio nacional orientada hacia la planificación del desarrollo económico y social, con el objetivo de fortalecer la integración económica y social de las entidades territoriales. que formaban parte de estas.

Durante ese periodo, desde los Territorios elevaban las críticas frente a la naturaleza de dicha figura política en tanto no tenían personería jurídica, ni autonomía administrativa, ni patrimonio, además carecían de participación en las instancias de definición de las políticas públicas nacionales, además de no tener mayor incidencia o articulación con el órgano técnico de Planeación Nacional, entre otros (Espinosa, 1998).

Sin embargo, se destaca el hecho de que comenzó a ponerse sobre la agenda pública la necesidad de actuación desde y hacia las regiones, de integración para el desarrollo y de cooperación o trabajo conjunto para alcanzar propósitos comunes.

Salvo algunas excepciones, era evidente la afinidad existente entre algunos departamentos en lo cultural, social y económico, pero no existía una figura que los pusiera a dialogar, ello si es posible abonarse a la pretérita figura de integración.

A pesar de las nobles intenciones expresadas en disposiciones y decretos normativos, estas no se materializaron completamente. Los entes conocidos como Corpes se vieron envueltos en prácticas clientelistas presentes en los departamentos involucrados. En varias ocasiones, se observaron conflictos internos y confrontaciones con los bloques parlamentarios, motivados por disputas relacionadas con contratos y cuotas burocráticas (Espinosa, 1998).

Así las cosas, en la nueva Carta Política (1991) el Constituyente retoma la idea de gestión conjunta desde el territorio y establece que:

“ARTÍCULO 306. Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio.” (Constitución Política de Colombia, 1991)

El artículo pretendió recoger el sentir de una verdadera incidencia de dichos organismos en la cosa pública, ya no más una figura de diálogo político sin frutos, sino la posibilidad de que desde su constitución se brindasen herramientas de planeación, impacto y administración para el territorio.

De esta manera, se agiliza la gestión a nivel regional al formalizar la capacidad de negociación de las regiones en tres direcciones fundamentales. En primer lugar, hacia arriba, facilitando la interacción con el gobierno central y actores y organismos internacionales. En segundo lugar, hacia los lados, posibilitando la coordinación con actores tanto externos como internos, como otras regiones, departamentos y gremios. Y finalmente, hacia abajo, estimulando la colaboración con asociaciones de municipios y otros actores sociales locales (Espinosa, 1998) muy en sintonía con los planteamientos de los principios de la gobernanza multinivel de (Zambonino, 2018).

Por su parte el artículo 286 enlista las **entidades territoriales** que a grandes rasgos son parte de la estructura esencial del sistema orgánico colombiano, nombrando solo a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, no excluyendo la posibilidad de que regiones y provincias puedan recibir el mismo tratamiento.

Varios elementos deben ser analizados en esta instancia, por un lado, se cuestiona no haber sido incluido inicialmente en la enunciación formal de Entidades Territoriales de que trata el artículo 286, que nombra como tal únicamente a los departamentos, distritos, municipios y los territorios indígenas, difiriendo la posibilidad de llegar a esa calidad a las regiones y provincias.

Ahora bien, teniendo la posibilidad de habilitar y crear desde el texto constitucional la existencia de estas últimas, se limitó su alcance y existencia formal a un procedimiento que requeriría de mayores formalidades políticas y legislativas, pues no obstante con la manifestación de la voluntad de los representantes legales de las gobernaciones interesadas, se requiere de un trámite en el legislativo como una ley, haber cumplido con un periodo de funcionamiento como RAP por lo menos durante 5 años, recibir favorablemente un aval de la Comisión de Ordenamiento Territorial. además de desarrollar un referendo en el que se consulte la decisión a los ciudadanos de los departamentos que conformarían la región, al final, resultó en un golpe a la esperanza del “país regional” que se puso en evidencia en la histórica pugna de dos países con la que se inició este texto.

Ahora bien, uno de los elementos que modificó normativamente el concepto de autonomía de Los Territorios fue la Entidad que se constituye con el artículo 306 de la Carta Política, que dispone de la posibilidad de constitución de una **Región administrativa y de Planificación RAP**, por parte *“de dos o más departamentos, esta entidad poseerá personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, y que tendrá como principal objetivo el desarrollo económico y social de los territorios asociados”* (Constitución Política de Colombia, 1991)

Aun proclamando la forma de asociatividad, quedó corto el intento, la mera enunciación del artículo 306 superior, de la figura de las RAP no era suficiente para que se materializara en la realidad; era necesario un desarrollo normativo adicional que fijara de manera clara y precisa las reglas de juego para su constitución, su



financiación, su funcionamiento interno, sus mecanismos de proyección de la gestión, formas de interlocución y competencias específicas.

Desde 1991 con la concepción del nuevo Estado que albergará las otras formas de gestión pública en consorcio con los niveles subnacionales se planteó el anhelo de una estructura político-administrativa que irrigara de su presencia en todo el territorio, una que, conservando la tan preciada joya de Unidad, se administrara comprendiendo la complejidad territorial de la Nación colombiana en lo cultural, geográfico, económico y bajo la imperante necesidad de avanzar en asocio.

Es así como desde el artículo primero de la Carta Política, establece que *“Colombia se define como un Estado social de derecho, organizado en forma de **República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.**”* (Constitución Política de Colombia, 1991)

Más adelante, el mandato de prescindir del centralismo se expresa en el artículo 209 que establece que la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, corresponden a los principios que orientan la función administrativa estatal, y que estos se fomenta **mediante la descentralización, delegación y desconcentración de funciones**, además de establecer el deber de las autoridades administrativas de coordinar sus actuaciones para cumplir de manera adecuada con los fines del Estado.

Resumen normativo – RAP en Colombia

NORMA	ARTÍCULOS CLAVE	OBJETO	RESUMEN DE CONTENIDO
Constitución Política 1991	Artículos 1, 286, 306	Carta política colombiana	
Decreto 1113 de 1992		Crea Fondos de Inversiones para el Desarrollo Regional.	
Ley 1450 de 2011	Art. 7, 8	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014	7. Sistemas Nacionales de Coordinación. 8. Convenio plan.
Ley 1454 de 2011	Art. 9, 10, 11	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial	9. Objeto de Esquemas Asociativos Territoriales. Amplía la figura a integraciones entre entidades territoriales nacionales con países fronterizos. Indica que se debe estimular la creación de EAT entre economías débiles y desarrollados Gov. Nal deberá establecer incentivos para los EAT existentes y promoverá nuevas asociaciones. 10. Definición de EAT 11. Conformación de asociaciones de entidades territoriales. 17. Naturaleza y funcionamiento de los esquemas asociativos. 18. Contratos o convenios plan. Para ejecutar programas del PND. 21. Promover más delegación hacia el nivel territorial y fortalecimiento de las RAP. 27. Principios del ejercicio de competencias. Concurrencia, coordinación y subsidiariedad. 30. Requisitos y formalidades para constituir Región Administrativa y de Planificación. Nación podrá financiar proyectos de las RAP. 31. Crea el Consejo Regional Administrativo y de Planificación. 32. Financiamiento. Con recurso propios de entidades integrantes e incentivos que establezca el Gov Nal. No generarán gasto al Presup Nacional ni SGP, Ni SGR 33. Crea el Fondo de Desarrollo Regional. 36. Difiere la competencia para la conversión de la RAP en RET
Ley 1530 de 2012	Art. 68 y 69	Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.	Artículo 69. Principio de Concurrencia y complementariedad en proyectos de Regalías
Ley 1753 de 2015	Art. 6, 180, 198 199, 254	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país	6. Crea Estrategias regionales en 6 regiones 180. Crea el Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas (a cargo del DNP) que permite convenios entre Nación y RAP. DNP define mecanismos de seguimiento 198. Contratos plan concurrencia de esfuerzos de inversión nacional y territorial 254. Se establece la posibilidad de crear la Región Administrativa de Planeación para la Amazonía por la autoridad competente. 199. Mecanismos para la ejecución de los Contratos Plan. Crea el Fondo Regional para los Contratos Plan



Ley 1962 de 2019	Art 4, 5, 6, 8 y 9	Ley de Fomento de las RAP	<p>Art. 4 Modifica el proceso de constitución de RAP: 1. Autorización asambleas, 2. concepto favorable de Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado. 3. Convenio interadministrativo</p> <p>Art. 5 Financiación. Recursos de entidades integrantes, incentivos del Gob. Nal., Recursos provenientes del Crédito Público, cofinanciación del Presupuesto General de la Nación, otras fuentes territoriales y donaciones en su favor. Se permite la creación de partidas para las RAP dentro del Presupuesto General de la Nación.</p> <p>Art. 6. Participación en el Sistema General de Regalías. RAP podrán presentar proyectos a los OCAD.</p> <p>Art. 8 Crea el Comité Asesor de la Región Administrativa y de Planificación (RAP)</p> <p>Art. 9. Establece procedimiento para conformación de RAP como RET, atribuciones, financiación, etc.</p>
Decreto 900 de 2020	Art. 1	Por el cual se adiciona el Capítulo 5, al Título 1, de la Parte 2, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, para reglamentar parcialmente la Ley 1962 de 2019 en lo relativo a las Regiones Administrativas y de Planificación - RAP	<p>Art. 1 Principios, alcance, criterios y procedimiento para declarar hechos regionales</p> <p>De los hechos regionales se pueden constituir un Plan Estratégico Regional (PER) a largo plazo, que deberá ser formulado de manera participativa. Establece procedimiento de formulación, adopción y seguimiento. Amplía los miembros del Comité Asesor de la Región Administrativa y de Planificación (RAP) y sus calidades.</p>
Ley 2294 de 2023	Art. 22, 28, 41, 44, 45	Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2023 - 2026 "Colombia potencia mundial de la vida	<p>Art. 41. Crea un nuevo sistema de registro para las EAT y otorga la facultad al gobierno nacional para incentivar la constitución de EAT</p> <p>Art. 44. Financiación de las RAP. La Nación podrá anualmente aportar recursos en calidad de transferencia no condicionada y de libre destinación, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales ya criterio del Gobierno Nacional.</p> <p>Art. 45. Los recursos del artículo 44 deberán tener acompañamiento del DNP</p> <p>Art. 22. Crea las Regiones de paz con sistema de financiación de planes, programas y proyectos</p> <p>Art. 28. Crea las Regiones Autónomas como un pilar que permita una gestión pública eficiente para el desarrollo económico, social, ambiental, cultural y étnico que redunde en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.</p>

Cuadro No. 1 Elaboración propia

20 años de “silencio legislativo” acabaron con la expedición de la Ley 1454 de 2011 (Ley orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT), la falta de voluntad política del legislador se hizo evidente en los múltiples intentos fallidos de llegar a acuerdos en la reglamentación de la figura, aun teniendo dentro de su estructura una instancia de discusión especial de los procesos de descentralización como la Comisión de Ordenamiento Territorial, creada en 1996.

Desde el legislativo se puso sobre la agenda la necesidad de materializar el mandato del constituyente en torno a hacer efectiva la administración pública desde un paradigma descentralizado, en 2011 se expide la Ley 1454 de 2011 también denominada Ley Orgánica Ordenamiento Territorial (LOOT), que establece que a través del principio de asociatividad, el ordenamiento territorial debe propiciar la formación de asociaciones *“entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes”* (Congreso de la República, 2011). De esta forma el mencionado cuerpo normativo plantea las siguientes disposiciones:

1. Por un lado, se crea un nuevo marco institucional referente a la forma de administrar el territorio, estableciendo una Comisión de Ordenamiento Territorial para efectuar evaluaciones, revisiones y sugerencias respectivas al Gobierno Nacional y demás entidades involucradas, la implementación de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio.
2. Se asigna al Gobierno Nacional el rol de promotor de esquemas asociativos entre entidades territoriales.
3. Dentro de las facultades que asume el Gobierno Central, se incluye la creación de incentivos a los esquemas asociativos territoriales para que los mismos se desarrollen entre los económicamente desarrollados y los que de “economía más débil”, en armonía con los principios solidaridad,

equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial.

4. Muy en sintonía de lo que el constituyente realizó en el artículo 286 superior, se enuncia el listado preciso de qué esquemas se entienden tienen cabida dentro de lo que se denomina esquemas asociativos territoriales indicando que estos son: las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios, definiendo de manera precisa a qué corresponde cada una de las figuras y sus ámbitos de competencias.
5. La financiación de los proyectos y las formas de recibir recursos de la Nación, así como de los asociados, fueron uno de los elementos que también desarrolla con mayor claridad esta norma.
6. Se establecen nuevos instrumentos jurídicos para la delegación de funciones con destino a los EAT.
7. Finalmente, plantea los elementos administrativos cruciales para la constitución de las RAP a través del artículo 30, incluyendo financiación, órganos técnicos y de asesoría.

Cuatro años después, con la llegada de un nuevo período presidencial, se desarrolla a través del artículo 180 de la Ley 1753 de 2015 que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo con vigencia entre el 2014 y 2018, se crea un nuevo Programa que cambiará el esquema de gobernanza e interlocución entre el Gobierno Nacional y el territorio, incluidos los Esquemas asociativos territoriales. Específicamente la norma:

1. Crea el Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas, con la intención “*de asegurar una prestación más eficiente de los bienes y servicios a cargo del Estado y crear esquemas de distribución de competencias*” (Congreso de la República, 2015).

2. La norma delega funciones en lo relacionado al desarrollo de *políticas y estrategias con impacto territorial tendientes al cierre de brechas socioeconómicas, intra e interregionales que promuevan la convergencia regional, como aquellas dirigidas a promover el desarrollo productivo, la competitividad e infraestructura física y social, la generación de ingresos, la planificación y la gestión territorial*” (DNP, 2015).
3. Entre las políticas y estrategias mencionadas previamente, la ley identifica además de algunas políticas relacionadas con la gestión catastral, también se permite la delegación en la implementación de la política pública dirigida a las víctimas del conflicto armado, como competencias potencialmente delegables a niveles de gobierno distintos al nacional (Congreso de la República, 2015).
4. Así mismo, con el fin de facilitar la descentralización de competencias sectoriales, administrativas y fiscales, se crean incentivos y mecanismos para la asociatividad territorial, y el instrumento contractual denominado “Contratos Plan” (Congreso de la República, 2015).

En 2019, una vez más como parte de las inserciones de política del gobierno nacional entrante, se promulga la Ley 1955 de 2019 “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

En el marco de la línea temática de “Equidad en los territorios” del artículo 249 al 251:

1. Por un lado, se establece un nuevo procedimiento para la conformación de Entidades Territoriales y EAT.
2. Establece la competencia de registro de Esquemas Asociativos Territoriales en cabeza del Gobierno nacional, quien podrá definir los requisitos, condiciones de tal procedimiento.

3. Le da la potestad a las EAT de presentar proyectos a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión - OCAD, y ser designados como ejecutores.
4. Faculta con mayor amplitud a las EAT en la prestación de servicios públicos, así como asociarse para este mismo propósito, desempeñar funciones administrativas propias o delegadas, *fungir como ejecutor de obras de interés del ámbito regional, cumplir funciones de planificación o ejecutar proyectos de desarrollo integral* (Congreso de la República, 2019).
5. Se modifica el modelo de “Contratos Plan” por el instrumento de articulación que se denomina “Pactos Territoriales” que podrán ser suscritos para concertar inversiones estratégicas de especial relevancia y que contribuyan al desarrollo de las regiones. Se crea un Patrimonio autónomo para este propósito.

Un mes después de promulgada la norma que antecede, se expide la Ley 1962 de 2019 ley de fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se definen condiciones para su transformación en región entidad territorial de acuerdo con los artículos 306 y 307 de la C.P.

Entre las novedades de la norma se encuentran:

1. Resuelve una deuda normativa que se planteó desde la Carta Magna, esto es, dado que uno de los fines de las EAT es convertirse en Regiones como Entidad Territorial, como lo menciona el 285 superior; en ese sentido, la norma establece el procedimiento para lograr este propósito.
2. Amplía el ámbito de actuación de las RAP y plantea las formas de resolver situaciones de tipo procedimental que pudieren surgir
3. Crea la posibilidad de que el Gobierno nacional establezca partidas en el presupuesto general de la nación con destino a las RAP.

4. Establece procedimientos para presentación de proyectos de inversión ante los OCAD regionales, entre otras medidas.

Por su parte, Decreto 900 de 2020 Reglamenta parcialmente la Ley 1962 de 2019 en lo relativo a las Regiones Administrativas y de Planificación - RAP”:

1. Regula la vigencia de los Planes Estratégicos Regionales, define aspectos metodológicos para su formulación, adopción, actualización y aprobación.
2. Precisa los detalles de los órganos de administración en lo que corresponde a su composición y funciones, incluida la Junta Directiva de la Región Administrativa y de Planificación, que conforme al artículo 3 de la Ley 1962 de 2019 debe declarar el hecho regional.
3. Establece la incorporación del enfoque regional en los planes de ordenamiento territorial, los planes de ordenamiento departamental, los planes de desarrollo y los demás instrumentos de planificación de las entidades territoriales, con el fin de mejorar la planeación multinivel y la gobernanza supra departamental.

Por último, la Ley 2294 de 2023 “Plan Nacional de Desarrollo 2023 - 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”.

1. A través del artículo 28 se introduce la noción de Regiones Autónomas como un pilar para la gestión pública eficiente, desarrollo regional y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. Establece lineamientos para coordinar acciones, diseñar políticas públicas, focalizar el gasto público, reducir brechas regionales, mejorar la institucionalidad y más.
2. El artículo 41 busca fortalecer los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT), estableciendo la creación de un sistema de registro para estos y

otorgando la facultad al gobierno nacional para incentivar la constitución de EAT y su financiación a través de la destinación de recursos captados por la implementación de instrumentos de captura de valor del suelo derivados de los proyectos regionales promovidos por los EAT, para la financiación de este o de otros proyectos regionales, entre otros.

3. Plantea la posibilidad de que la Nación proporcione financiamiento adicional para las Regiones Administrativas de Planificación (RAP) aportando recursos en calidad de transferencia no condicionada y de libre destinación, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales que se incluyan en la ley anual del presupuesto. y detalla los proyectos de inversión que pueden ser presentados por estas regiones, que requerirá la aprobación y acompañamiento del gobierno.
4. Finalmente, se crea el Sistema de Administración del Territorio (SAT) para la colaboración entre niveles de decisión pública, la participación ciudadana y el uso de la información territorial en la toma de decisiones.

Es posible decir que esta última plantea nuevos elementos en términos de denominación de la estructura, lo referente a captura de valor del suelo y posibilidades para la ejecución de recursos. No hay mayor modificación en la figura planteada en el año 2019 en cuanto a incentivos para constitución, fortalecimiento de estas o la generación de capacidades técnicas para robustecer el sistema.

3.4 Un contraste entre los desarrollos normativos actuales y el modelo de Gobernanza Multinivel.

Colombia es uno de los países en los que la calidad de vida entre los departamentos del país tiene las mayores brechas y desigualdades de los países de Latinoamérica. Basta ver con lo que ocurre en indicadores relacionados con el empleo, acceso a servicios públicos básicos, competitividad y la pobreza

multidimensional por departamentos que publica el (DANE, 2021). Según DNP, (S.F.), a la fecha, Colombia cuenta con 8 RAP creadas desde la expedición de la ley 1454 de 2011 (RAP Pacífico, RAP Eje Cafetero, RAP Amazonía, RAP Caribe, RAP Gran Santander, RAP-E Centro y RAP Fraternidad). Sectores políticos nacionales, locales, y la academia actualmente vienen debatiendo sobre la efectividad de la estructura político-administrativa del país, toda vez que se cuestiona la autonomía de los gobiernos subnacionales en la planeación, financiación, y ejecución de proyectos y la dependencia de estos al gobierno nacional, a tal nivel de plantearse la posibilidad de reforma constitucional al respecto (FND, 2022).

Más de 30 años de intentos de implementación, sesiones de Comisiones de Ordenamiento territorial, proyectos de reformas legislativas entre fallidas y exitosas, hacen necesario evaluar lo que hemos avanzado hasta el momento en términos de descentralización y definir los pasos que nos orienten a lo que en realidad se espera en el territorio colombiano. A continuación, se plantea el análisis desde los postulados de la Gobernanza que busca la nueva forma de darle autonomía efectiva a las regiones, en el entendido de que las mismas pueden ser alternativas estatales más cercanas al ciudadano y con una mayor comprensión del territorio y sus peculiaridades.

No obstante, no se trata de comparar o pretender emular el modelo europeo de articulación de múltiples instancias, sino analizar el contexto colombiano de manera que se pueda generar las discusiones que sean necesarias desde el punto de vista comparativo y plantear alternativas en las formas de administración y gestión pública en Colombia en un contexto tan complejo como el nuestro, esto es, identificar los elementos esenciales de una estructura que puede brindar experiencias significativas en el marco de la descentralización de la función pública y ver su cercanía con lo que planteó nuestro constituyente.

Las RAP desde su concepción a través de la suma de esfuerzos y capacidades se plantearon con el objetivo de fortalecer la construcción de redes entre diferentes (entes territoriales con mayor y menor capacidad de gestión), no obstante no han logrado materializar tales propósitos, lo que repercute en la posibilidad de movilizar recursos para materializar cambios estructurales en los territorios.

Ahora bien, haciendo un contraste hasta esta instancia podemos encontrar que dentro del ordenamiento jurídico colombiano hay más de interés del legislativo y ejecutivo, por dotar a las RAP de diferentes herramientas para participar en la gestión de los asuntos públicos, se ha manifestado la oportunidad de que a través de esta figura se puedan ejecutar recursos del presupuesto nacional, no obstante, se mantiene el rastro paternal de la definición de planes y programas a ejecutar por parte del Gobierno Nacional, el DNP siempre ha tenido incidencia desde el punto de vista técnico para la aprobación y control de la ejecución de los recursos a asignar.

En el marco del planteamiento teórico de la Gobernanza Multinivel, normativamente se han creado dos instancias de coordinación entre el nivel central y el territorial, no obstante, aun existiendo la obligación de creación de un Plan Estratégico Regional (PER), para la efectiva participación de las RAP en el Presupuesto General de la Nación, estos deberán acompañar al nivel central ejecutando lo que se haya priorizado en el Plan Nacional de Desarrollo, salvo la posibilidad de que se haga efectiva la donación en calidad de transferencia no condicionada a dicho esquema (Artículo 44 - PND 2022-2026).

Este modelo fue planteado en 2022, y no obstante en el Presupuesto General de la Nación presentado por parte del Ministerio de Hacienda (2022) para la vigencia de 2023 ni la del año siguiente se incluyó la implementación de esta a través de alguna partida. En efecto, es posible conocer la existencia de mecanismos de

financiación y comités de coordinación, pero han quedado cortos en ponerlos en marcha.

Los planteamientos iniciales de la estructura político-administrativa colombiana no concibieron en su esencia la introducción de otra figura intermedia, la concurrencia de nivel de decisión, administración y ejecución no solo requiere una formulación en lo legal o político, requiere la confianza en que se puede delegar a quien conoce y tiene capacidad de generar mejores réditos para la administración en términos de satisfacción de las necesidades de la población, de cercanía y presencia del Estado a sus administrados, de reconocimiento de otras formas legítimas de incidencia territorial.

4 Conclusiones.

El propósito de esta investigación fue esbozado inicialmente en el sentido de efectuar un análisis de los retos y avances en la implementación de las Regiones Administrativas de Planificación como herramienta de descentralización y gobernanza multinivel desde una perspectiva político-normativa, a partir de los resultados expuestos es posible afirmar que:

Las Regiones Administrativas y de Planificación en cuanto a elemento de descentralización administrativa y territorial en Colombia han recibido un tratamiento como un modelo ajustable y de obligatoria intervención por parte de los últimos 4 gobiernos nacionales, no hay una política unificada clara del Estado que permita conocer de manera más precisa su voluntad hacia la descentralización territorial. Cada gobierno ha planteado una nueva legislación, un nuevo enfoque y denominación en la forma de financiación de los esquemas de asociación territorial.

Como resultado de lo anterior, el análisis y la evaluación de las gestiones realizadas no permiten una comparación entre periodos, toda vez que los cambios planteados por cada gobierno no permiten la sostenibilidad de resultado o eventual rediseño de la estrategia.

Se mantiene dependencia al centro. No obstante, el progresivo aumento de nuevos mecanismos de financiación dirigidos hacia lo territorial, la Nación sigue siendo la entidad que decide qué proyectos eventualmente se ejecuten, los cuales deben ser complementarios al Plan Nacional de Desarrollo; el Departamento Nacional de Planeación en todas las instancias mantiene el poder de decisión, control y supervisión de las funciones delegadas. Por otro lado, los mecanismos para que las RAP adquieran mayor autonomía como entidad territorial propiamente, son mucho más complejas y extensas que la creación de un nuevo municipio (inclusive), lo que no permite una plena autonomía y evolución plena del instrumento.

No hay proyectos emblemáticos a cargo de los Esquemas Asociativos Territoriales, el Gobierno Nacional y territorial debe asumir la existencia de las RAP como un apoyo, un complemento para articular dos instancias departamentales en torno a propósitos comunes. Las RAP recogen a través de sus Planes Estratégicos Regionales los proyectos de desarrollo que agrupa los intereses de sus departamentos integrantes, un insumo que debería ser parte de la Agenda que el Nivel central impulse, de esta forma se pone en marcha un modelo que surja de las regiones hacia el centro y no al revés.

Para generar sinergias entre fondos, faltan fondos. Por una parte, falta un compromiso más decidido de los departamentos en aportar recursos a las RAP, lo cual es complejo por la carencia de estos y en el hecho de financiar proyectos regionales implica desfinanciar otros de tipo local. No obstante, la escogencia de proyectos realmente emblemáticos para sus integrantes podría estimular mucho más la financiación. Por otro lado, desde el nivel central, más que simplemente incluir mecanismo de posible y discrecional financiación, debería definir un porcentaje fijo y progresivo para financiar iniciativas de tipo regional ejecutadas por parte de las RAP, (similar al modelo de presupuesto participativo), este sin duda

sería un verdadero incentivo a los territorios para integrarse y trabajar mancomunadamente.

Surgen para futuras investigaciones la posibilidad de analizar si se logra la implementación de medidas como la donación no condicionada que establece la ley 2294 para las RAP, identificar los casos de éxito en proyectos presentados y financiados por los OCAD o por parte de los integrantes de las RAP. El análisis de la forma en que podrían las RAP ser parte del sistema de contratación pública, en el entendido de que, aun teniendo personería jurídica, no son una Entidad Territorial de acuerdo con los procedimientos que la misma ley exige para ello.

Bibliografía

1. Archivo General de la Nación, Exposición virtual: Las constituciones de Colombia <https://www.archivogeneral.gov.co/Constituciones-de-Colombia>
2. Calderón Sánchez, D. y Palma Álvarez, D. A. (2018), Gobernanza multidimensional, Bogotá, Universidad Santo Tomás.
3. CEPAL (2017) Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago de Chile.
4. CEPAL, (2022.) Estrategias de desarrollo productivo subnacional: cómo abordar la gobernanza multinivel. Extraído el 14 de septiembre de 2023 en https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/gobernanza_multinivel_v5_vl.pdf
5. Constitución Política de Colombia 1991. (4 de julio de 1991). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
6. Corte Constitucional de Colombia. (1996). Sentencia C-535 de 1996.
7. Corte Constitucional de Colombia. (1994). Sentencia C-216 de 1994.
8. Corte Constitucional de Colombia. (1996) Sentencia C-535 de 1996.

9. Chamorro, L. H. (1997) Balance del proceso de conformación de las Regiones en Colombia. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/RevistaPD/1997/pd_vXXVIII_n4_1997_art.5.pdf
10. Departamento Nacional de Planeación (S.F.) Regiones Administrativas y de Planificación, Ficha informativa. Extraído el 10 de agosto de 2023 de <https://asociatividad.dnp.gov.co/media/dj3jmbfr/rap.pdf>
11. Departamento Nacional de Planeación (2013). “Balance de los Esquemas Asociativos Territoriales vigentes en Colombia”, Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, agosto.
12. Departamento Nacional de Planeación. (2013). Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Esquemas%20Asociativos.%2012%20feb%2013.pdf>
13. Departamento Nacional De Planeación –DNP- (2013b). Balance preliminar de los procesos asociativos en Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Colombia. 45p. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Balance%20esquemas%20asociativos.%2012%20agosto%2013.pdf>.
14. Departamento Administrativo de la Función Pública]. (2020). Decreto 900 de 2020. Junio 26 de 2020. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=132261>
15. Departamento Nacional de Estadística. (23 de mayo de 2023) Boletín Técnico Pobreza multidimensional en Colombia. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2022/bol-pobreza-multidimensional-2022.pdf
16. Espinosa Faciolince, E. (1998, 18 de abril). Título del artículo. El Tiempo. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-741038>
17. Fals Borda, Orlando. 1998. “Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: Contribución para la solución de conflictos”. Análisis Político, IEPRI, 36:

- 4—19, Bogotá. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/79018>
18. Federación Nacional de Departamentos FND, (7 de mayo de 2023. Este lunes, se instalará la Convención de Rionegro ‘Colombia Federal, Colombia Unida’ <https://www.fnd.org.co/sala-de-prensa/sala-de-prensa/5007-este-lunes,-se-instalar%C3%A1-la-convenci%C3%B3n-de-rionegro-%E2%80%98colombia-federal,-colombia-unida%E2%80%99.html>
19. Jorquera Beas, D. (2011), “Gobernanza para el desarrollo local”, Documento de Trabajo, N° 6, Santiago, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP). https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1366307608n952011gobernanzaparadesarrollolocaljorquera.pdf
20. Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. (Junio 28 de 2011) <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65334>
21. Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. (Junio 9 de 2015) <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=61933>
22. Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. (Mayo 25 de 2019) <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93970>
23. Ley 1962 de 2019. Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P. (Junio 28 de 2019) <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=96110>
24. Ley 2294 de 2023 - “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2023 - 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”. (Mayo 19 de 2023) <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>
25. Llanos-Hernández, Luis. (2010). El concepto del territorio y la investigación en las ciencias sociales. Agricultura, sociedad y desarrollo, 7(3), 207-220. Recuperado en 20 de noviembre de 2023, de

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722010000300001&lng=es&tlng=es.

26. Marks, G. (1996), "An actor-centred approach to multi-level governance", *Regional and Federal Studies*, Vol. 6(2): Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7036/7.pdf>
27. Mayorga, F. & Córdova, E., 2007, "Gobernabilidad y Gobernanza en América latina", Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. Recuperado de <http://www2.institut-gouvernance.org/docs/ficha-gobernabilida.pdf>
28. Montero S., Hoshino C., Cataño E., Saldías C. (2021) Bogotá también es Región: Gobernanza Multinivel, Policentrismo y Nuevos Retos de la Planeación Regional en la década de 2020. Documentos de Política No. 15. Universidad de los Andes. <https://cider.uniandes.edu.co/sites/default/files/publicaciones/documentos-de-politica/2021-Documento-politica-Bogota-tambien-es-region-2.pdf>
29. Serje, Margarita «El mito de la ausencia del Estado: la incorporación económica de las "zonas de frontera" en Colombia », *Cahiers des Amériques latines* [En ligne], 71 | 2012, mis en ligne le 01 janvier 2014, consulté le 18 novembre 2023. URL: <http://journals.openedition.org/cal/2679>
30. Serrano, C. (2011). *Gobernanza para el desarrollo económico territorial en América Latina*. Documento de Trabajo Santiago, Chile. RIMISP. https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/13596570249.pdf
31. Skelcher, C., Mathur, N., y Smith M. (2005), "The public governance of collaborative spaces: discourse, design and democracy", *Public Administration*, No. 83: 573-596.
32. Verano de la Rosa, E. (09 de marzo de 2023). *RAP Caribe ya! La República*. <https://www.larepublica.co/analisis/eduardo-verano-de-la-rosa-500119/rap-caribe-ya-3563981>.
33. Zambonino Pulito, M. (2018). La articulación de la gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 52, 230-263. Recuperado de: <https://produccioncientifica.uca.es/documentos/5febd9e25ef7446310f9a9d0>