

**Análisis de la estructura de la Región Administrativa y de Planificación Especial  
(RAPE) Región Central y Contrato Plan en el departamento del Tolima en el periodo 2010  
- 2016**

Mariana Barbosa Monroy  
Junio 2020

Universidad Externado de Colombia  
Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales  
Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

**Análisis de la estructura de la Región Administrativa y de Planificación Especial  
(RAPE) Región Central y Contrato Plan en el departamento del Tolima en el periodo 2010  
- 2016**

Mariana Barbosa Monroy

Trabajo de grado presentado como requisito  
parcial para optar al título de Magíster en  
Gobierno y Políticas Públicas.

Javier Alonso Torres Velasco  
Director

Universidad Externado de Colombia  
Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales  
Maestría en Gobierno y Políticas Públicas  
Junio 2020

## Índice

Resumen .....	8
Introducción.....	9
Objetivos.....	12
Objetivo general.....	12
Objetivos específicos .....	13
1 Capítulo 1. La descentralización y la asociatividad regional en Colombia.....	17
1.1 Enfoque de desarrollo territorial .....	22
1.2 Concepto de autonomía.....	24
1.3 Concepto de coordinación .....	24
1.4 Origen de los esquemas de asociatividad en Colombia.....	25
1.4.1 Figuras asociativas en Colombia. ....	27
1.4.2 Creación de los Consejos Regionales de Planificación (Corpes). ....	27
1.4.3 Región Administrativa y de Planeación (RAP). ....	29
1.4.4 Contratos Plan.....	32
2 Capítulo 2. Condicionantes de los esquemas de asociatividad regional.....	35
2.1 Aspectos jurídicos – normatividad .....	36
2.2 Aspectos políticos – voluntad política.....	42
2.3 Aspectos fiscales.....	45
2.4 Aspectos institucionales.....	54
3 Capítulo 3. Articulación de los planes de desarrollo .....	60
3.1 Planes de desarrollo nación – gobernación.....	61

3.1.1	Análisis sectorial y presupuestal de los planes de desarrollo nacional y departamental.....	62
3.2	Articulación sectorial con los ejes estratégicos de la Región Administrativa y de Planificación Especial – RAPE Región Central.....	79
3.2.1	Eje estratégico de seguridad alimentaria y desarrollo rural. ....	80
3.2.2	Eje estratégico sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgos.....	81
3.2.3	Análisis presupuestal de la inversión en la Región Administrativa y de Planificación Especial – RAPE. ....	83
4	Capítulo 4. Estudio de caso – RAPE Región Central y Contrato Plan .....	88
4.1	Región Administrativa y de Planificación Especial - RAPE Región Central .....	88
4.1.1	Componente legal. ....	89
4.1.2	Competencias.....	92
4.1.3	Componente presupuestal. ....	94
4.1.4	Componente administrativo y organizacional. ....	97
4.1	Contrato Plan Sur del Tolima .....	102
4.1.5	Componente legal. ....	103
4.1.6	Líneas de acción del Contrato Plan Sur del Tolima.....	104
4.1.7	Componente presupuestal. ....	105
4.1.8	Componente administrativo y organizacional. ....	107
5	Capítulo 5. Conclusiones .....	112
6	Referencias bibliográficas .....	118
7	Anexos .....	127

## Lista de tablas

Tabla 1. <i>Modelos de regionalización en Colombia antes de entrar en vigor la Ley 76 de 1985</i> . 27	
Tabla 2. <i>Indicador generación de recursos propios 2014 - 2016 para las entidades que pertenecen a la RAPE Región Central</i> .....	47
Tabla 3. <i>Presupuesto RAPE Región Central vigencias 2015 y 2016 (cifras en miles de pesos)</i> ..	48
Tabla 4. <i>Indicador generación de recursos propios 2013 - 2016 para municipios que pertenecen al Contrato Plan Sur del Tolima</i> .....	51
Tabla 5. <i>Indicador dependencia de las transferencias de la nación y las regalías (SGR) 2013 - 2016 para municipios que pertenecen al Contrato Plan Sur del Tolima</i> .....	52
Tabla 6. <i>Características RAPE y Contrato Plan</i> .....	57
Tabla 7. <i>Planteamientos de los planes de desarrollo en el sector agropecuario</i> .....	63
Tabla 8. <i>Ejecución presupuestal sector agropecuario por fuentes de financiación</i> .....	68
Tabla 9. <i>Planteamientos de los planes de desarrollo en el sector medioambiente</i> .....	69
Tabla 10. <i>Planteamientos de los planes de desarrollo en el sector integración regional</i> .....	74
Tabla 11. <i>Proyectos eje estratégico seguridad alimentaria y desarrollo rural</i> .....	80
Tabla 12. <i>Programas eje estratégico sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgos</i> .....	81
Tabla 13. <i>Ejes estratégicos de la RAPE Región Central</i> .....	93
Tabla 14. <i>Aportes RAPE Región Central</i> .....	94
Tabla 15. <i>Presupuesto RAPE Región Central vigencias 2015 y 2016 (cifras en miles de pesos)</i>	95
Tabla 16. <i>Honorarios prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión de la RAPE</i> .....	99

Tabla 17. <i>Presupuesto Contrato Plan Sur del Tolima por ejes estratégicos (cifras en millones de pesos)</i> .....	105
Tabla 18. <i>Aportes financieros de la nación al Contrato Plan Sur del Tolima por ejes estratégicos (cifras en millones de pesos)</i> .....	106
Tabla 19. <i>Comparación RAPE – Contrato Plan Sur del Tolima</i> .....	111

## Lista de figuras

<i>Figura 1.</i> Planeamiento del problema de investigación.....	10
<i>Figura 2.</i> Cronología del periodo de estudio de la investigación.....	12
<i>Figura 3.</i> Esquemas de asociatividad establecidos en la Ley 1454 de 2011 .....	38
<i>Figura 4.</i> Ejecución presupuestal departamento del Tolima sector agropecuario 2010-2016 (precios constantes 2016).....	66
<i>Figura 5.</i> Ejecución presupuestal departamento del Tolima sector medioambiente 2010-2016 (precios constantes de 2016).....	72
<i>Figura 6.</i> Ejecución presupuestal departamento del Tolima sector integración regional 2010-2016 (precios constantes 2016).....	78
<i>Figura 7.</i> Inversión RAPE 2015-2016.....	83
<i>Figura 8.</i> Inversión presupuestada vs. ejecutada 2015 (cifras en millones de pesos) .....	85
<i>Figura 9.</i> Inversión presupuestada vs. ejecutada 2016 (cifras en millones de pesos) .....	86
<i>Figura 10.</i> Organigrama .....	98
<i>Figura 11.</i> Organigrama Contrato Plan Sur del Tolima .....	108

## Resumen

A partir de la descentralización, se consolida el esquema de ordenamiento territorial que da vida a la Ley 1454 de 2011, conocida como LOOT (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial), cuyo principal aporte a la estructura del Estado fue la creación de los diferentes esquemas asociativos que conducen a la generación de desarrollo en el territorio. A partir de allí, el departamento del Tolima decidió formar parte de la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) Región Central, conformada por los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta, Tolima y el Distrito Capital de Bogotá, y del Contrato Plan que agrupa a nueve municipios del sur del departamento “Ataco, Chaparral, Coyaima, Natagaima, Ortega, Planadas, Rioblanco, Roncesvalles, San Antonio” (Departamento Nacional de Planeación [DNP], s.f. párr. 1), con la Gobernación del Tolima, la Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

En la presente investigación se realiza un análisis de la estructura de estas figuras para así determinar cómo ha sido su implementación con respecto al cumplimiento de la función para la cual fueron creados, teniendo en cuenta que su finalidad es generar desarrollo en los territorios que hacen parte de ellos. Por lo tanto, fue importante verificar y analizar aspectos jurídicos, políticos, fiscales e institucionales como base para la existencia de estos mecanismos que permiten la asociatividad y a su vez determinar obstáculos que impiden el buen desarrollo de estos.

Palabras clave: descentralización, autonomía, esquemas asociativos, departamento del Tolima, Contrato Plan, Región Administrativa y de Planificación Especial.

## Introducción

La descentralización en Colombia se implementó con el fin de reformar el Estado, y les permitió a las entidades territoriales dotarse de autonomía política, administrativa y fiscal. Sin embargo, esta descentralización está cimentada en una estructura jerárquica o piramidal.

Esto en razón, a que la ejecución de esta autonomía esta determinada por la Constitución y la ley y a las capacidades relativas de las entidades territoriales.

En otras palabras, la normatividad vigente reglamenta tanto las competencias, como la destinación de los recursos provenientes del presupuesto general de la nación, en la medida en que ejerce control acerca de las inversiones que los gobiernos locales deben realizar.

Surgen así tensiones entre los territorios y el Gobierno Central, puesto que desde lo local se demandan mayores ingresos, libertad de decisión para realizar sus gastos de acuerdo con las necesidades de cada entidad territorial e independencia para poner en marcha políticas de desarrollo local. Así, también lo afirma Fabio Velázquez (2004) al referirse a la tercera fase de la descentralización en Colombia cuya característica principal es la tensión con el gobierno central quien quiere ajustar a las entidades territoriales para dar cumplimiento a sus metas principalmente fiscales y los gobiernos locales que no quieren negociar la autonomía que les fue concedida por la Constitución Política. Por lo que puede argumentarse que la autonomía y la coordinación en las regiones es un asunto de debate y que se encuentra limitado desde el nivel central.

Adicionalmente, a medida que pasa el tiempo se han expedido normas, e instrumentos legales, administrativos y fiscales que evidencian un proceso de recentralización que deriva en un problema de ordenamiento territorial, ocasionando tensiones en los procesos de planificación territoriales y un desarrollo desequilibrado en las regiones.

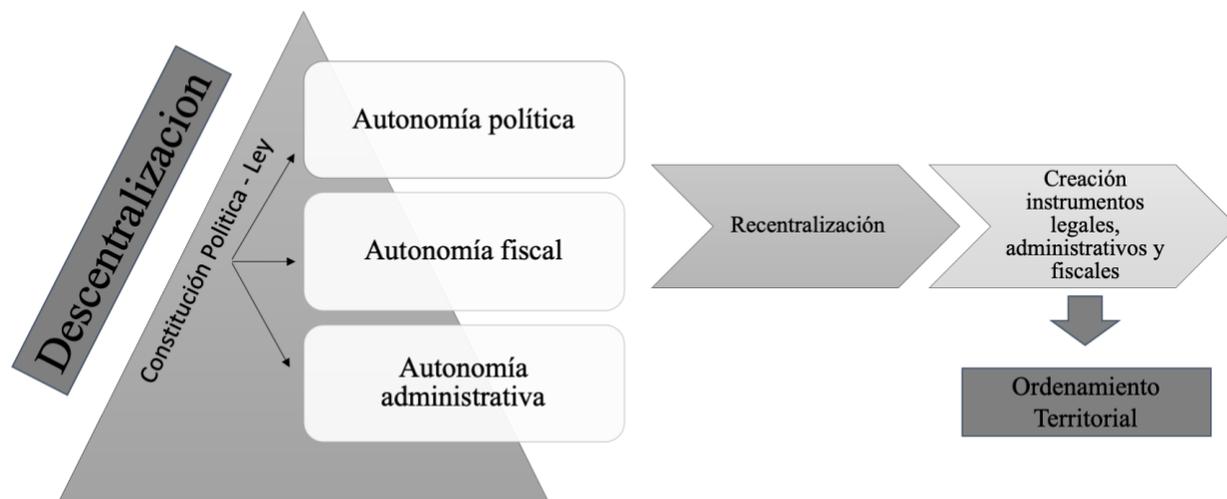


Figura 1. Planeamiento del problema de investigación

Fuente: elaboración propia

No obstante, a pesar de este debate, con la expedición de la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial), el Gobierno Central quiso consolidar figuras de asociatividad, tales como las regiones administrativas y de planificación, asociación entre departamentos, municipios, áreas metropolitanas, entre otros, que permitieran generar dinámicas para buscar objetivos comunes en pro del desarrollo local, bajo una estructura horizontal.

Así mismo, con la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo), se establece como mecanismo de coordinación a los contratos plan, con el fin de buscar objetivos comunes, bajo una estructura vertical y posteriormente con la Ley 1454 de 2011 se estableció que los contratos plan podrían utilizarse para la conformación de esquemas asociativos entre entidades territoriales y/o áreas metropolitanas y/o autoridades ambientales.

Frente a ello, el interés de esta investigación radica específicamente en el departamento del Tolima, el cual hace parte de dos figuras plasmadas en la Ley 1454 de 2011: la RAPE Región Central y el Contrato Plan Sur de Tolima, debido a que dicha ley abre la posibilidad para que las

entidades involucradas puedan incidir de manera concertada y colectiva en el desarrollo de los territorios y a favor del bien común.

Adicionalmente, esta investigación busca convertirse en un aporte académico debido a los vacíos que en la actualidad se encuentran, existen estudios tanto de descentralización y autonomía en entidades territoriales, como de procesos de integración regional en Colombia, además se han escrito artículos relacionados con la RAPE, en cuanto a la descripción del sistema de ciudades que hacen parte de este esquema, se han desarrollado tesis que estudian el concepto de desarrollo en el marco del derecho administrativo basándose en el caso de la RAPE.

Así mismo, existen estudios relacionados con los Contratos Plan y su relación con la descentralización y el desarrollo de las regiones, sin embargo, no se evidenciaron investigaciones puntuales acerca de la estructura de la RAPE y los Contratos Plan y su implementación en el departamento del Tolima.

Así, se busca comprobar la siguiente hipótesis: la RAPE y Contrato Plan estimulan la autonomía territorial y la coordinación respectivamente, de las decisiones de planificación, por parte de las autoridades departamentales para impulsar el desarrollo territorial. Para comprobar esta hipótesis se recurrirá a un estudio de caso en el departamento del Tolima, teniendo en cuenta que hace parte de varias iniciativas que se realizaron en dicho departamento y en que el acceso a las fuentes de información se pueden realizar de manera rápida y eficaz. Si bien, un estudio de caso no generaliza las conclusiones para todas las autoridades departamentales, sí refleja, como se implementan estas figuras con el fin de estudiar la autonomía y la coordinación de las decisiones de planificación.

## Objetivos

### Objetivo general

Analizar la estructura la estructura de la Región Administrativa y de Planificación Especial – Región Central y Contrato Plan Sur del Tolima en el Departamento del Tolima para el periodo 2010 – 2016.

El periodo de estudio se eligió cronológicamente como se observa en la Figura 2; se estableció como inicio la vigencia 2010, al considerar la entrada en vigor de un nuevo gobierno que dio importancia al desarrollo de los territorios, dado que estableció en su plan de desarrollo la puesta en marcha de contratos plan y el impulso a la creación de las regiones administrativas. Seguidamente, en 2011 entró en vigor la Ley 1454, en 2013 se firmó el acuerdo estratégico por medio del cual se creó el Contrato Plan Sur del Tolima, y en 2014 el convenio en el que se constituye la RAPE Región Central. Por último, se decidió analizar su implementación hasta 2016.

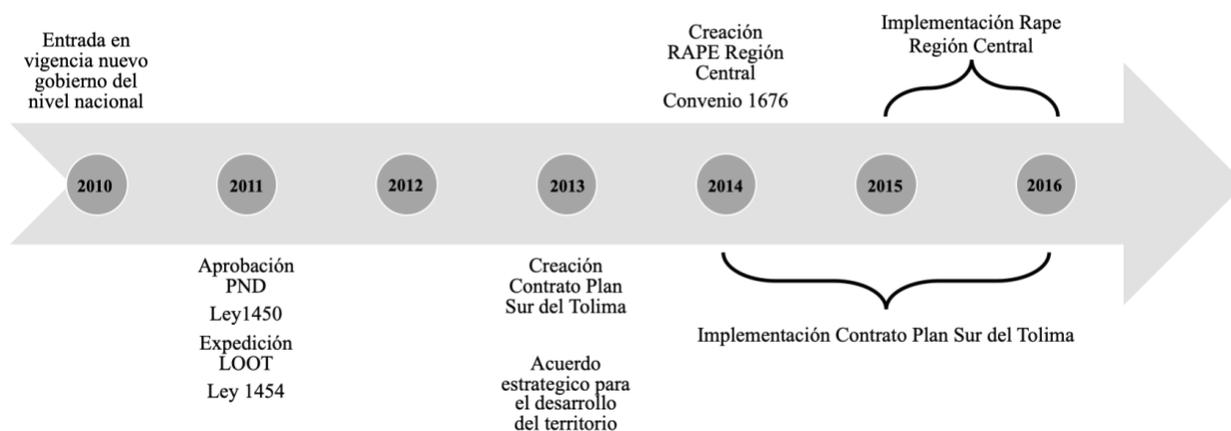


Figura 2. Cronología del periodo de estudio de la investigación

Fuente: elaboración propia

### **Objetivos específicos**

1. Analizar el marco institucional bajo el cual se llevó a cabo la implementación de los esquemas de asociatividad regional en el departamento del Tolima.
2. Examinar aspectos normativos, políticos, fiscales e institucionales necesarios para la implementación de los esquemas de asociatividad regional.
3. Verificar la coherencia entre los planes de desarrollo de nación y territorio, y su priorización en términos presupuestales en relación con los objetivos sectoriales de la RAPE Región Central.
4. Analizar la configuración de la RAPE Región Central y Contrato Plan Sur del Tolima implementados en el departamento del Tolima en los términos legales, de competencias o líneas de acción, presupuestales, administrativos y organizacionales.

El desarrollo de la presente investigación se realizará por medio de un estudio de caso que, como lo planteó Jorge Martínez Rodríguez, se puede definir del siguiente modo: “Una investigación que, mediante los procesos cuantitativo, cualitativo o mixto, analiza profundamente una unidad para responder al planteamiento del problema, probar hipótesis y desarrollar teoría” (Martínez, 2011, p. 23).

Asimismo, para este trabajo se realizó un estudio detallado de la normatividad que consolidó los nuevos esquemas de asociatividad y del acervo documental que sobre su implementación reposa en el departamento del Tolima, y en las dependencias de la RAPE Región Central y el Contrato Plan Sur del Tolima, entre estas normas se encuentran: Constitución Política de 1991; leyes 1450 de 2011, 1454 de 2011, 1530 de 2012, 1551 de 2012, 1617 de 2013, 1625 de 2013; los planes de desarrollo correspondientes a dos periodos de Gobierno nacionales 2010 - 2014 y 2014 - 2018, y a dos departamentales 2012 - 2015 y 2016 - 2019. Igualmente se estudiaron el convenio

de creación de la RAPE Región Central de 2014 y el acuerdo estratégico de creación del Contrato Plan Sur de Tolima de 2013, así como los acuerdos expedidos por la RAPE Región Central de 2014 - 2016 e informes de gestión de dichos esquemas entre 2015 y 2016.

Más adelante se realizaron 10 entrevistas a funcionarios de las entidades relacionadas y a personas que han intervenido en el proceso de creación e implementación de las figuras asociativas. Estas entrevistas se llevaron a cabo con el fin de indagar acerca del funcionamiento y la operatividad de los esquemas implementados en el departamento del Tolima, y fueron semiestructuradas, puesto que “presentan un grado mayor de flexibilidad que las estructuradas, debido a que parten de preguntas planeadas, que pueden ajustarse a los entrevistados” (Díaz, Torruco, Martínez y Varela, 2013, p. 163). De este modo se redujo el formalismo y para los funcionarios entrevistados hubo una mejor adaptación a las preguntas, lo cual generó mayor confianza entre las partes y una fluidez en el suministro de la información.

Ahora bien, la investigación se ha dividido en cuatro capítulos, en el primero se encuentra la conceptualización de la investigación, el enfoque teórico que se tuvo en cuenta para el desarrollo de esta y los antecedentes en Colombia de los esquemas de asociatividad, a partir de un contexto que permita entender, desde la Constitución Política de 1991, cómo se fueron creando los procesos de asociatividad regional en Colombia y las figuras que lo impulsaron, es el caso de los Consejos Regionales de Planificación (Corpes), hasta la creación de la RAPE Región Central y el Contrato Plan Sur del Tolima.

En el segundo capítulo, se analizan aspectos de carácter jurídico, político, fiscal e institucional, fundamentales para el desarrollo de cualquier proceso de asociatividad. Se trata de variables que son requerimientos y su vez limitantes para los territorios asociados, y de las dificultades que enfrentan estas entidades para satisfacerlos y llevar a cabo las metas de ley.

Para ello, primero se realiza un análisis de la normatividad relacionada con los esquemas de asociatividad; en segundo lugar, se hace referencia a aspectos políticos como la voluntad y el fraccionamiento político evidenciado en este tipo de esquemas; y en tercer lugar, se examinan variables de tipo fiscal, como el indicador de generación de recursos propios desarrollado en la medición del índice de desempeño fiscal, y elaborado por el DNP, en tanto que la creación de los esquemas asociativos mencionados incentivarían la búsqueda de autonomía fiscal territorial en el caso de la LOOT. Dicha revisión se centra en los resultados del indicador para los departamentos y del Distrito Capital, los cuales conforman la RAPE Región Central, y se hace un análisis de estos.

Además, se presenta un análisis presupuestal del Contrato Plan Sur del Tolima y se analizan dos indicadores del índice de desempeño fiscal elaborado por el DNP: el indicador de generación de recursos propios y el de dependencia de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) y las regalías. A partir de esa información se examina la importancia de los ingresos de las entidades territoriales para financiar los esquemas de asociatividad de los cuales hacen parte. Por último, se analizan aspectos de la capacidad institucional con los que deben contar las entidades para asumir los esquemas de asociatividad.

El tercer capítulo aborda un análisis de la articulación de los planes de desarrollo: nación - departamento del Tolima (gobernación), en el que se examinan los objetivos generales de los planes, y posteriormente se hace una revisión de tres sectores específicamente (agropecuario, medioambiente e integración regional) que contiene, por un lado, un análisis de la parte estratégica de los planes, y por otro, un análisis del presupuesto ejecutado por parte del departamento del Tolima en los sectores mencionados.

Luego, se presenta la articulación con los ejes estratégicos de la RAPE Región Central, y se verifica si existe una articulación y complementariedad entre los mismos. Finalmente, se establece un análisis presupuestal de las inversiones de la RAPE Región Central, donde se compara el presupuesto programado con el ejecutado.

Cabe aclarar el porqué de la elección de los tres sectores para el análisis. Primero, el sector agropecuario resulta de interés teniendo en cuenta que el agro es el principal sector productivo del Tolima, y que sobre él la RAPE Región Central desarrollará acciones encaminadas a la seguridad alimentaria en una de sus líneas estratégicas. Segundo, el sector de medioambiente se eligió de acuerdo con la importancia que el tema ha adquirido en el departamento, tal como se constata en los debates sobre la explotación minera de La Colosa, y con el hecho de que es una de las apuestas más concretas de la RAPE Región Central, establecida bajo los conceptos de sostenibilidad ambiental y manejo de riesgos frente al cambio climático. Y, por último, el sector de integración regional fue seleccionado por su trascendencia en el desarrollo y por su importancia para la planificación regional; la existencia de este sector dentro de los planes de desarrollo es una garantía para dar continuidad a este tipo de procesos.

El cuarto capítulo, presenta el estudio de caso centrado en la estructura de las figuras implementadas en el departamento del Tolima entre 2010 y 2016. En este apartado se describe y analiza el modo como se ha estructurado la RAPE Región Central y el Contrato Plan Sur del Tolima en sus componentes legal, financiero, de competencias o líneas de acción, presupuestal, administrativo y organizacional. Con ello se pretende evidenciar cómo fue su creación, cómo desarrollan sus acciones, y si realmente se enmarcan en el logro del desarrollo territorial en la región. Para finalizar, en el quinto y último capítulo se presentan las conclusiones de esta investigación.

## Capítulo 1. La descentralización y la asociatividad regional en Colombia

A partir de la Asamblea Nacional Constituyente, y con la expedición de la Constitución Política de 1991, en Colombia se introdujeron cambios importantes, por un lado, el fortalecimiento de la democracia, y por el otro, la distribución de poderes del nivel central a las entidades territoriales a través de la descentralización.

El fortalecimiento de la democracia se refería especialmente a la garantía de derechos, la participación ciudadana y la creación de diferentes partidos o movimientos políticos (Arrieta y Argüelles, 2014). Debido a que la idea del Constituyente era el fortalecimiento de la democracia, se introdujeron varias herramientas de participación (el voto, el referendo, el plebiscito, la revocatoria del mandato, entre otras), pues se buscaba que los ciudadanos tuvieran mayor incidencia en los asuntos públicos.

Por su parte, la descentralización se puso en marcha con el fin de reorganizar el Estado, su objetivo principal era distribuir el poder central a los entes territoriales, sin dejar de considerar las particularidades y los requerimientos que tuvieran los departamentos y municipios. Por ello, las entidades territoriales se convirtieron en el núcleo fundamental de la división político-administrativa, dado que con la descentralización:

Debieron asumir la prestación de servicios públicos que determinara la ley, construir las obras públicas que se necesitaran en lo local, ordenar el desarrollo del territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de los habitantes y cumplir con las demás funciones que les asignara la Constitución y la ley. (Valencia y Karam, 2014, p. 194)

En cuanto al concepto de descentralización, Pamela Usta lo definió como “la facultad que se otorga a las entidades de derecho público, para que puedan gobernarse por sí mismas, a través de la radiación de funciones en sus manos para que las ejerzan de una manera autónoma” (Usta, 2012, p. 12). Con ese propósito se dotó a las entidades territoriales de autonomía, tal como se establece en el artículo 287 de la Constitución Política:

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales. (Constitución Política de Colombia, s.f., Art. 287)

Como se señala en el artículo 1 de la Constitución Política de Colombia, la autonomía en las entidades territoriales presume capacidad de gestionar sobre sus intereses enmarcados en un Estado unitario.

En este sentido, es claro que la descentralización faculta a las entidades territoriales para ejercer su autonomía en cuanto a las “dimensiones política, fiscal y administrativa” (Duque, 2015, p. 112). A continuación se precisan algunas características de estas dimensiones.

La descentralización política se lleva a cabo por medio del incremento de la participación ciudadana y de la capacidad que tienen las entidades territoriales (autonomía) para tomar decisiones en sus territorios. La autonomía política está dada por medio de la elección popular de alcaldes y gobernadores, la utilización de mecanismos de participación por parte de la ciudadanía,

y las nuevas estructuras y competencias dadas a los organismos que ejercen el control político (concejos municipales y asambleas departamentales) (Valencia y Karam, 2014).

La descentralización administrativa se concreta en la transferencia de funciones y competencias a los gobiernos territoriales mediante leyes y decretos. Por lo tanto, a estas entidades les concierne realizar la prestación de los servicios públicos y demás atribuciones que la ley considere están a su cargo.<sup>1</sup> Para Valencia y Karam (2014) este tipo de descentralización se manifiesta en lo siguiente:

- “Transferencia de competencias a los municipios y otras entidades territoriales mediante leyes y decretos nacionales” (Valencia y Karam, 2014, p. 190).
- “Transformaciones en el Poder Ejecutivo nacional en función de la descentralización mediante leyes y decretos nacionales” (Valencia y Karam, 2014, p. 190).
- “Reorganización de los departamentos y los municipios para asumir las nuevas competencias y funciones” (Valencia y Karam, 2014, p. 190).
- “Necesidad de fortalecimiento técnico de la gestión municipal” (Valencia y Karam, 2014, p. 191).
- “Establecimiento de mecanismos para mejorar la coordinación entre las entidades en los diferentes niveles de gobierno” (Valencia y Karam, 2014, p. 191).

Por último, “la descentralización fiscal: está dada por la capacidad que tienen los gobiernos municipales y departamentales de decidir acerca de los recursos monetarios con los que cuenta (ingresos y gastos)”<sup>2</sup> (Valencia y Karam, 2014).

<sup>1</sup> Con la descentralización en Colombia, a las entidades territoriales se les devolvieron las funciones y atribuciones que les pertenecían por ser de carácter regional y/o local.

<sup>2</sup> Cabe señalar que la descentralización fiscal empezó antes de la Constitución Política de 1991, con el Acto Legislativo 01 de 1968 que creó el situado fiscal (distribución de un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación entre los departamentos, intendencias, comisarías y el Distrito Especial de Bogotá con el fin de atender los servicios de educación y salud), seguidamente con la expedición de la Ley 33 de 1968 – por medio de la cual se fortaleció a los

Si bien la Constitución Política les dio atribuciones a las entidades territoriales a través de estos tres tipos de descentralización, en la realidad los resultados fueron diferentes y la autonomía de las entidades se vio limitada. Esto en razón a que los gobiernos territoriales asumieron las competencias y las funciones que les fueron asignadas sin contar con las capacidades y los recursos necesarios. Como resultado, han surgido tensiones entre los territorios y el Gobierno Central, que se traducen en la demanda de mayores recursos, libertad de decisión para realizar sus inversiones, de acuerdo con las necesidades de la población en cada entidad territorial, e independencia para poner en marcha políticas de desarrollo local (Restrepo, 2004).

Dadas estas circunstancias, lo que se observa es que, a pesar del mandato descentralizador de la Constitución de 1991, el Estado colombiano opera por medio de una estructura jerárquica, la cual, según Fernando Carrión, “distribuye el poder o la centralidad entre los distintos niveles en los que está organizado el Estado” (como se citó en Rinde, 2007, p. 80). Es decir, el Estado adoptó un sistema de negociación y arbitraje orientado a lograr equilibrios en los territorios, ajeno al espíritu de la descentralización y la autonomía territorial.

La autonomía de los departamentos y municipios se limita aún más, mediante la expedición de múltiples leyes que recentralizan las acciones regionales y locales. Para dar un ejemplo, se puede citar la Ley 715 de 2001, por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias a las entidades territoriales. Con esta norma, el Gobierno Nacional reglamenta la

fiscos seccionales y municipales mediante la cesión a los municipios de parte del impuesto a las ventas. Con la Ley 14 de 1983 que incrementó las bases gravables de algunos de los impuestos municipales y con la Ley 12 de 1986 permitió aumentar la participación de los municipios en el impuesto al valor agregado – IVA. Este proceso, unido a la aprobación de la Constitución Política de 1991 consolidó la descentralización en Colombia y permitió mejorar y fortalecer fiscalmente a las entidades territoriales, por un lado, tuvieron mejor capacidad tributaria y, por otro, mayores transferencias. El gobierno expidió varias leyes en pro de este fortalecimiento: Ley 358 de 1997 – Ley de endeudamiento territorial, Ley 550 de 1999 – Reestructuración de pasivos, Ley 617 de 2000 – Racionalización del gasto público, entre otras. Asimismo, se realizaron reformas tributarias que contribuyeron a un cambio en el régimen tributario local y así mejorar las finanzas territoriales (Ley 488 de 1998 - Normas en materia tributaria y disposiciones fiscales de las entidades territoriales, y 788 de 2002 – Normas en materia tributaria – impuestos territoriales – cesión del IVA de licores a cargo de las licoreras departamentales) (Rinde, 2007)

destinación de los recursos y las competencias sectoriales en materia de educación y salud a las que deben ajustarse los departamentos y municipios; es decir, el Gobierno ejerce el poder y decide en los territorios, pues tiene el control vertical sobre las inversiones que los gobiernos regionales deben realizar en estos sectores con cargo al Sistema General de Participaciones - SGP.

De igual manera, con la expedición de la Ley 1530 de 2012, encargada de regular la organización y funcionamiento del Sistema General de Regalías por medio de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), se toman decisiones sobre las inversiones que las entidades territoriales quieran realizar en sus territorios y que libremente hayan elegido, siempre con la vigilancia del Gobierno Nacional. Como lo planteó William Jiménez (2010):

En los últimos años se está asistiendo a una recentralización pues se siente con fuerza el papel del Estado centralista, y a la par, se ha recortado la participación de las entidades territoriales en los recursos presupuestales del nivel nacional. (p. 86)

No obstante, se destaca que la nación impulsa programas de asociatividad territorial, bajo un argumento según el cual esta es una alternativa para mejorar la prestación de servicios públicos y ejecutar proyectos necesarios para el desarrollo territorial. Tal es el caso de las Leyes 1450 y 1454 de 2011 y que abrieron una puerta para el establecimiento de nuevos esquemas asociativos y figuras administrativas entre entidades territoriales y para redireccionar la acción gubernamental hacia lo local.

Las dinámicas que se empiezan a generar con la posibilidad de realizar asociaciones entre territorios giran alrededor de la búsqueda de socios, con el objetivo de promover el desarrollo local. A partir de esta premisa se sustenta el cambio de paradigma de la descentralización, y se pone la mirada en los procesos que pudieran generar desarrollo desde el territorio.

De acuerdo con lo anterior, surge la pregunta de investigación para el presente trabajo: ¿cómo contribuyen las figuras administrativas establecidas en la Ley 1454 de 2011 a garantizar la autonomía territorial y la coordinación, si estas se ven obstaculizadas por la recentralización?

### **1.1 Enfoque de desarrollo territorial**

Cuando se habla de desarrollo territorial se hace necesario conceptualizar la palabra territorio, para empezar, se debe aclarar que es un concepto que va ligado a un tema geográfico. Así lo expusieron Schneider y Peyré (2006): “La variable espacial en los últimos años ha pasado a ser el fundamento más importante para la comprensión del dinamismo en ciertas regiones” (Estrada y Olivares, 2017, p. 32).

En torno a este concepto, Boisier (2001) expresó que existen varios tipos: el primero es el territorio natural, este hace referencia a componentes de la naturaleza, es decir, es un espacio que no ha sufrido ningún cambio producto de la intervención humana; el segundo es el territorio equipado, uno que ya ha sido transformado por medio de la intervención humana y cuenta con algún tipo de infraestructura (vías, obras, entre otros); y finalmente el territorio organizado, al que describe como aquel en el que se encuentra establecida una comunidad, con reconocimiento del territorio en el que habita, donde se ha establecido un orden político y administrativo, se han fijado funciones para dicho territorio y se han creado sistemas que se interconectan entre sí. Este último, se constituye como un territorio apto para realizar acciones que promuevan el desarrollo (Boisier, 2004).

Otros enfoques que abordan el desarrollo territorial toman como fundamento las múltiples dimensiones sectoriales (económica, política, administrativa, social, cultural, ambiental política, etc.) que conforman su estructura y buscan satisfacer los intereses de los actores asentados en él

(comunidad, empresas, entidades estatales, etc.) (Di Filippo (2008) como se citó en Estrada y Olivares, 2017).

A su vez, otra perspectiva concibe el desarrollo territorial como desarrollo local; para Boisier (2001) las regiones o los territorios tienen un carácter local. Así definió Vázquez - Barquero (1988) este tipo de desarrollo:

Un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local, en el que se pueden identificar tres dimensiones: una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y, finalmente, una dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local. (Boisier, 2004, p. 10)

Para estas teorías, el territorio es fundamental si se tiene en cuenta que es allí donde se realizan las convergencias entre instituciones públicas y privadas, en pro de la competitividad y el desarrollo. Además, el ordenamiento de este permite dirigir transformaciones de espacios geográficos del desarrollo e impulsa:

Las relaciones funcionales entre regiones, departamentos, municipios y ciudades, entre empresas y sus entornos, y más genéricamente entre los espacios urbanos y rurales, es importante contar con escenarios de organización territorial en función de visiones compartidas de desarrollo, de largo plazo, que guíen la intervención pública y privada en el proceso de desarrollo local, regional y nacional. (Porra, s.f., párr. 2)

En suma, al analizar los enfoques teóricos se puede decir que los esquemas de asociatividad y las figuras administrativas se enmarcan teóricamente en los planteamientos formulados por los autores, bajo la premisa de que los territorios pueden generar dinámicas sectoriales, según los ejes estratégicos establecidos por las entidades que los integran. De igual modo, si se considera la articulación entre los actores que intervienen en dichos esquemas, se pueden impulsar sinergias entre las organizaciones que influyen en el proceso, a favor de un desarrollo territorial y local de manera sostenida.

## **1.2 Concepto de autonomía**

Como se dijo anteriormente la Constitución Política de Colombia dotó a las entidades territoriales de autonomía, tal como se establece en el artículo 287 de la Constitución Política de 1991 “las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley”. La Corte Constitucional en Sentencia C-517 de 1992 la define como “un cierto grado de libertad en la toma de decisiones por parte de un determinado ente jurídico en relación con otro”, así se entiende que las entidades territoriales son autónomas, en la medida que se responsabilicen por sí mismas de las funciones que les han sido asignadas, de sus intereses y necesidades, ajustándose a los parámetros de un orden unificado de Estado unitario.

## **1.3 Concepto de coordinación**

La Corte Constitucional en Sentencia C-983 de 2005 lo define así:

El principio de coordinación implica, una comunicación constante entre los distintos niveles para armonizar aquellos aspectos relacionados, por ejemplo, con la garantía de protección de los derechos constitucionales fundamentales, así como aquellos asuntos vinculados con el efectivo cumplimiento de las metas sociales del Estado. En esta misma

línea se pronuncia la Ley 489 de 1998 cuando al referirse al principio de coordinación confirma la necesidad de colaboración entre las distintas autoridades administrativas con miras a garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones, así como el logro efectivo de los fines y cometidos estatales.

La existencia de coordinación entre entidades territoriales implica una colaboración conjunta entre los diferentes niveles de gobierno y que garantice la obtención de objetivos comunes.

#### **1.4 Origen de los esquemas de asociatividad en Colombia**

Los esquemas de asociatividad desarrollan mecanismos que buscan crear instrumentos de desarrollo para las regiones, contribuir a su integración económica y social, y disminuir los desequilibrios territoriales. Estos conllevan al fortalecimiento de la planificación y la articulación de los distintos niveles de gobierno, entre otras acciones institucionales.

En el país el proceso inició con el ordenamiento de los territorios y con la implementación de procesos de planificación en estos. La Constitución Política de 1886 estableció una estructura gubernamental centralista, y posteriormente, con la reforma constitucional de 1910, por medio del Acto Legislativo No. 3, se pretendió impulsar el manejo de los bienes y servicios de los departamentos, es decir, se logró que el país tuviera una condición de Estado unitario, pero con aproximaciones a una descentralización administrativa (Llanos, 2002).

Asimismo, el Acto Legislativo No. 1 de 1945 hizo referencia al ordenamiento de los territorios y dividió el territorio nacional en “Departamentos, Intendencias y Comisarías; aquellos y estas, en Municipios o Distritos Municipales”, al tiempo que eliminó las provincias y creó la figura de Distrito Especial para Bogotá. El Acto Legislativo No. 5 de 1954 autorizó la creación de los “establecimientos públicos”, para lo cual combinó aspectos territoriales con la prestación de

servicios, y más adelante, con la expedición del Acto Legislativo No. 1 de 1968, se empezó a hablar de planificación y desarrollo económico y social.

A partir de allí se inició en Colombia una política nacional de planificación en los territorios, y por medio de esta, el DNP promovió el diseño de los planes de desarrollo para algunas regiones (Herrero, 2002). Por su parte, el Decreto 1306 de 1980 reglamentó el artículo 3° de la Ley 61 de 1978, y el artículo 9° de la Ley 30 de 1969, sobre planes integrales de desarrollo para el Distrito Especial de Bogotá y para los municipios y centros urbanos mayores a 20 000 habitantes. Cabe agregar:

[Que] la Ley 38 de 1981 definió las formas de concertación de las fuerzas económicas y sociales en los organismos de planeación y los procedimientos para elaborar el Plan de Desarrollo Económico y Social de que trata el artículo 80 de la Constitución Nacional. (Departamento Nacional de Planeación [DNP ], 2018, p. 262)

También su Decreto Reglamentario 1527 de 1981 definió el contenido de los planes de desarrollo departamentales. Después, con la expedición de la Ley 76 de 1985, se establece un sistema integral de planeación, se crean las figuras de las regiones de planificación (Corpes) para todo el territorio nacional, se concibe la región de planificación de la Costa Atlántica, y con los decretos 3083, 3084, 3085 y 3086 de 1986 se constituyen las demás regiones de planificación para el país: Amazonía, Orinoquía, Occidente Colombiano y Centro Oriente.

Finalmente, la creación de estas regiones consistía en la implementación de una política de planificación guiada por el DNP, donde las regiones incidían en la programación que la nación planeara para ellas (Herrero, 2002).

### 1.4.1 Figuras asociativas en Colombia.

Antes de la década de los años ochenta se iniciaron varios ejercicios que harían posible la construcción de regiones en Colombia. A pesar de ello, solo hasta la expedición de la Ley 76 de 1985 comenzó el proceso para la creación de regiones de planificación o Corpes. Los principales ejercicios de regionalización realizados antes de 1985 se describen en la Tabla 1:

Tabla 1. *Modelos de regionalización en Colombia antes de entrar en vigor la Ley 76 de 1985*

Fuente: adaptado de Chamorro, 1997

<b>Modelo</b>	<b>Descripción</b>
Modelo de regionalización, 1969.	La finalidad de este modelo era la jerarquización de los centros urbanos; para su diseño se tuvo en cuenta la teoría de los polos de desarrollo.
Modelo de regionalización nodal, 1976.	Con este modelo se pretendía la configuración de una red urbana basada en la delimitación de las áreas y centros administrativos que estuvieran en la capacidad de orientar el desarrollo. Estas áreas serían la base para la definición de regiones político - administrativas.
Regiones para la descentralización administrativa, 1976.	Con este modelo se pretendía crear una nueva división del territorio por medio de unidades geográficas que fueran mayores que los departamentos; hacia allí se debía orientar la descentralización administrativa.
Modelo de regionalización nodal actualizado, 1980.	Su objetivo era realizar la delimitación de regiones mediante la elección de áreas que se consideraran importantes para llevar a cabo el intercambio de bienes con los centros o polos de desarrollo que existieran dentro de la región.
Regionalización por niveles de desarrollo departamental, 1984.	Con este modelo se pretendía dar alternativas para la agrupación de departamentos y que cumplieran con aspectos como contigüidad geográfica con características sociales, económicas, ambientales similares, con el fin de generar niveles similares de desarrollo.

### 1.4.2 Creación de los Consejos Regionales de Planificación (Corpes).

Los Corpes fueron promovidos con el propósito de “construir una región con capacidad de autogestión, interlocución y negociación con el nivel nacional” (Chamorro, 1997, p. 118). Es decir, se buscaba un acercamiento y articulación entre nación y territorio, a través de la ejecución de acciones para mejorar las problemáticas evidenciadas en los territorios, para lo cual era necesaria la coordinación de políticas públicas entre los diferentes niveles gubernamentales (nación, departamentos, municipios). De este modo, se establecían los cimientos para que en materia

presupuestal se pudieran potenciar las inversiones públicas territoriales, aproximándolas a las problemáticas de cada región<sup>3</sup> (Secretaría Distrital de Planeación [SDP], 2014).

La expedición de la Ley 76 de 1985 dio vida a esta iniciativa con la conformación de la Región de Planificación de la Costa Atlántica; posteriormente se inició la conformación de los Corpes en otras cuatro regiones del país: Occidente, Centro Oriente, Amazonía y Orinoquía (Secretaría Distrital de Planeación [SDP], 2014, p. 1).

Estos consejos dependían del DNP, carecían de personería jurídica y su presupuesto estaba dado por el fondo de inversiones para el desarrollo regional establecido en el artículo 12 de la Ley 76 de 1985. A través de ellos se pretendió eliminar la intermediación que los departamentos ejercían entre la nación y el territorio. Sin embargo, existía una ambigüedad, debido a que no se clarificó si estas entidades eran apoderados de la nación o representantes de las regiones<sup>4</sup>.

Conviene precisar que a los Corpes se les asignaron funciones de coordinación interinstitucional, entre los niveles administrativos. Su tarea principal era la de propiciar la planeación de los territorios, apoyar a las regiones en el desarrollo de capacidades para la toma de decisiones, y garantizar la participación de las regiones en la construcción del plan de desarrollo nacional, por medio de la elaboración de planes regionales que evidenciaran las problemáticas del territorio. Como corolario, los Corpes fueron encargados de la verificación del cumplimiento de los planes territoriales (Chamorro, 1997).

<sup>3</sup> Es pertinente aclarar que el país estaba atravesando por un proceso difícil, al existir tensiones entre el Gobierno y los ciudadanos, resultantes de paros cívicos de las centrales obreras que exigían reivindicaciones de carácter salarial de los trabajadores formales e igualmente soluciones a problemáticas que afectaban la mayor parte de la población, como malos servicios públicos, etc. En 1986 el Acto Legislativo No. 1 permitió la elección popular de alcaldes y empezó un proceso descentralizador con el que se le dio mayor representatividad a las entidades territoriales.

<sup>4</sup> Apoderados de la nación, como el organismo que permitiera la coordinación interinstitucional entre niveles de gobierno (nación, departamentos, municipios). Representantes de las regiones, como voceros, para obtener presencia y hacer parte de la toma de decisiones en el Gobierno Central, con lo que se disminuyen las diferencias regionales.

Con los Corpes también se pretendía que las regiones desarrollaran un papel de articulación con la nación, es decir, que las relaciones entre el Gobierno Central y los departamentos (de arriba abajo y viceversa) se llevaran a cabo de manera eficaz y oportuna, para lo cual se establecieron los sistemas de planeación, presupuestación y coordinación.

No obstante, se evidenció que los Corpes, desde su creación, tuvieron fallas en la definición de su papel integrador en el proceso de planificación, pues sus funciones y competencias eran ambiguas, y no existieron mecanismos que permitieran realizar acuerdos de manera sectorial para la planificación y presupuestación entre el nivel nacional y regional, así como faltó liderazgo para la consolidación de los planes de acción y oficinas departamentales de planeación. De ahí que los Corpes fueran perdiendo credibilidad y representatividad en las instituciones nacionales (Corporación para el Desarrollo de la Investigación y para la Docencia Económica [CIDE], 1995).

Posteriormente, la Constitución Política de 1991 creó la figura de las Regiones Administrativas y de Planificación, las cuales, sumado a la elección popular de gobernadores, desvirtuaron los Corpes, hasta el punto en que dejaron de ser pertinentes en las regiones. A partir de ese momento, el Gobierno Nacional inició un proceso de reglamentación territorial: aparecieron la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación Estatal), y el Decreto 111 de 1994 (Estatuto Orgánico de Presupuesto), en los cuales no incluyeron a los Corpes (Chamorro, 1997) y su papel se desvirtuó completamente, hasta su desaparición.

#### **1.4.3 Región Administrativa y de Planeación (RAP).**

Como queda dicho, con la Constitución Política de 1991 se estableció la posibilidad de crear las regiones administrativas y de planificación (RAP), como nuevas alternativas para la integración y asociación de entidades territoriales (agrupación de dos o más departamentos), con personería

jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio; su objetivo fue el de generar desarrollo económico y social.

Solo veinte años después, con la expedición de la LOOT (Ley 1454 de 2011) se reglamentó y desarrolló la RAP. Mediante esta norma se decidió que su conformación se realizaría por medio de una ordenanza expedida por la Asamblea departamental. Además, se ordenó que la RAP deberá formarse por departamentos limítrofes geográficamente, y que su presupuesto se conformará con aportes que realicen las entidades que la integren (Usta, 2012).

A pesar de que ya existían mecanismos de asociatividad, esta ley también creó las posibilidades de asociación de otras entidades territoriales, como los municipios y áreas metropolitanas, entre otros, y surgieron varias iniciativas de asociatividad. Por ejemplo, en 2001, Bogotá y Cundinamarca iniciaron el desarrollo de una RAP, y avanzaron a tal punto que el Gobierno Nacional expidió el documento Conpes No. 3256 de 2003, mediante el cual se daban las directrices que orientaban el proceso de consolidación de la región Bogotá - Cundinamarca.

Cabe resaltar que este proceso mostró avances importantes en la medida en que se pensó el desarrollo territorial no desde la división administrativa consagrada en la Constitución, sino desde otras formas de organización territorial que fortalecieran las capacidades de cada una de las entidades asociadas, de similares características poblacionales y socioculturales.

A pesar de la conformación de la mesa de planificación regional Bogotá - Cundinamarca, el proceso no fue exitoso. Tal como lo planteó Natalia Andrea Burgos en su tesis “Análisis del proceso de integración regional Bogotá - Cundinamarca en el periodo 2000 - Julio 2010”, si bien se logró que el proceso estuviera en la agenda de los gobiernos locales, la falta de comunicación entre actores, las diferentes percepciones acerca del proceso, la rivalidad entre poderes, la falta de

consenso y la ausencia de voluntad política e institucional, impidieron que el proceso fuera llevado a cabo con éxito (Cuevas, 2011).

Otro ejemplo interesante fue el intento de conformación de la región sur colombiana en 2002. Esta idea se originó en la IV Cumbre de Gobernadores de la Región Sur Colombiana, y a partir de ella se decidió estructurar una región de planificación incluyendo los departamentos de Caquetá, Huila, Putumayo, Nariño, Cauca y Tolima. Lo anterior con miras a mejorar la competitividad y el acceso al mercado internacional, pero este proceso fracasó (Secretaría Distrital de Planeación [SDP], 2014).

La conformación de otras regiones colombianas también ha sido planteada: la región Pacífica, el gran Santander, Eje Cafetero, región Caribe y Amazonía. Como en los anteriores ejemplos, ninguna prosperó, pues además de sus similitudes en aspectos geográficos y económicos, entre otros, debe existir voluntad política, una que haga posible impulsar desde la nación tales iniciativas de regionalización.

Pese a ello, la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial creó las condiciones para el desarrollo de figuras con carácter asociativo que dieron lugar a la constitución de las regiones administrativa y de planeación, la región administrativa y de planeación especial y a otros esquemas de asociación entre áreas metropolitanas, distritos especiales y municipios. Igualmente, a través de la Ley 1450 de 2011 se crearon otros mecanismos colaborativos, tales como los Contratos Plan, las asociaciones público - privadas y los convenios interadministrativos, entre otros.

La promulgación de dicha ley desarrolló los artículos 306 y 325 de la Constitución Política, e incorporó los procedimientos que se requerían para dar trámite a la conformación de regiones administrativas entre el Distrito Capital y los departamentos circunvecinos. En consecuencia, se

conformó la RAPE Región Central, entre los territorios de Bogotá D.C., Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Meta, para el “desarrollo socioeconómico de las entidades territoriales con una perspectiva regional que trascienda sus límites político – administrativos” (Secretaría Distrital de Planeación [SDP], 2014, p. 146).

En contraste con la experiencia de los Corpes, la RAPE Región Central es una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Su objetivo, como está establecido en el artículo 5 del Acuerdo Regional No. 1 de 2014, es: “garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, así como el desarrollo económico y social, la inversión, la competitividad del territorio objeto de su competencia y el bienestar de sus habitantes” (Región Administrativa y de Planeación Especial [RAPE], 2018, p. 1).

#### **1.4.4 Contratos Plan.**

Con la Ley 1450 de 2011 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014” (preámbulo) Prosperidad para todos, se le dio vida a la figura de los Contratos Plan. Y posteriormente con la Ley 1753 de 2015 se modificó el artículo 8 de esta donde los contratos fueron concebidos:

[Como] un acuerdo marco de voluntades de carácter estratégico entre la nación y las entidades territoriales plasmado en un documento que contiene los arreglos programáticos y de desempeño definido entre estas para la ejecución asociada de proyectos de desarrollo territorial que contemplen la concurrencia de esfuerzos de inversión nacional y territorial”.

(Art. 198)

Es decir, un instrumento que permite la articulación de recursos y acciones entre la nación y los territorios (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

Asimismo, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en su artículo 18° se refiere a los Contratos Plan así:

La Nación podrá contratar o convenir con las entidades territoriales, con las asociaciones de entidades territoriales y con las áreas metropolitanas, la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial. En los Contratos Plan que celebren las partes, se establecerán los aportes que harán, así como las fuentes de financiación respectivas. (Ley 1454, 2011)

La Ley 1454 de 2011 define el Contrato Plan como un instrumento que respalda la ejecución asociada de proyectos y motiva modelos de asociatividad entre los diferentes niveles de gobierno; a su vez, supone un acuerdo de voluntades entre estos o entre las asociaciones que se conformen. Allí deberán quedar plasmados los compromisos de las partes para llevar a cabo programas y proyectos de manera articulada con lo dispuesto en los planes de desarrollo de cada una las partes que intervienen en el Contrato Plan. (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2013)

Para el DNP (2013) tales contratos podrían realizarse así: “Entre la nación con una o varias entidades territoriales, entre entidades territoriales y/o entre las autoridades ambientales con las anteriores” (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2013, p. 48)<sup>5</sup>.

El Contrato Plan emana de una directriz de ordenamiento y desarrollo territorial y se plantea con la finalidad de institucionalizar el principio de coordinación, además se intenta motivar la asociatividad entre entidades territoriales.

Ahora bien, para el caso del departamento del Tolima, en 2013 se firmó el Contrato Plan de la Nación con la región sur del departamento. Fue un contrato que estableció un acuerdo estratégico para el desarrollo del territorio, entre el director del DNP, el gobernador del Tolima, el director de

<sup>5</sup> Vale la pena decir, que aún no se han adoptado Contratos Plan entre entidades territoriales o con autoridades ambientales. Sólo se pusieron en marcha aquellos en donde participa la nación.

la Cortolima, y los alcaldes de los municipios de Ataco, Chaparral, Coyaima, Natagaima, Ortega, Planadas, Rioblanco, Roncesvalles, San Antonio.

Es importante aclarar que el sur del Tolima ha sido un territorio golpeado por la violencia y la pobreza, por lo que presenta una situación de rezago frente a otras zonas del país, lo que determina su prioridad desde el nivel central. Esta zona ha tenido acceso limitado a sectores sociales como salud, educación, agua potable y saneamiento básico y vivienda, tiene índices de necesidades básicas insatisfechas (NBI) (66% promedio en 2011) y miseria (30% promedio en 2011) mayores al promedio nacional (10,6% promedio en 2011).

Por su parte, las zonas rurales en el sur del Tolima tienen precarias condiciones de vida, por lo que no se desarrolla, ni se aprovecha el potencial productivo de la región (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2013). Además, en esta zona han hecho presencia movimientos guerrilleros que aún permanecen, por esa razón es primordial en el proceso de reconciliación y en el marco para la resolución de conflictos y construcción de la paz en el país.

Aunque ha habido múltiples procesos a lo largo de la historia de Colombia en pro de la construcción de regiones, los mayores avances se presentaron con la implementación de los Corpes, que dieron paso a las RAP y que permitieron que a través de la expedición de la Ley 1454 de 2011 se establecieran diversos esquemas de asociatividad regional. Sin embargo, no basta con la reglamentación de la ley, existen variadas condiciones que deben cumplir las entidades territoriales para llevar a cabo con éxito estos procesos, como se estudia en el capítulo siguiente.

## Capítulo 2. Condicionantes de los esquemas de asociatividad regional

En el presente capítulo, se realiza un análisis de aspectos de tipo jurídico, político, fiscal e institucional que condicionan los esquemas de asociatividad. Se trata de elementos que son requerimientos y a su vez se convierten en limitantes para los territorios asociados, y de las dificultades que enfrentan estas entidades para satisfacerlos y llevar a cabo las metas de ley.

La Ley 1454 de 2011, enmarcada en la descentralización territorial, establece la asociatividad como uno de sus principios rectores, e instaura los esquemas asociativos territoriales con el fin de que el Estado impulse estos procesos para promover el desarrollo. La finalidad de dichos esquemas es el cumplimiento de funciones administrativas (de coordinación y complementariedad) y la prestación de servicios públicos<sup>6</sup> de manera articulada con las entidades que las conforman (Congreso de la República de Colombia, 2011).

Cabe señalar que con los esquemas de asociatividad se pretende el fortalecimiento institucional entre las entidades territoriales y entre los diferentes niveles de gobierno. Para el DNP (2013b): “las figuras asociativas son instrumentos de articulación y desarrollo territorial, que parten de las propias entidades territoriales de manera cooperativa para abordar problemas y temáticas conjuntas” (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2013, p. 13). Así, al asociarse, las entidades asumen de manera conjunta competencias o funciones que ayudan a agilizar procesos, economizar costos y racionalizar recursos, con el objetivo de mejorar la gestión local para impactar en mayor proporción a las comunidades.

<sup>6</sup> Los esquemas de asociatividad buscan prestar servicios tales como generación de nuevos productos turísticos; innovación en sectores agrícolas; consolidación de canales de comercialización para la producción agropecuaria; impulso a la competitividad regional y a la generación de ingresos en las zonas rurales; garantizar el acceso de agua potable, conservación ambiental y de ecosistemas estratégicos; adaptación y mitigación del cambio climático; fomento al buen gobierno; construcción de una identidad regional; fortalecimiento de los servicios logísticos y de infraestructura, entre otros.

Se podría decir que lo bueno de estos esquemas es que su existencia depende del cumplimiento de los objetivos trazados por las entidades territoriales que hagan parte de ellos, dichos objetivos deben responder a la solución de problemáticas comunes, y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los territorios que hagan parte de estos. Para su cumplimiento deberían utilizarse políticas públicas que se diseñen e implementen de manera articulada con los territorios, y en las que se considere un enfoque tanto territorial como poblacional. Además, es indispensable contar con los recursos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos.

De esta forma, los esquemas de asociatividad garantizarían su accionar y contarían con las condiciones para el cumplimiento de los objetivos fijados. Es oportuno recordar que para su implementación requieren ciertos insumos, los cuales a su vez se pueden convertir en obstáculos, como se analiza a continuación:

## **2.1 Aspectos jurídicos – normatividad**

La principal condición para la existencia de los esquemas asociativos es la normatividad, puesto que da las pautas para su implementación y de cierto modo puede facilitar o limitar dichos procesos.

La Ley 1454 de 2011 introdujo el principio de asociatividad en el ordenamiento territorial, bajo la premisa de que la unión de varias entidades territoriales podría generar “economías de escala, sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes”; cabe preguntarse, ¿cuál sería el interés de las entidades territoriales para hacer uso de alguno de los esquemas planteados por la ley y asociarse?

Para responder esta pregunta se puede decir que los territorios buscan asociarse por varias razones: según varios autores, la asociatividad garantiza intercambios de bienes y servicios entre las entidades que se asocian, permite la construcción de un canal de comunicación que reúne

problemáticas, a su vez, hace posible la construcción de soluciones de manera conjunta en pro del interés general de los asociados, y es capaz de generar desarrollo (como se citó en Posada, Campuzano y Berrocal, 2017). Al respecto, la Agencia Presidencial de Cooperación (2017) planteó que la asociatividad en Colombia es:

Una estrategia para la construcción de capital social y la generación de economías de escala, porque genera inclusión productiva e integración en cadenas productivas regionales y nacionales y porque funciona como modelo de cooperación entre actores, para el desarrollo territorial. (Posada, Campuzano y Berrocal, 2017, p. 4446)

Las entidades territoriales ven como una oportunidad la asociación territorial, en la medida en que pueden llevar a cabo, y de manera conjunta, proyectos que trascienden sus fronteras político-administrativas, lo que se genera un mayor impacto en sus comunidades. Adicionalmente, se promueve la cohesión territorial, así como lo manifestó el DNP (2013) por medio de la siguiente estrategia:

Establecimiento de unos vínculos entre estos territorios que les permitan aprovechar sus ventajas comparativas hacia una mayor competitividad y eficiencia territorial, evitando los procesos de concentración excesiva de actividad, polarización territorial y desigualdad social, en beneficio de los objetivos de cohesión social, equidad territorial y calidad ambiental que se derivan de un desarrollo equilibrado y sostenible. (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2013, p. 12)

En torno a ello, la Constitución Política de 1991, en su artículo 306, establece que dos o más departamentos podrán asociarse y conformar regiones administrativas y de planificación (Constitución Política de Colombia), a través de la Ley 1454 de 2011, por medio de la cual se expide la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Allí se establecen varios tipos de

esquemas asociativos que pueden realizarse, sea entre entidades territoriales o entre corporaciones autónomas regionales, como se presenta en la Figura 2.

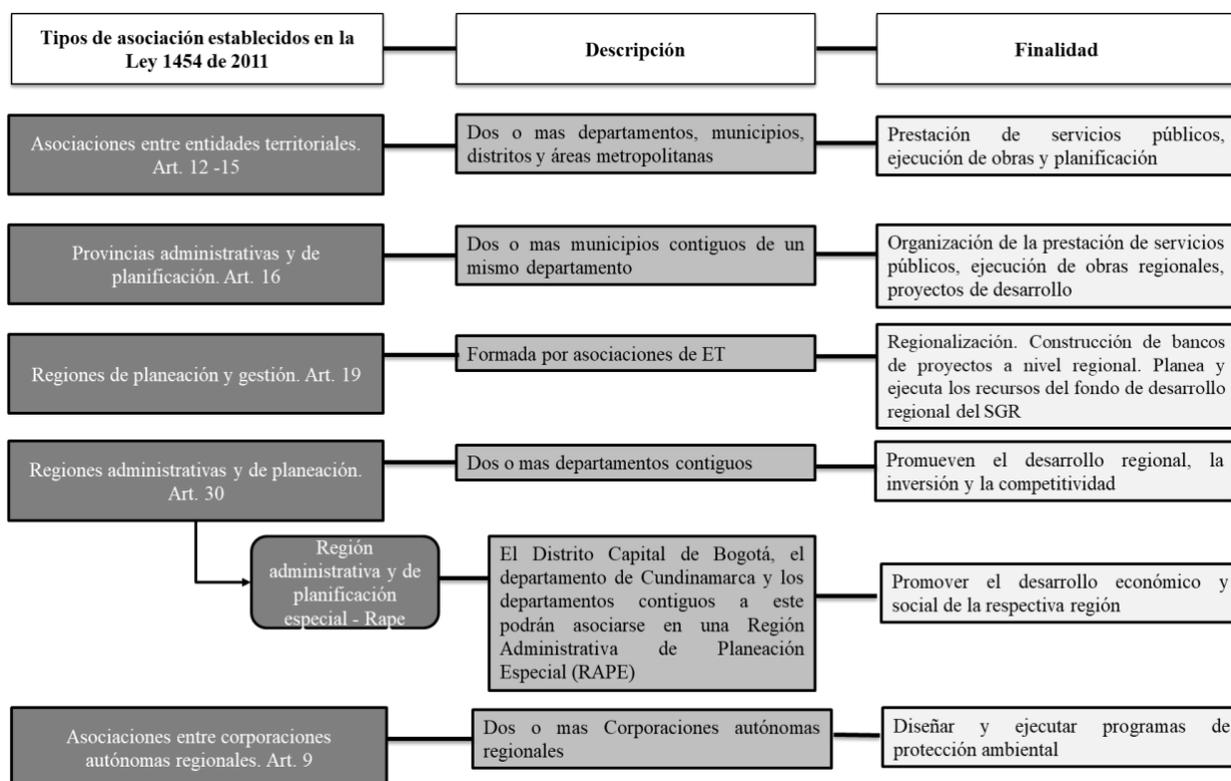


Figura 3. Esquemas de asociatividad establecidos en la Ley 1454 de 2011

Fuente: adaptada de Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2013)

La ley permite la configuración de manera autónoma de asociaciones de dos o más entidades territoriales (municipios o departamentos) con el fin de cumplir de manera conjunta con la prestación de servicios públicos, ejecución de obras de carácter regional, y de llevar a cabo funciones de planificación, siempre en pro del desarrollo general de los territorios y de sus habitantes.

Como se observa en la Figura 2, la finalidad de estos esquemas va encaminada a un nuevo razonamiento hacia la planificación y el desarrollo de los territorios, dado que estos posibilitan

trazar objetivos de manera conjunta por las entidades que se asocian, y su creación se limita en el tiempo y depende del cumplimiento de los propósitos para los cuales fueron conformadas.

Nótese que la ley establece diversos tipos de asociaciones para las entidades territoriales a favor del desarrollo de posibles sinergias y mejoras de la competitividad, pero hay ciertos temas que no quedan del todo claros, por ejemplo, en el artículo 9, en su cuarto párrafo se establece:

[Que] el Gobierno Nacional promoverá la conformación de esquemas asociativos a través de gestión, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas y entidades territoriales económicamente desarrolladas, para que se asocien con las más débiles, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial previstos en los numerales 8 y 15 del artículo 3o de la presente ley. (Ley 1454, 2011, Art. 9)

Allí la ley se refiere a unos incentivos que serán otorgados por el Gobierno Nacional, mas no aclara qué tipo de incentivos son (financieros, administrativos, acompañamiento técnico, etc.), por lo que las entidades territoriales podrían tener grandes expectativas al respecto frente al Gobierno Nacional.

Por otro lado, esta ley en su artículo 19 hace referencia a la creación de las Regiones de Planeación y Gestión (RPG), con el objetivo de fundamentar el proceso de regionalización de competencias y recursos, enmarcado en una visión de desarrollo hacia la complementariedad, concurrencia y subsidiariedad. Su objetivo es constituir bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional, asumidos por las entidades que las conformen, y debe establecerse por el tiempo de desarrollo y ejecución de estos, lo que hace que esta figura tenga un carácter temporal.

La LOOT también establece que la nación podrá cofinanciar proyectos estratégicos de las RAP, esto es, proyectos de impacto de carácter regional y que estén articulados entre los diferentes planes de desarrollo de las entidades asociadas y la nación. Es de vital importancia dicha articulación de los planes de desarrollo, así como se establece en la Ley 152 de 1994, puesto que ello supone una garantía para la financiación de programas y proyectos, teniendo en cuenta que es del interés de la nación dar cumplimiento a su plan de desarrollo, y al estar articulado con los de las entidades que conformen las RAP, se pueden alcanzar las metas establecidas en los diferentes niveles de gobierno.

Adicional a la LOOT, en 2011 también se constituyó el Sistema General de Regalías (SGR) a través del Acto legislativo 05 del 18 de julio de 2011, el cual establece que las entidades territoriales podrán financiar proyectos encaminados al desarrollo social, económico y ambiental. Igualmente, con el Sistema General de Regalías (SGR) se crearon los fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; y de Ahorro y Estabilización (Congreso de la República de Colombia, 2011), esto conlleva que los esquemas de asociatividad regional establecidos en la LOOT, y cuyo fin es el desarrollo territorial, podrán acceder a recursos de estos fondos por medio de proyectos que garanticen este fin<sup>7</sup>.

El nuevo sistema incentiva la competitividad regional al promover la integración regional de departamentos, municipios y distritos relativamente homogéneos, de manera libre y dinámica para desarrollar proyectos que respondan a necesidades regionales, que fortalezcan sus áreas de influencia y permitan aprovechar las economías de escala que pueden generar la coincidencia de prioridades a nivel regional. Asimismo, deben ayudar a

<sup>7</sup> Es pertinente aclarar que esta norma, además de tener una naturaleza política y administrativa, también es técnica, debido a que la asignación de recursos está supeditada a la presentación de proyectos bajo los parámetros establecidos en los acuerdos expedidos por la comisión rectora del SGR que reglamentan dicha ley.

evitar limitaciones derivadas de la división política de municipios y departamentos.  
(Benítez, 2013, p. 163)

Conviene añadir que el SGR trajo consigo centralidad, debido a que el Gobierno Nacional tiene injerencia (no total, por medio de su voto en los OCAD<sup>8</sup>) en las inversiones que las entidades territoriales y los esquemas de asociatividad realizan con recursos de regalías, lo que implica menor autonomía por parte de estas. Para soportar lo anterior, se exponen varios ejemplos al respecto:

- Los proyectos que se presentan a los fondos de desarrollo regional y de compensación regional, son revisados por el DNP<sup>9</sup>, adicionalmente, asumiendo la función de delegación del gobierno nacional ante los OCAD municipales y departamentales, también realiza dicha tarea, así mismo, los ministerios realizan la revisión de los proyectos según el sector al cual pertenezca éste; en este punto se encuentran limitantes para las entidades que los formulan, dado que cada revisor tiene criterios y requerimientos diferentes a los que exige el Acuerdo (Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, 2017) y de ellos depende el visto bueno a la verificación de los requisitos, para posteriormente darle viabilidad a los proyectos en el OCAD. Si no hay aval sectorial del respectivo ministerio, el proyecto no tiene futuro para ser financiado por el SGR.
- El Decreto 2190 del 28 de diciembre de 2016 centralizó la forma de realizar los pagos a la ejecución de los proyectos. Con la expedición de este decreto, es el Ministerio de Hacienda el que realiza el giro de los recursos aprobados de un proyecto a favor de terceros, dicho de otro modo, los recursos ya no son girados a la entidad territorial beneficiaria del proyecto, el manejo presupuestal quedó centrado en la nación, pero, vale la pena aclarar

<sup>8</sup> Organo Colegiado de Administración y Decisión.

<sup>9</sup> En los proyectos del Fondo de Ciencia y Tecnología e Innovación, el DNP no tiene injerencia.

que las entidades territoriales siguen siendo independientes en cuanto a la elección de sus ejecutores. Respecto a los rendimientos financieros, las entidades territoriales se ven limitadas frente al uso de estos, teniendo en cuenta que ahora solo pueden disponer de ellos al finalizar el bienio correspondiente. Anteriormente, para el uso de los rendimientos financieros por ejemplo, de las asignaciones directas, el tesorero de las entidades territoriales expedía una certificación de los rendimientos existentes para su utilización en cualquier momento del bienio.

## **2.2 Aspectos políticos – voluntad política**

La descentralización trajo consigo múltiples cambios en el accionar de las entidades territoriales, políticamente permitió la participación democrática y esto implicó la creación de diversidad de partidos y corrientes políticas, que en algunas ocasiones imponen sus intereses políticos de grupos particulares sobre los procesos que se desarrollan en los territorios. Teniendo en cuenta que las entidades territoriales a partir de la expedición de la Ley 1454 y 1450 de 2011, pueden hacer parte de esquemas asociativos o figuras de coordinación y estas nacen de un acuerdo entre voluntades entre los mandatarios de las diferentes entidades territoriales, podría decirse que las corrientes o ideales políticos pueden influir para la conformación e implementación de este tipo de procesos. Si bien es cierto, que en una democracia los partidos políticos son los mecanismos para canalizar esas visiones de futuro, en la realidad muchas veces se da un fraccionamiento de éstos por intereses de facción y por estrategia electoral. Esto dificulta que los territorios tengan canales para desarrollar una visión de desarrollo a futuro. Cada cuatro años los gobiernos entrantes deberían mantener un hilo conductor para así garantizar la efectividad de muchos procesos que inician. No obstante, el fraccionamiento político y los compromisos de los mandatarios ocasionan grandes pérdidas económicas y sociales en los territorios, un fenómeno que en ocasiones se

entiende como falta de voluntad política. Todo ello, acrecienta la desconfianza de la ciudadanía en las instituciones del Estado, las cuales cambian con frecuencia. (Rosanvallon, 2015).

No hay que olvidar que figuras como la RAPE Región Central o el Contrato Plan están dados mediante la firma de un acuerdo de voluntades, por lo que el reto es darle continuidad al mismo cada vez que llega un nuevo mandatario al Gobierno. No obstante, muchas veces esta voluntad se ve quebrantada por los cambios de gobierno<sup>10</sup> o de diferencias en las corrientes políticas de los gobernantes que amenazan la sostenibilidad de los procesos<sup>11</sup>.

Para el caso de la RAPE Región Central, y teniendo en cuenta las entrevistas realizadas a funcionarios de la entidad, se evidencia que cada vez que cambian los gobiernos de las entidades territoriales que la conforman, los funcionarios hacen un proceso de empalme y de concientización ea los nuevos dirigentes acerca de la importancia de este instrumento de asociatividad, así como de la misión y la visión de la RAPE Región Central, con el fin de darle continuidad a los procesos que se iniciaron en los periodos anteriores y que los nuevos mandatarios desconocen. Lo anterior se hace con el propósito de seguir contando con su voluntad política en pro del cumplimiento del acuerdo de voluntades, por medio del cual se le dio creación a la entidad.

Con respecto al Contrato Plan Sur del Tolima, según información dada por una funcionaria de la gerencia territorial del Contrato Plan, este se ha visto afectado por diferencias políticas entre la Gobernación del Tolima y la nación, puesto que el gobernador de turno en el periodo 2012 - 2015 tuvo discrepancias con los organismos nacionales (Linares A, comunicación personal, 19 de marzo de 2019).

<sup>10</sup> Cabe anotar que las dificultades con los cambios de gobierno se presentan en todos los niveles del sector público.

<sup>11</sup> La voluntad política también se asocia con el ordenamiento territorial, este último busca un balance entre varias dimensiones: económica, ecología, ambiental, social, cultural, etc. Desde la voluntad política se busca la obtención de beneficios por decisiones relacionadas con el logro del ordenamiento de los territorios.

Para la elección de la gerencia territorial en el periodo 2012 - 2015, el gobernador del Tolima quien en ese momento presidía el Consejo Directivo del Contrato Plan, sugirió a sus miembros que la elección de la Gerencia se realizara a través de una evaluación de hojas de vida, en la que se postularon los candidatos a través de una convocatoria abierta y se evaluaron por un sistema de puntos que el DNP propuso; lo anterior con el fin que la persona que estuviera a cargo del Contrato Plan, no estuviese allí por un tema burocrático, más bien, que fuera una persona técnica que manejara de manera imparcial dicho contrato. Así se realizó el proceso de convocatoria, y al final se seleccionaron 10 hojas de vida y de estas el Consejo Directivo escogió el Gerente Territorial. Sin embargo, esto generó molestia en el Gobierno Nacional, y se empezaron a generar diferencias entre este, en cabeza del DNP, y el gobierno departamental, lo que obstaculizó las inversiones por parte de la nación y retrasó el cumplimiento del acuerdo estratégico.

Debe anotarse que el gobierno departamental siguiente realizó acuerdos con la nación que permitieron la elección de un nuevo gerente, lo cual le dio continuidad a la ejecución del Contrato Plan Sur del Tolima.

Para el caso de los municipios, la gerencia territorial del Contrato Plan se ha encargado de brindar asesoría a los mandatarios para garantizar el cumplimiento de las metas previstas, a través de la articulación de los asuntos pertinentes al Contrato Plan, con los planes de desarrollo de las entidades que hacen parte de este.

Es claro que la voluntad política es cambiante y vulnerable, a su vez, en cada cambio de Gobierno se nota desconocimiento por parte de los asociados, y algo muy notorio y que causa debilitamiento en el proceso de implementación de los esquemas es el cambio de los secretarios y

del personal técnico<sup>12</sup> encargado de la articulación con las entidades territoriales, situación que se da en cada periodo de Gobierno.

Cabe señalar que la planta de personal en el nivel directivo es de libre nombramiento y remoción, y que una parte de los funcionarios son contratistas de prestación de servicios, de este modo, se retrasa y restringe el desarrollo de las actividades en pro del cumplimiento de metas establecidas en las entidades (Barragán. C, Beltrán. S, comunicación personal, 31 de julio de 2019).

### **2.3 Aspectos fiscales**

El fin de los esquemas de asociatividad y de las figuras administrativas es impulsar el desarrollo desde el territorio y solucionar de manera conjunta problemáticas que atañen a varias entidades territoriales y que solas no podrían asumir. Para el logro de ello es indispensable contar con los recursos que ayuden a llevar a cabo programas y proyectos de gran envergadura, capaces de generar impactos en el conjunto de los territorios que la conforman.

Mas existe una restricción al respecto, pues si bien la ley dio paso al establecimiento de asociaciones entre entidades territoriales, no previó la destinación de recursos para estas. De ahí que los recursos con los que cuentan estas entidades territoriales sean limitados y dependan de sus recursos propios, tal como se observa en los acuerdos de voluntades firmados (Región Administrativa y de Planeación Especial [RAPE], 2013).

La ley es clara al establecer que ninguno de los esquemas asociativos debe generar gastos de funcionamiento para las entidades que las conforman con cargo al presupuesto general de la

<sup>12</sup> Cada vez que inicia un periodo de Gobierno, el mandatario electo define su gabinete y contrata personal nuevo para el desarrollo de las funciones que tiene a su cargo cada entidad territorial.

nación, al Sistema General de Participaciones - SGP o al Sistema General de Regalías - SGR<sup>13</sup>. Por lo tanto, cualquiera de los esquemas depende de los recursos propios<sup>14</sup> territoriales para su funcionamiento.

De otro lado, el índice de desempeño fiscal elaborado por el DNP permite establecer el esfuerzo financiero que hacen las entidades territoriales por generar rentas propias (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2013), a través del indicador de generación de recursos propios. Este último mide la importancia de los ingresos tributarios<sup>15</sup> en el total de los ingresos corrientes de la entidad territorial, y entre más se acerque el indicador a 100%, existe una mejor capacidad de generación de este tipo de ingresos<sup>16</sup> (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2013).

Ahora bien, para el caso de la RAPE Región Central, si se observa este indicador en la Tabla 2 en lo referente a los departamentos y el Distrito Capital que la conforman en el periodo 2014 - 2016<sup>17</sup> (Región Administrativa de Planeación Especial [RAPE], 2014), se puede ver que las entidades asociadas cuentan con un buen indicador de generación de recursos propios al contar con resultados superiores al 80%. Es decir, los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta,

<sup>13</sup> El SGP se constituye como los recursos que la nación transfiere a las entidades territoriales, departamentos, distritos y municipios, para la financiación de los servicios a su cargo, según lo establecido en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia.

El SGR se constituye como el sistema encargado del uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, el cual precisa las condiciones de participación de sus beneficiarios.

<sup>14</sup> Entiéndase por recursos propios de las entidades territoriales, los ingresos recaudados por el cobro de impuestos y la venta de bienes y servicios producidos por la entidad.

<sup>15</sup> Los ingresos tributarios se definen como las prestaciones pecuniarias que el Estado exige a la ciudadanía con el fin de cubrir sus gastos y para poder cumplir con sus fines. Para los ingresos corrientes se tomó la definición dada por el DNP, son: “Aquellos recursos que el Estado recibe con un alto grado de certidumbre, es decir, son recursos percibidos con relativa estabilidad, esto es, que tienen una vocación de permanencias y donde pueden predecirse son suficiente certeza para limitar los gastos ordinarios del Estado” (Departamento Nacional de Planeación, 2017, p.51). Por ejemplo, ingresos tributarios y no tributarios.

<sup>16</sup> Este indicador se calcula a partir de la información suministrada por las entidades territoriales en las ejecuciones presupuestales reportadas al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Dirección de Apoyo Fiscal, a través del Formato Único Territorial (FUT).

<sup>17</sup> La tabla se elaboró para este periodo, debido a que la RAPE se conformó en 2014 y el periodo de análisis de la presente investigación es hasta 2016.

Tolima y el Distrito Capital tienen la capacidad fiscal para la conformación del esquema de asociatividad.

Tabla 2. *Indicador generación de recursos propios 2014 - 2016 para las entidades que pertenecen a la RAPE Región Central*

<b>Entidad</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Boyacá	89,98	74,79	91,09
Cundinamarca	81,24	81,70	81,06
Meta	95,63	95,80	90,99
Tolima	83,02	84,29	84,19
Bogotá D. C	83,66	85,45	87,50

Fuente: (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2013)

La importancia de tener en cuenta este indicador en el presente análisis radica en que el presupuesto de la RAPE Región Central proviene de un aporte anual, resultante de los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD)<sup>18</sup> (Contraloría General de la República de Colombia, 2018), que realiza cada una de las entidades asociadas. Este aporte es resultado de la situación financiera de las mismas. Es importante aclarar que los ICLD provienen en su gran mayoría de los recursos propios que tienen las entidades territoriales, y que no tienen algún porcentaje específico de destinación decretado por ordenanzas, acuerdos, o establecido en los estatutos tributarios de las entidades territoriales. En síntesis, pueden disponer libremente de ellos para el fin que la entidad disponga.

En términos porcentuales, según lo establecido en el Acuerdo Regional 001 de la RAPE Región Central, los aportes para conformar su presupuesto se establecieron así: Bogotá D.C aporta el 75% de los recursos, Cundinamarca el 10%, Boyacá el 9%, Meta y Tolima el 3% y 2% respectivamente (Región Administrativa de Planeación Especial [RAPE], 2014).

<sup>18</sup> Los ingresos corrientes de libre destinación son ingresos que perciben las entidades territoriales y de los cuales pueden disponer libremente, en esa medida, no tienen restricción alguna para su ejecución (Contraloría General de la República, 2018).

Cabe aclarar que los porcentajes de aportes de cada una de las entidades que conforman la RAPE Región Central no dependen del resultado del indicador de generación de recursos propios. Aunque deben tenerse en cuenta, debido a que sus aportes provienen de este tipo de recursos, no se consideran la totalidad de estos para la conformación del presupuesto de esta entidad. El presupuesto para las vigencias 2015 y 2016, quedó establecido de la siguiente manera:

Tabla 3. *Presupuesto RAPE Región Central vigencias 2015 y 2016 (cifras en miles de pesos)*

Concepto	2015	%	2016	%
<b>Presupuesto de ingresos</b>	<b>7.387.210</b>		<b>8.192.514</b>	
Transferencias de las entidades que conforman la RAPE	7.387.210	100	7.942.514	97
Recursos de capital	-	-	250.000	3
<b>Presupuesto de gastos</b>	<b>7.387.210</b>		<b>8.192.514</b>	
Funcionamiento	2.954.884	40	3.606.761	44
Inversión	4.432.326	60	4.585.753	56

Fuente: adaptado de Acuerdo Regional No. 012, 2013; Acuerdo Regional No 021 de 2015, (RAPE). Los recursos de capital provienen de los rendimientos financieros generados en la vigencia 2015 y se incorporan en el presupuesto 2016.

Como se observa en la Tabla 3, del total de ingresos percibidos, provenientes de los aportes de los socios para 2015, el 40% se destinó a funcionamiento y el 60% a inversión. Para esta distribución porcentual se tuvo en cuenta la estimación del costo de la nómina, gastos generales, papelería, seguros y arrendamiento; así, el resultado de este cálculo arrojó el 40% de los ingresos de la entidad para funcionamiento y el resto se destinó a inversión, la cual se enfocó en la estructuración de proyectos de las líneas estratégicas de la RAPE Región Central (C. Rodríguez, comunicación personal, 22 de agosto de 2018).

Para la vigencia 2016, se asignaron cuatro puntos porcentuales más para funcionamiento y menos para inversión, 44% y 56% respectivamente, al considerar que el incremento presupuestal anual de los aportes de los socios no deberá ser inferior al Índice de Precios al Consumidor (IPC), así quedó establecido en el Acuerdo Regional No. 19 de 2015 de la RAPE Región Central.

No obstante, las restricciones de la ley, dicha entidad busca financiación para su inversión a través de la presentación de proyectos al SGR, organismos de cooperación como la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, entre otros.

También para el año 2016, según información recolectada en su informe de gestión, se estructuró el proyecto regional de páramos, el de mejoramiento de ingresos de pequeños productores, el de fortalecimiento empresarial de cadenas productivas y apoyo a empresas en etapa temprana, y el del sistema de gestión de innovación para la industria de la Región Central, todos con el propósito de ser presentados y viabilizados por los OCAD regionales<sup>19</sup> del SGR (Región Administrativa de Planeación [RAPE], 2016).

De tal modo, los aportes territoriales provenientes de recursos propios son limitados para el desarrollo de proyectos de alto impacto, en consecuencia, los proyectos priorizados por la RAPE Región Central se financian con recursos que provienen del SGR, lo que implica dependencia a dichos recursos y limitaciones en cuanto a tiempos de espera para las aprobaciones de proyectos que están inmersas en el sistema. Lo anterior, no implica que la RAPE no pueda gestionar recursos de fuentes alternativas según su capacidad de gestión y estructuración de proyectos.

Para el caso del Contrato Plan Sur del Tolima, creado en el año 2013 y conformado por la Gobernación del Tolima, Cortolima, nueve municipios del sur del departamento (Ataco, Chaparral, Coyaima, Natagaima, Ortega, Planadas, Rioblanco, Roncesvalles, San Antonio) y el DNP, se estableció un presupuesto indicativo<sup>20</sup> de inversión estimado en \$900 000 millones de pesos, tal

<sup>19</sup> Según el DNP los OCAD se denominan como Órganos Colegiados de Administración y Decisión y son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración, que se financiarán con recursos del SGR, así como de evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos y de designar a su ejecutor. Estos están conformados por tres niveles de gobierno e invitados permanentes.

<sup>20</sup> El presupuesto indicativo es un presupuesto proyectado y que está supeditado a la viabilización de los proyectos para su ejecución.

como quedó consignado en el acuerdo estratégico para el desarrollo del territorio (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2013).

El 76% de estos recursos provendría de aportes de la nación (\$688 000 millones) y el 24% restante del territorio (\$212 000 millones). La inversión de estos dineros demandó la presentación y aprobación por las partes de proyectos en cuatro ejes estratégicos (desarrollo rural con enfoque territorial, desarrollo social, infraestructura y sostenibilidad ambiental). Posteriormente, el Consejo Directivo del Contrato Plan incluyó un nuevo eje, el “fortalecimiento institucional”, para incluir un nuevo proyecto que persigue la construcción del Centro Integrado de Servicios en el municipio de Chaparral<sup>21</sup>.

Es oportuno precisar que los recursos que aporta la nación provienen de la financiación hecha por los ministerios, es decir, estos adoptan el papel de entidades financiadoras, y está supeditada a la aprobación de proyectos que presenten las entidades territoriales a cada ministerio en el marco del Contrato Plan. Los proyectos que sean presentados deben cumplir con todos los requerimientos establecidos por cada entidad del orden nacional (cada ministerio establece sus propios criterios para la presentación y viabilización de proyectos), de este modo, los proyectos que se presenten en el marco del Contrato Plan tienen que contener todos los soportes técnicos que hagan posible la viabilidad de estos<sup>22</sup>.

En contraste, los recursos de la gobernación, los municipios y Cortolima provienen de sus presupuestos (recursos propios, SGP<sup>23</sup> y SGR). Cabe anotar que los municipios que hacen parte

<sup>21</sup> Un Centro Integrado de Servicios es un lugar de integración de oferta pública que acerca al Estado con los ciudadanos en un mismo espacio físico. En este lugar se pueden encontrar de manera permanente servicios, trámites, programas, información de todos los niveles de gobierno que le permita a la comunidad el goce efectivo de sus derechos.

<sup>22</sup> Una vez se radica un proyecto proveniente del Contrato Plan en algún ministerio, este le da celeridad al trámite de revisión y viabilización.

<sup>23</sup> Hay que mencionar que los recursos transferidos por la nación a las entidades territoriales, a través del SGP, tienen una destinación específica dada por la Ley 715 de 2001, por esa razón, las entidades no pueden disponer de estos recursos para la financiación de proyectos en sectores diferentes a los establecidos por esta, solo podrían disponer de

del Contrato Plan Sur del Tolima son de 6ª categoría y en su mayoría presentan unos presupuestos con bajos recaudos en sus ingresos propios, provenientes de impuestos que cobran las entidades, y que para un municipio de esta categoría dependen básicamente del impuesto predial y de industria y comercio. Generalmente los municipios que están en esta categoría tienen alta dependencia de las transferencias nacionales, lo cual implica que los recursos para ejecutar proyectos de inversión son muy limitados por su baja capacidad de financiación.

Lo anterior se puede comprobar con los resultados de los indicadores de generación de recursos propios, y con el indicador de dependencia de las transferencias de nación, calculados por el DNP para hallar el índice de desempeño fiscal.

Tabla 4. *Indicador generación de recursos propios 2013 - 2016 para municipios que pertenecen al Contrato Plan Sur del Tolima*

Municipios	2013	2014	2015	2016
Ataco	29,74	32,27	39,34	34,87
Chaparral	73,85	73,19	77,22	73,55
Coyaima	52,58	66,70	70,17	64,01
Natagaima	60,99	65,38	64,07	67,83
Ortega	51,21	61,30	65,41	56,44
Planadas	47,38	48,32	42,09	27,41
Rioblanco	30,86	35,65	41,51	40,55
Roncesvalles	36,18	45,45	45,22	56,34
San Antonio	37,57	32,03	39,79	40,67

Fuente: (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2013)

Como se explicó, los municipios reflejarán una mayor capacidad para generar recursos propios entre más se acerque este indicador a 100%. Si se observa la Tabla 4, entre 2013 y 2016 municipios como Ataco, Planadas, Rioblanco, Ortega, Roncesvalles y San Antonio muestran resultados entre el 20% y el 60%, mientras que Chaparral, Coyaima y Natagaima oscilan entre el 58% y el 78%.

los de propósito general de libre inversión, que para municipios de 6ª categoría son pocos y en la gran mayoría de las veces se destinan a gastos de funcionamiento.

Los primeros harían parte de la categoría “bajo-crítico” desarrollada por la Secretaría de Planeación y TIC del departamento del Tolima, y los segundos se clasificarían como “medio y satisfactorio”.<sup>24</sup>

Otro indicador complementario al de generación de recursos propios es el de dependencia de las transferencias de la nación y las regalías. Para el DNP, este indicador:

Mide la importancia que tienen las transferencias de la nación y las regalías en relación con el total de fuentes de financiación, es decir, indica el peso que tienen estos recursos en el total de ingresos y su magnitud refleja el grado en el cual las transferencias y regalías se convierten en los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial.

(Administración Municipal El Carmen de Viboral, Antioquia, s.f., párr. 1)

Por ende, se puede considerar que un resultado superior al 60% refleja gran dependencia de este tipo de recursos para financiar la inversión.

Tabla 5. *Indicador dependencia de las transferencias de la nación y las regalías (SGR) 2013 - 2016 para municipios que pertenecen al Contrato Plan Sur del Tolima*

Entidad	2013	2014	2015	2016
Ataco	86,73	90,23	85,52	66,46
Chaparral	86,47	81,12	65,00	77,47
Coyaima	86,35	75,10	66,58	78,16
Natagaima	79,73	69,17	72,45	73,48
Ortega	88,87	85,28	77,78	71,39
Planadas	88,47	86,37	81,76	72,40
Rioblanco	86,93	85,96	68,98	86,29
Roncesvalles	89,86	82,39	59,99	49,07
San Antonio	90,89	77,33	83,84	79,75

Fuente: (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2013)

<sup>24</sup> Esta clasificación es realizada por la Secretaría de Planeación y TIC del departamento del Tolima, en su documento evaluación del desempeño integral municipios del Tolima 2015, en el cual establecen un rango para el análisis de los indicadores: Sobresaliente: mayor o igual a 80%; Satisfactorio: mayor o igual 70% y menor a 80%; Medio: mayor o igual a 60% y menor a 70%; Bajo: mayor o igual a 40% y menor a 60% ; y Crítico: menor a 40%.

Como se observa en la Tabla 5, los nueve municipios tienen resultados superiores al 60%, lo que indica una gran dependencia de los recursos provenientes de la nación y de regalías para cumplir con la prestación de bienes y servicios a la población; sin embargo, también se evidencia que año a año el indicador tiende a mejorar.

Es posible concluir que las entidades territoriales del orden municipal no solo tienen deficiencias para generar recursos que les permitan realizar financiación a programas y proyectos, sino que tienen poca autonomía para disponer de los recursos que les son transferidos, puesto que la ley limita su destinación.

Según información recolectada a través de una entrevista con una funcionaria del Contrato Plan, este mecanismo nació con el fin de impulsar el desarrollo en las zonas deprimidas en el departamento del Tolima que fueron afectadas por el conflicto armado, y de mejorar la calidad de vida a las poblaciones que habitan allí. De acuerdo con la funcionaria, la clave de la operación del Contrato Plan es la articulación y orientación de las fuentes de financiación ya existentes, y provenientes de los recursos de los diferentes ministerios y otras entidades de orden nacional por medio de su oferta institucional;<sup>25</sup> a través del Contrato Plan se ejecutan los proyectos que aportan al cumplimiento del plan de desarrollo del nivel central en el territorio (A. Linares, comunicación personal, 19 de marzo de 2019).

Adicionalmente, el acuerdo estratégico del Contrato Plan Sur del Tolima incluye la posibilidad de buscar financiación de proyectos de interés territorial con recursos del sector privado, de organizaciones multilaterales y de cooperación internacional. Sin embargo, no se evidencia que las entidades adscritas al Contrato Plan desarrollen estrategias para acceder a estas fuentes de

<sup>25</sup> La oferta institucional de la nación constituye los diferentes programas y proyectos del Gobierno Nacional, a los cuales pueden acceder las entidades territoriales de los niveles departamentales y municipales para ayudar cumplir con las políticas sectoriales y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

recursos, solo se limitan a realizar la ejecución del contrato con los recursos disponibles provenientes de cada uno de los niveles de gobierno.

En suma, independientemente del esquema asociativo o de la figura administrativa que se utilice, la Ley 1454 de 2011 no asignó recursos a ninguno de estos y para que funcionen debe existir un respaldo financiero que posibilite el cumplimiento de los objetivos fijados, y que contribuya a la ejecución de programas y proyectos en pro del desarrollo de los territorios. Dichos esquemas no tienen las atribuciones de una entidad territorial, por lo tanto, no pueden participar de las rentas nacionales, ni establecer tributos en cumplimiento de sus objetivos. Por otra parte, tampoco se ha expedido una normatividad que les permita recaudar ingresos por otros conceptos. Siendo así, el gobierno debió dar garantías no solo para su existencia, sino también para su subsistencia, el objetivo es implementar proyectos de alta envergadura que jalonen la economía de los territorios en pro del desarrollo y contar con los recursos para ponerlos en marcha<sup>26</sup>.

## **2.4 Aspectos institucionales**

Los aspectos institucionales se conciben como la capacidad institucional con la que cuentan las administraciones a fin de asumir más funciones y tareas, las cuales son inherentes a las labores de un esquema de asociatividad. Asimismo, cuando se habla de capacidad institucional se hace referencia a un concepto de carácter organizacional y administrativo de una entidad (Rosas, 2008).

En efecto, en la capacidad administrativa de una entidad se encuentran aquellas habilidades que le dan la posibilidad de cumplir con su misión y objetivos, por esta razón aquí se tienen en cuenta dos tipos de recursos: 1) los humanos, que se relacionan con los cargos, remuneración, aprendizaje,

<sup>26</sup> El reto de la LOOT no era solo establecer unas nuevas formas de organización de los territorios por medio de los diferentes esquemas de asociatividad, sino también dar una solución de carácter estructural relacionada al establecimiento de equilibrios entre recursos y funciones.

competencias, etc.; y 2) los organizacionales, los cuales implican, por un lado, los recursos financieros con los que cuenta, y por otro, la estructura organizacional, es decir, las funciones, responsabilidades, sistema integrado de gestión y mejora continua, entre otros.

Para el caso de las entidades territoriales y la implementación de esquemas de asociatividad, esta capacidad administrativa se convierte en un condicionante, puesto que se dan las siguientes circunstancias: desconocimiento por parte de las entidades territoriales acerca de las funciones, competencias y alcance de los esquemas dados por la ley<sup>27</sup>; hay deficiencias en la estructura organizacional que ocasionan sobrecarga de tareas a los funcionarios<sup>28</sup>; se presenta alta rotación de personal contratista<sup>29</sup> y de directivos o secretarios de las entidades, esta obstaculiza los procesos de los esquemas de asociatividad, debido a que estas entidades están diseñadas con una visión a largo plazo y estos cambios de personal directivo retrasan la coordinación que realizan en su territorio; las entidades territoriales tienen restricciones tecnológicas y físicas, pues sus ingresos no son suficientes para acceder a mejores tecnologías y recursos físicos.

Es importante considerar que, a pesar de las limitaciones de carácter institucional, existe un instrumento al que han acudido las administraciones para enfrentar esta problemática, se trata de la cooperación internacional, esta “comprende el conjunto de acciones de todo tipo de recursos, ya

<sup>27</sup> La Ley 1454 de 2011 en su artículo 26 expresa “se entiende por competencia la facultad o poder jurídico que tienen la nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender de manera general responsabilidades estatales”(Congreso de la República de Colombia, 2011b), sin embargo, no expresa cuáles son esas responsabilidades estatales, no es clara al establecer funciones para las figuras de integración regional expresadas en la ley. La LOOT debería expresar para cada nivel de gobierno las responsabilidades y atribuciones que le conciernen con el fin de generar mecanismos y acciones en el cumplimiento de sus objetivos.

<sup>28</sup> Los funcionarios deben asumir las funciones de su cargo y adicionalmente empezar a realizar actividades de articulación con las demás entidades que conforman los esquemas y con entidades de otros niveles. A ello se suman responsabilidades como presentación de proyectos al SGR, según los requerimientos técnicos que exige la ley para tal fin.

<sup>29</sup> Este tipo de personal es contratado por las entidades por medio de contratos de prestación de servicios, este tipo de contrato se caracteriza por ser inestable, dado que el tiempo de la contratación es limitada y las personas que los ejecutan pueden ser removidas de sus actividades con facilidad, lo que obstaculiza la continuidad de los procesos.

sean financieros, humanos, materiales y tecnológicos, otorgados a otros países por actores públicos y privados de países más desarrollados” (Baracaldo, 2015, p. 4).

La idea de la cooperación es apoyar e impulsar el crecimiento y la competitividad, se podría decir que un estímulo para que la cooperación tuviera interés en las regiones en Colombia es el conflicto armado interno en el que ha estado inmerso el país desde los años 60, así como la pobreza, la biodiversidad y la búsqueda de la sostenibilidad en el país. En este sentido, esta pretendería brindar un beneficio, ser una aliada del Estado para la recuperación de la credibilidad, y generar oportunidades a las poblaciones afectadas.

Dadas estas circunstancias, se han creado programas (Gobernabilidad Regional o Colombia responde de USAID<sup>30</sup>) a nivel regional que buscan influir en la gobernabilidad del Estado, a través de un acompañamiento a las entidades territoriales y de un intento de fortalecerlas, con el objetivo de mejorar los servicios que presta. Sin embargo, estos intentos han sido fallidos por el debilitamiento institucional de las entidades, y a causa de que estas no aprovechan la presencia de dichos organismos para generar capacidades en el recurso humano de las administraciones.

Como se ha mostrado en este capítulo, para que las entidades territoriales se asocien como lo plantea la Ley 1454 de 2011, en los casos de esquemas perdurables en el tiempo como por ejemplo la RAPE, deben existir condiciones que lo hagan posible y que se mantengan en el largo plazo. Al contrario, para el caso de los Contratos Plan que tienen un plazo establecido en su acuerdo de creación, tales condiciones se relacionan estrictamente con las acciones concretas que debe desarrollar el Estado en los territorios focalizados.

<sup>30</sup> Estos programas se han implementado en el departamento del Tolima, en los municipios de Ataco, Planadas, Rioblanco y Chaparral, municipios priorizados por el gobierno nacional y que se han visto inmersos en el conflicto armado presente en el país.

En este contexto, la ley se queda corta, pues no garantiza los recursos financieros con los cuales los esquemas de asociatividad cuentan para asegurar su funcionamiento e inversión; si bien pueden acceder a recursos para invertir, y se han ejecutado muchos proyectos, por ejemplo, el SGR, trae consigo algunas problemáticas (demoras en la revisión y cumplimiento de requisitos para viabilidad de proyectos, centralidad, entre otros) para el acceso a estos recursos, lo cual repercute en el debilitamiento de la gestión autónoma del territorio.

Adicionalmente, los esquemas por su naturaleza son producto de acuerdos políticos, esto se considera una condición para su conformación, pero en el largo plazo restringen su accionar por los cambios de gobierno y la imposición de nuevos intereses políticos que transforman la voluntad de los mandatarios. Existe una fragilidad organizacional en las entidades que causa insuficiencia en la gestión, y muchas veces bajo poder de negociación con las demás entidades que conforman los esquemas.

En conclusión, se hace necesario conocer las condiciones aquí expuestas, puesto que hacen parte de la estructura de los esquemas de asociatividad y son condicionantes para su desarrollo, igualmente es pertinente realizar una diferenciación entre los dos objetos de estudios: RAPE y Contrato Plan teniendo en cuenta las condiciones expuestas:

Tabla 6. *Características RAPE y Contrato Plan*

Concepto	Región Administrativa y de Planificación Especial - RAPE Región Central	Contrato Plan
Normatividad	325 C.P, Ley 1454 de 2011.	Ley 1450 de 2011, Ley 1454 de 2011, Decreto 819 de 2012 y Ley 1753 de 2015.
Definición	Es un esquema asociativo conformado por el Distrito Capital y otras entidades territoriales de carácter departamental. Según la LOOT (parágrafo 30 art. 30)	La Ley 1450 de 2011 establece que “es un acuerdo marco de voluntades entre la Nación y las entidades territoriales, cuyas cláusulas establecerán los mecanismos específicos para el desarrollo de programas que por su naturaleza, hacen conveniente que se emprendan mancomunadamente con una o varias entidades territoriales” (Art. 8). La Ley 1454 de 2011 lo establece como un instrumento que permite la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial e incentiva modelos asociativos en los diferentes niveles de gobierno (Art. 18). La Ley 1753 de 2015 modifica el artículo 8 de la Ley 1454 de 2011 y establece que el “Contrato Plan es un acuerdo marco de voluntades de carácter estratégico entre la nación y las entidades territoriales plasmado en un documento que contiene los arreglos programáticos y de desempeño definido entre estas para la ejecución asociada de proyectos de desarrollo territorial que contemplen la concurrencia de esfuerzos de inversión nacional y territorial”.

Objetivo	Generar desarrollo económico y social de la respectiva región.	“Lograr la concertación de esfuerzos estatales para la planeación integral del desarrollo territorial con visión de largo plazo” (Decreto 819 de 2012).
Requerimientos para su conformación	Aprobación previa por parte del Concejo Distrital y las Asambleas Departamentales mediante Acuerdo Distrital y Ordenanza Departamental, respectivamente. Concepto previo de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República. Suscripción de un convenio por parte de los mandatarios seccionales. “Tener en cuenta para su financiación y funcionamiento, los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 y Ley 819 de 2003 para los departamentos que las conformen”. (Ley 1454 de 2011, Art. 16)	“Construir un “Acuerdo Estratégico para el Desarrollo del Territorio” y adelantar todos los trámites previos necesarios para su ejecución” (Decreto 819 de 2012).

---

Fuente: elaboración propia

La RAPE y el Contrato Plan si bien son dos figuras contenidas en la ley, no se consideran de la misma categoría, la RAPE es un esquema asociativo, con autonomía, patrimonio propio y se constituye como una entidad de carácter administrativo, todo su funcionamiento está reglamentado por los acuerdos regionales que dicha entidad expide.

Por su parte, el Contrato Plan es un instrumento de coordinación, planificación y gestión entre entidades de diferentes niveles de gobierno, podría decirse que con este instrumento la ley pretendió incentivar la asociatividad, ya que se podían conformar esquemas por medio de un Contrato Plan, sin embargo, en la realidad esto no sucedió y ha sido más un instrumento que ha utilizado el Gobierno Nacional para que de manera conjunta con departamentos y municipios se ejecuten proyectos estratégicos, a fin de que los planes de desarrollo territoriales se unan con los lineamientos de la nación y exista una coordinación, concurrencia y complementariedad entre los mismos.

La RAPE es una entidad pública de carácter regional, de naturaleza asociativa que podría convertirse en una entidad territorial, es decir, permanente en el tiempo, sin embargo, su funcionamiento en el largo plazo depende de la estabilidad y consistencia de las relaciones entre sus partes. El Contrato Plan tiene límite de permanencia el cual estará establecido en el acuerdo marco de voluntades por el cual se implementa.

Ahora, muchas entidades han decidido enfrentar los cambios dados por la ley, es el caso del departamento del Tolima que hace parte de dos figuras, y que como se verá en el siguiente capítulo, ha intentado desarrollar estos procesos de manera coordinada entre los diferentes niveles de gobierno.

### **Capítulo 3. Articulación de los planes de desarrollo**

El análisis de la articulación entre los planes de desarrollo nacionales y departamentales se realiza con el fin de lograr determinar las acciones prioritarias para los diferentes gobiernos y verificar que existe una alineación estratégica entre los mismos. Si bien cada nivel de gobierno tiene unas competencias específicas determinadas por la ley, es necesario que exista una articulación de las actividades entre los mismos.

La Ley 152 de 1994 en su artículo 3 establece (1994) “los principios que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación”, uno de ellos es la coordinación, el cual indica que se deberá garantizar la coherencia en las acciones entre los tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal), respecto a la formulación, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo.

En este caso, el análisis se realiza para los objetivos de los planes y para tres sectores específicamente: el sector agropecuario, el de medioambiente y el de integración regional. La elección del primero radica en que es el agro el principal sector productivo del Tolima y sobre el cual la RAPE Región Central desarrollará acciones en una de sus líneas estratégicas. El segundo sector se eligió de acuerdo con la importancia del tema y debido a que es una de las apuestas más concretas de la RAPE Región Central, establecida bajo los conceptos de sostenibilidad ambiental y manejo de riesgos frente al cambio climático. Por último, el tercer sector se seleccionó, por un lado, teniendo en cuenta el tema de estudio del presente trabajo, y por otro, la importancia de que el departamento cuente con un enfoque regional en sus planes, que garantice la continuidad de este proceso de integración y que cuente con la voluntad política para el logro de este.

Antes de iniciar con el análisis se hace la salvedad de que en este capítulo no se tendrá en consideración el Contrato Plan, puesto que constituye una herramienta de articulación y/o

coordinación institucional. Solo se tendrá en cuenta la RAPE Región central por ser una entidad de carácter administrativo.

### **3.1 Planes de desarrollo nación – gobernación**

Para desarrollar la presente investigación se estableció como periodo de análisis 2010 y 2016, a fin de determinar una cronología de los momentos que facilitaron la creación de la RAPE Región Central y el Contrato Plan Sur del Tolima. Lo anterior debido a que en el año 2011 se expidió la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y a partir de ahí se inicia el proceso que permite en 2013 y 2014 la firma del acuerdo de voluntades para la creación de estos esquemas de asociatividad.

Asimismo, se analizan las vigencias 2015 y 2016 como años posteriores a su creación, para verificar su implementación y las acciones adelantadas por la RAPE Región Central. De ahí se desprende la importancia de realizar el estudio de los planes de desarrollo vigentes en este lapso.

El periodo de análisis abarca dos periodos de gobierno tanto para la nación como para los territorios, así: planes nacionales, 2010 - 2014 y 2014 - 2018, y planes territoriales 2012 - 2015 y 2016 - 2019. Si se tiene en cuenta que los planes de desarrollo se realizan para los cuatro años de Gobierno, y que el periodo establecido para el presente trabajo es 2010 - 2016, no es posible fraccionarlo; por lo anterior, el análisis que se presenta a continuación es de los lineamientos establecidos en los planes para los periodos de gobierno completos.

Se comenzará por decir que en los planes de desarrollo se establecen las directrices a seguir en cada periodo de gobierno y se dan los lineamientos de política para la ejecución de programas y proyectos a nivel sectorial. De ahí la importancia de determinar si existe una articulación entre los planes nacionales y territoriales, todo ello en el marco de un modelo de un modelo de Estado Unitario con autonomía de sus entidades territoriales, que trae consigo limitaciones.

Tal como lo planteó Jean Francois Jolly (2005), la descentralización está dada para que el territorio siga las directrices fijadas desde el nivel central, aunque hay una variedad de ejemplos de éxitos y fracasos de la gestión descentralizada territorial. Por ello, todos los lineamientos planteados por la nación deben reflejarse en los territorios. Mediante esta circunstancia que Jolly denominó “secterritorialidad” se da cuenta de la combinación de políticas públicas, entendidas como factor determinante de la acción del Estado en el territorio, la “territorialización”, y la sectorialización las políticas públicas, es decir, generalizarlas en las diferentes regiones. Por lo tanto, la nación crea unas directrices que las entidades territoriales adoptan según las necesidades que se presentan en los territorios (Valencia & Karam, 2014).

En esa medida, se espera que la articulación de los planes de desarrollo nacionales y departamentales coincidan con los ejes estratégicos establecidos por la RAPE Región Central, presentandose una articulación con el Estado central. De esta alineación dependen las decisiones que se tomen en cuanto a la ejecución de proyectos de inversión y a la financiación de estos, en pro del cumplimiento de los fines y de los mandatos establecidos por la ley. A su vez, la articulación de los planes permitirá verificar la alineación estratégica de las inversiones y de determinar los márgenes de autonomía de los entes territoriales para el cumplimiento de programas o metas establecidas en los diferentes planes.

### **3.1.1 Análisis sectorial y presupuestal de los planes de desarrollo nacional y departamental.**

Este análisis se realiza para tres sectores de los planes de desarrollo de nivel nacional y departamental, a saber: agropecuario, medioambiente e integración regional. A partir de él se pretende determinar si existe una articulación entre los planes de desarrollo de los diferentes periodos de gobierno propuestos, es decir, verificar que existen unas líneas de acción trazadas por la nación, las cuales deben verse reflejadas en el territorio; por otra parte, también se quiere

determinar si, en efecto, la administración departamental tiene la capacidad de llevar a cabo programas y proyectos según sus competencias, y sin depender de la nación para tal fin.<sup>31</sup> Para ello se realizó el análisis presupuestal de la inversión del departamento del Tolima en cada uno de los sectores de estudio para el periodo 2010-2016, y se determinó el monto de recursos ejecutados y en qué se invirtió. Cabe anotar que para llevar a cabo el análisis se utilizaron cifras dadas por la Secretaría de Hacienda Departamental en sus ejecuciones presupuestales.

### ***3.1.1.1 Sector agropecuario.***

En este sector se busca generar mecanismos de concertación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, con el fin de mejorar la productividad y competitividad de este.

#### *3.1.1.1.1 Planes de desarrollo.*

*Tabla 7. Planteamientos de los planes de desarrollo en el sector agropecuario*

<sup>31</sup> Es un hecho que los tiempos de planificación entre el gobierno nacional y los territorios son distintos, lo cual implica un esfuerzo de coordinación extraordinario.

Planes de desarrollo						
	Prosperidad para Todos 2010-2014	Unidos por la Grandeza del Tolima 2012-2015	Todos por un nuevo país 2014-2018	Soluciones Transforman 2016-2019	que	
Sector	Agropecuario y desarrollo rural.	Sector agropecuario competitivo y desarrollo rural con valor agregado.	Transformación del campo	Transformación del campo y ordenamiento productivo y social para la paz.		
Lineamientos del sector	Incrementar la competitividad de la producción agropecuaria. Promover los encadenamientos y la agregación de valor en la producción agropecuaria, forestal y pesquera.	Estrategias de planificación agropecuaria, fortalecimiento de los CMDR, diseño de política de desarrollo agropecuario.	Modernización de la infraestructura de adecuación de tierras, comercialización y distribución de productos agropecuarios.	Búsqueda de la competitividad, sostenibilidad y uso eficiente del suelo.		
	Establecer zonas libres de plagas, consolidación política de sanidad agropecuaria, erradicación y control de enfermedades, garantizar la seguridad alimentaria y nutricional.	Fortalecimiento de cadenas productivas, apoyo en infraestructuras para la producción y agroindustrialización, fiebre aftosa.	Organización, comercialización y mejoramiento de la competitividad, facilitar el acceso a activos y mercados.	Producción limpia		
	Ordenamiento y planificación del territorio para los usos agropecuarios y rurales. Acceso a tierras, formalización de la propiedad.	Seguridad alimentaria	Cerrar las brechas urbano-rurales y sentar las bases para la movilidad social.	Enfoque territorial		
	Promoción del uso de las TIC, consolidación de sistemas de información, desarrollo cultura de gestión del riesgo.	Calidad de vida rural (legalización tierras).	Ordenamiento del territorio rural en busca de mayor acceso a la tierra por parte de los productores agropecuarios.	Ordenar social y productivamente el territorio.		
		Plan Estratégico de CTI, apoyar proyectos innovadores, investigación agropecuaria, implementación de planes de manejo ambiental.	Consolidar el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial. Consolidación de un sistema de información rural para la toma de decisiones.	Formalización de predios		Sistemas de información para la planificación rural.

Fuente: elaboración propia

Al analizar el sector agropecuario respecto a los planes de desarrollo nacionales y departamentales para el periodo de estudio, se observa que los objetivos propuestos en dicho sector coinciden, puesto que, en todos los planes se promueve impulsar la competitividad y la sostenibilidad de las actividades productivas, tal como se evidencia en los lineamientos del sector que están planteados en cada documento, los cuales se presentan en la Tabla 7.

Específicamente los planes departamentales proponen metas similares que apuntan a la competitividad del sector. Desde la nación se promueven los encadenamientos productivos y la agregación de valor en la producción pesquera, agropecuaria y forestal, con el propósito de incrementar y diversificar el mercado interno y externo, así como apoyar la comercialización y distribución de productos agropecuarios, y, a su vez, la modernización de la infraestructura y el mejoramiento de los procesos en la cadena de valor. El departamento no es ajeno a esta perspectiva,

de manera que sus propuestas también van encaminadas al fortalecimiento de las cadenas productivas y al uso eficiente del suelo, así promueven la competitividad del territorio de acuerdo con su competencia.

Asimismo, se evidencia el compromiso de los gobiernos en tener una política de sanidad que permita erradicar y controlar las enfermedades y plagas que puedan afectar la producción agropecuaria y dificultar su comercialización (por ejemplo, la fiebre aftosa). Al mismo tiempo, estos se interesan por garantizar la seguridad alimentaria para la población, para lo cual incentivan el autoconsumo e implementan dicha política de manera transversal. En tal sentido, el ordenamiento territorial rural se convierte en una prioridad, dado que así se busca el acceso y la formalización de la propiedad para garantizarle a los productores agropecuarios mejores condiciones para la producción de bienes agrícolas, y también mejores condiciones de vida en el área rural. Por último, se tiene que los gobiernos nacional y departamental plantean las directrices para el uso de las TIC, con el fin de garantizar sistemas de información que permitan una mejor planeación en la producción agropecuaria rural, así como también mejores sistemas de información para la producción y comercialización de los productos e insumos agropecuarios, según se establece en los planes reseñados en la tabla No. 7. Igualmente, impulsan el desarrollo de proyectos en Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) para la transformación de los productos agropecuarios y la generación de valor agregado.

De acuerdo con lo expuesto, los planteamientos realizados por los diferentes gobiernos en sus planes de desarrollo evidencian una articulación que consiste en la inclusión de temas y actividades en los planes departamentales, que permiten y ayudan a la nación al cumplimiento de las metas de su plan de desarrollo. Con esta articulación el territorio puede obtener recursos de la nación para

el financiamiento de proyectos, lo cual garantiza su participación en los ingresos nacionales para este sector.

Por otro lado, resaltan las diferencias en los planes, evidencia de ello es que el plan de desarrollo departamental maneja un enfoque diferencial, por lo cual establece un programa específico donde promueve oportunidades para los jóvenes, las mujeres y la población vulnerable, de esa manera garantiza la inclusión social en procesos y proyectos productivos. Además, enfatiza en el cumplimiento de la Ley 731 de 2012, y genera acciones que permiten a esta población contar con seguridad alimentaria, fortalecimiento de sus organizaciones e incentivos para el acceso a créditos y capital semilla.

#### 3.1.1.1.2 Presupuesto ejecutado sector agropecuario.

La ejecución presupuestal del departamento del Tolima en el sector agropecuario para el periodo 2010-2016 arrojó un crecimiento promedio en términos constantes de 71%.



Figura 4. Ejecución presupuestal departamento del Tolima sector agropecuario 2010-2016 (precios constantes 2016)

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental (s.f.)

Entre las vigencias 2010, 2011 y 2012 la ejecución presentó una disminución del 5% y 57% respectivamente, esta disminución se debe al cambio en los recursos de regalías; se pasó de la Ley 141 de 1994<sup>32</sup> a la Ley 1530 de 2012 que operacionaliza el Sistema General de Regalías, SGR (Acto Legislativo No 5 de 2011), con lo cual se vieron afectadas las finanzas del gobierno departamental, lo que ocasionó una reducción de las regalías directas asignadas al departamento. Resultado de ello fue una disminución de \$ 8 818 millones en el año 2011 a \$ 3 808 millones en el 2012 en los recursos ejecutados para el sector, la inversión se enfocó en proyectos encaminados al desarrollo agropecuario; Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI); asistencia técnica agropecuaria; apoyo a la agroindustria y comercialización; seguridad alimentaria; y apoyo a la generación de oportunidades productivas para jóvenes, mujeres, población desplazada y vulnerable del Tolima.

A partir de la entrada en vigor de la nueva ley, esto es, la Ley 1530 de 2012, se evidencia una nueva forma de asignar los recursos (por demanda) mediante la presentación de proyectos que deben ser aprobados por un Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD). Así, con el inicio de un nuevo periodo de gobierno (2012-2015) y de acuerdo con la importancia que este le da al sector agropecuario en su plan de desarrollo, la ejecución en el sector presenta una tendencia positiva y alcanza su máximo de inversión en el año 2014 con \$ 31 445 millones. Cabe anotar que los recursos asignados a este sector provienen de recursos propios y de regalías como se observa en la Tabla 8.

<sup>32</sup> Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.

Tabla 8. *Ejecución presupuestal sector agropecuario por fuentes de financiación (Precios Constantes 2016)*

Vigencia	Recursos propios	Participación %	SGR	Participación %	Total
2010	9.297	100%	-		9.297
2011	8.818	100%	-		8.818
2012	3.808	100%	-		3.808
2013	8.192	33%	16.882	67%	25.074
2014	20.384	65%	11.060	35%	31.445
2015	7.403	55%	5.985	45%	13.387
2016	1.487	17%	7.046	83%	8.533

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental (s.f.)

Según datos suministrados por la Secretaría de Planeación y TIC del departamento, entre el año 2012 y 2015 se aprobaron 11 proyectos para el sector agropecuario con recursos de regalías directas, y 8 proyectos por el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI).

En esta parte del análisis se debe resaltar que con los recursos propios se realizaron inversiones, las cuales estaban enfocadas a la formulación de estudios y diseños e implementación de proyectos productivos, al apoyo a cadenas productivas; uso eficiente del suelo; asistencia técnica agropecuaria; seguridad alimentaria; apoyo a la generación de oportunidades productivas para jóvenes, mujeres, población desplazada y vulnerable del Tolima; y al fortalecimiento de proyectos competitivos.

Posteriormente, para la vigencia 2015 y 2016 –con el inicio de un nuevo periodo de gobierno– se evidencia un cambio en la destinación de los recursos de inversión, ello se refleja en una disminución en la ejecución presupuestal del 57% y 36% respectivamente. Según la información suministrada por la Secretaría de Hacienda Departamental este tipo de comportamientos al terminar un periodo de Gobierno e iniciar uno nuevo, es normal y en la mayoría de los casos las inversiones tienden a disminuir.

Al analizar los planes de desarrollo y la ejecución presupuestal, se observó que la inversión se enfoca en los temas comunes que tienen la nación y el departamento en este sector, a saber: cadenas productivas; uso eficiente del suelo; seguridad alimentaria; Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI), lo cual indica que toda inversión realizada por el departamento no solo aporta al cumplimiento del plan de desarrollo departamental, sino también al nacional. De esa manera, se accede a la oferta institucional con la cual cuenta la nación a través de sus ministerios, dando cumplimiento al objetivo del sistema de planeación.

### 3.1.1.2 Sector medio ambiente.

Este sector requiere un trabajo coordinado entre las entidades que están relacionadas con él para generar acciones en pro de la conservación y protección del medioambiente.

#### 3.1.1.2.1 Planes de desarrollo.

Tabla 9. *Planteamientos de los planes de desarrollo en el sector medioambiente*

	Prosperidad para Todos 2010-2014	Unidos por la Grandeza del Tolima 2012-2015	Todos por un nuevo país 2014-2018	Soluciones que Transforman 2016-2019
Sector	Gestión ambiental integrada y compartida.	Ambiente natural	Crecimiento verde	Sostenibilidad ambiental, manejo del riesgo y adaptación al cambio climático.
Lineamientos del sector	Política nacional recursos hidrobiológicos, definición estructura biológica de la nación, delimitación páramos y humedales, ordenar territorialmente las reservas forestales, ordenar las hectáreas de bosques naturales, restaurar y rehabilitar por medio de reforestación los corredores biológicos.		Proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad y gobernanza ambiental. Conservar y asegurar el uso sostenible del capital natural marino continental. Conservación de la diversidad biológica. Restauración de ecosistemas terrestres.	Conservación de páramos, restauración y rehabilitación de ecosistemas reguladores del recurso hídrico incluyendo los corredores biológicos para la conservación de páramos.
	Gestión integral del recurso hídrico: ordenación y manejo de cuencas, actualización de planes de ordenación y manejo de cuencas, planes de macrocuencas.	Gestión ambiental: planeación, cultura y gestión integral del recurso hídrico. Así como elaborar planes de ordenamiento y manejo de cuencas, política pública de recuperación y protección del recurso hídrico; capacitación en conservación y manejo del medioambiente; reforestaciones y recuperación de suelos.	Gestión integral del recurso hídrico, y gestión integral del suelo; reducción de la deforestación; uso eficiente del agua; ordenamiento integral del territorio.	Uso eficiente del recurso hídrico

Gestión ambiental sectorial y urbana: gestión ambiental; evaluaciones ambientales, y unidades ambientales para los sectores de vivienda, infraestructura, agricultura y minería; vehículos con tecnologías limpias; cumplimiento de los niveles de calidad del aire, reducción de la intensidad energética, disminución del uso de mercurio en la minería, fomento de compras verdes, control a la minería ilegal.

Cambio climático, reducción de la vulnerabilidad, adaptación y estrategia de desarrollo bajo en carbono con planes de adaptación al cambio climático, mecanismos de desarrollo limpio y evitar deforestaciones.

Buen gobierno para la gestión ambiental: creación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Plan de Acción Ambiental, Sistema Nacional Ambiental con estrategia financiera, Política nacional de información ambiental, Programa Nacional de Monitoreo ambiental, estrategia de participación y transparencia.

Prácticas de buen gobierno: Fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales y de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) en gestión del riesgo.

Mejorar el conocimiento del riesgo: redes de monitoreo y alertas tempranas, mapas de amenazas.

Adaptabilidad al cambio climático: reducción de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático. Diagnóstico sobre afectación, adaptación y mitigación al cambio climático.

Gestión del riesgo: fortalecimiento del conocimiento del riesgo, reducción del riesgo de desastres y manejo de emergencias y desastres.

Reactivar consejos de gestión del riesgo, sistemas de monitoreo y alarmas, capacitación a instituciones sobre el plan del riesgo, socialización con la comunidad del manejo del riesgo. Planes municipales de gestión del riesgo. Elaboración de planes de contingencia.

Gestión de la contaminación del aire: gestión integral de la energía en los sectores de minas e hidrocarburos; avanzar hacia un crecimiento sostenible y bajo en carbono con energías renovables y eficiencia energética; transporte multimodal de carga y transporte urbano sostenible; gestión de pasivos ambientales; cadenas de valor industriales eficientes; turismo sostenible; innovación y ecoinnovación; producción y consumo sostenible; producción agropecuaria en áreas de vocación.

Política Nacional del Cambio Climático. Gestión de la información y el conocimiento en cambio climático.

Fortalecimiento de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático. Formulación de proyectos con acompañamiento de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres. Reducción del riesgo. Reducción de riesgos existentes.

Estaciones de monitoreo, mapas de amenazas.

Plan de Adaptación al Cambio Climático, estrategias de adaptación y mitigación frente al cambio climático. Capacitación, conservación y protección del medioambiente, reducción de emisiones de CO<sub>2</sub>.

Consejos municipales de gestión del riesgo y mitigación de efectos por amenazas en el departamento.

Sistemas de monitoreo y alarmas

---

Fuente: elaboración propia

Las cuestiones sobre el medioambiente en los planes de desarrollo, tanto nacionales como departamentales, se dividen en dos: el primero hace referencia a la gestión y conservación del medioambiente, y el segundo a la Gestión de Riesgos y Desastres. Ahora bien, la relevancia de este tema en los últimos años en Colombia se debe a la diversidad de recursos naturales, fauna y

flora con la cual cuenta el país, lo que se evidencia en las acciones descritas en los planes frente a la materia.

Es así que desde los diferentes niveles de gobierno la apuesta se centra en políticas de protección a la biodiversidad, ecosistemas y páramos, Gestión Integral del Recurso Hídrico, adaptabilidad al cambio climático, fortalecimiento de los organismos involucrados en la gestión del riesgo e implementación de sistemas de monitoreo, mapas de amenazas y planes de contingencia, esto con la finalidad de estar alerta ante cualquier evento que represente una amenaza o riesgo de desastre para la sociedad.

Por otro lado, se evidencia que algunos temas solo son de interés para la nación como la incorporación de la gestión ambiental en los sectores de vivienda, agricultura, infraestructura y minería, con lo cual se pretende hacer un aporte a la política ambiental y lograr una articulación y armonización entre los objetivos sectoriales con los ambientales, que den como resultado el desarrollo sostenible en el territorio nacional.

Asimismo, es importante para la nación la implementación de tecnologías limpias que permitan la mejora: de los niveles de calidad del aire en las grandes ciudades, el cambio a energías renovables, la explotación de una minería sostenible que no afecte el medio ambiente y la aplicación de controles a la ilegalidad de esta. Igualmente, se plantean estrategias de buen gobierno como la escisión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el cual posteriormente se denominó Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible según lo establecido en la Ley 1444 de 2011, para diseñar el plan de acción a seguir por las demás entidades del orden territorial lo cual permitirá el cumplimiento y la implementación del Sistema Nacional de Información y de Monitoreo Ambiental.

### 3.1.1.2.2 Presupuesto ejecutado sector medioambiente.

El presupuesto ejecutado del departamento del Tolima en el sector medioambiente para el periodo analizado (2010-2016) arrojó un crecimiento promedio en términos constantes del 20%, a pesar de las fluctuaciones año a año, como se observa en la Figura 5.

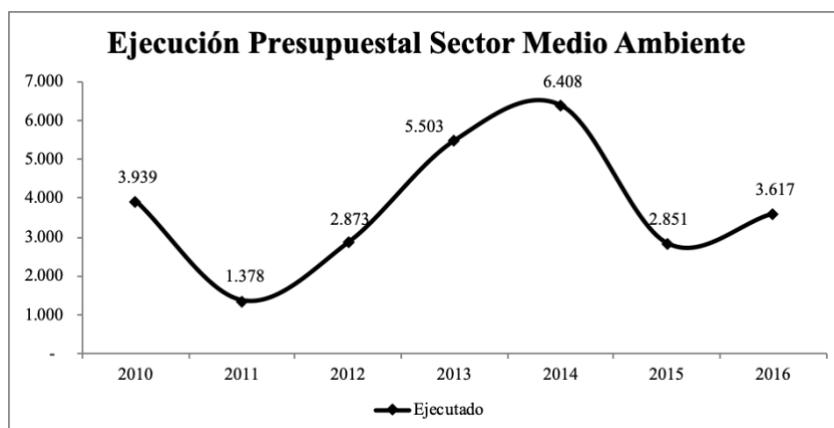


Figura 5. Ejecución presupuestal departamento del Tolima sector medioambiente 2010-2016 (precios constantes de 2016)

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental (s.f.)

Cabe anotar que los recursos invertidos en el sector medio ambiente provienen en su gran mayoría de recursos propios del departamento, además, el monto de la inversión no es tan representativo como lo es el de otros sectores a los cuales los gobiernos suelen darle prioridad (como el agropecuario, vías, educación, salud, y Agua Potable y Saneamiento Básico, APSB). Esto se debe a que las acciones que se realizan en este sector son a largo plazo y no son visibles, y a los gobiernos, por lo general, les interesa priorizar los temas que puedan mostrar a la comunidad en el corto plazo. Adicionalmente, hay asuntos medioambientales que son trasladables a actores privados, quienes deben procurar los costos de prevención y remediación, entre otros. En este punto la comunidad también ejerce un rol importante, pues, cabe recordar que en el departamento

se llevó a cabo una de las movilizaciones más importantes en materia de protección ambiental (contra la industria extractiva) en los municipios de Cajamarca y Piedras.

En el periodo de análisis se presentaron varias fluctuaciones (como se observa en la Figura 5). Entre los años 2010 y 2011 se realizaron inversiones para dar cumplimiento al artículo 106 de la Ley 1151 de 2007<sup>33</sup>, pero la apropiación principal fue para la gestión del riesgo; en el periodo 2011-2014 se presenta una tendencia positiva (2011-2012, 108%; 2012-2013, 92%; y 2013-2014, 16%)<sup>34</sup>, dado que, además de los recursos propios de la gobernación asignados al sector en el año 2012, se aprobó un proyecto para el fortalecimiento del proceso de manejo de emergencias y desastres en los municipios del Tolima, a través del SGR<sup>35</sup>. Para 2013 se aprobó un proyecto por asignaciones directas y tres proyectos a través del Fondo de Desarrollo Regional del SGR, los cuales estaban orientados a la implementación de estrategias en gestión del riesgo y al fortalecimiento de la capacidad de respuesta ante emergencias en el departamento.

Aunado a lo anterior, en la Figura 5 el incremento significativo presentado en estos años se explica por el esfuerzo fiscal que realiza la Administración Departamental para disponer de mayores recursos (propios) para proyectos de cultura ambiental, los cuales se articulaban con la nación con el fin de dar cumplimiento al Contrato Plan Sur del Tolima. Para el año 2015, la inversión tiende a disminuir y posteriormente para 2016 se presenta nuevamente un incremento de 27% debido a la aprobación de un proyecto por el Fondo de Compensación Regional del Sistema General de Regalías (SGR), dirigido a la implementación de acciones de conservación y restauración de los complejos de páramo, bosque altoandino y servicios ecosistémicos de la Región

<sup>33</sup> “Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales. Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales. Los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales...”

<sup>34</sup> En el año 2012 se inicia un nuevo periodo de gobierno de alcaldías y gobernaciones.

<sup>35</sup> Por asignaciones directas del departamento.

Central, lo cual apalancó la inversión y aportó al crecimiento de la ejecución en esta vigencia. Con la aprobación de este proyecto se evidencia que existe una articulación, y, asimismo, un interés del gobierno departamental con la nación y la RAPE por implementar proyectos que contribuyan al cumplimiento de metas establecidas en los diferentes niveles de gobierno, y de manera conjunta con la figura de integración regional a la cual pertenece.

Posterior a ello, luego de comprobar las ejecuciones realizadas en el sector medio ambiente, es posible afirmar que el departamento realizó inversiones en esos temas que son de interés tanto nacional como departamental, a saber: protección a páramos, gestión integral del recurso hídrico, adaptabilidad al cambio climático y fortalecimiento de los organismos involucrados en la gestión del riesgo.

### **3.1.1.3 Sector integración regional.**

Este sector cobra importancia debido a que se han evidenciado problemáticas<sup>36</sup> en los territorios que sobrepasan las competencias de las entidades territoriales, por lo que los departamentos buscan alianzas con otras entidades con el fin de planificar los territorios de manera integral y generar acciones en pro del desarrollo de estos.

#### **3.1.1.3.1 Planes de desarrollo.**

Tabla 10. *Planteamientos de los planes de desarrollo en el sector integración regional*

<b>Prosperidad para Todos 2010-2014</b>	<b>Unidos por la Grandeza del Tolima 2012-2015</b>	<b>Todos por un nuevo país 2014-2018</b>	<b>Soluciones que Transforman 2016-2019</b>
Convergencia y desarrollo regional - Dinámicas para la planificación y gestión del territorio.	Promoción de alianzas estratégicas - Alianzas para la competitividad.	Estrategias regionales: ejes articuladores del desarrollo y prioridades para la gestión territorial.	Programa: Alianza territorial para el desarrollo.

<sup>36</sup> Degeneración de los páramos, bajos niveles de competitividad, entre otros.

Lineamientos del sector	Establecer alianzas de cooperación supradepartamental (Cundinamarca, Boyacá, Tolima, Meta, Bogotá, Tunja, Ibagué y Villavicencio - RAPE)	Región Centro: se buscará la integración a la Región Administrativa de Planeación Especial (RAPE).	El departamento de Tolima como parte de la RAPE Región Central.	El Tolima se fortalece al aunar esfuerzos con otras regiones: Región Central – Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE). Asociaciones municipales.
	Proceso de integración de los departamentos de Cauca, Caquetá, Huila, Nariño, Putumayo y Tolima.	Agendas interdepartamentales Región Macizo Sur: proyectos de regalías.	Conservar el patrimonio ambiental y cultural de la Amazonía y el Macizo Colombiano. Implementación del Programa de Administración de las Reservas Forestales Central y de la Amazonía.	Región Centro Sur – Sistema General de Regalías.
	Planes estratégicos que promoverán las áreas de desarrollo territorial, dicho proceso se constituye en la base para generar acuerdos o Contratos Plan entre el gobierno nacional y las entidades territoriales.	Contratos Plan, alianzas público-privadas y Plan de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial apoyado.	Planeación concertada y la gobernanza multinivel - Contratos Plan.	Promover y fortalecer esquemas asociativos que faciliten la unión de esfuerzos entre entidades territoriales Contratos Plan.
	Promover procesos incluyentes de amplia participación ciudadana, con el fin de generar condiciones de desarrollo y paz para la construcción conjunta de una nación en paz.	Región Eje Cafetero: identificación de proyectos regionales para la consolidación de esta región con el norte del Tolima.	Desarrollar el sector agropecuario y rural con un enfoque en los pequeños productores, y en el mejoramiento de la conectividad al interior de la región y con el resto del país.	Proyectos supranacionales para disminuir brechas.
	Comisiones Regionales de Competitividad.	Ibagué ciudad región	Garantizar el acceso a servicios sociales, de los habitantes de la región, mediante el cierre de brechas y el fortalecimiento institucional	Asociaciones Público-Privadas

Fuente: elaboración propia

Para el análisis del sector de integración regional solo se toman en cuenta –en el caso de los planes de desarrollo nacionales– las consideraciones realizadas para el departamento del Tolima. Como se observa en la Tabla 10, es evidente el compromiso de los diferentes gobiernos con la RAPE, de lo cual se infiere el interés y la voluntad política para el funcionamiento y ejecución de este proceso. Por un lado, la nación genera las condiciones para la puesta en marcha de esta integración; y el departamento se encuentra abierto a buscar alianzas estratégicas con los departamentos vecinos, que le permitan generar acciones de desarrollo para el territorio.

De igual forma, en los planes de desarrollo se nota el interés por la generación de otros procesos de asociatividad, en los cuales el Tolima cobra importancia por su ubicación geográfica, es el caso de los procesos de integración con el sur del país y con los departamentos de Cauca, Caquetá, Huila, Nariño y Putumayo, teniendo en cuenta que estos tienen ecosistemas estratégicos en el

Macizo Colombiano que se interconectan entre sí, que además aportan a las prácticas sostenibles y de conservación del patrimonio ambiental del sur de Colombia. De allí el interés del gobierno departamental por incluir en sus planes acciones encaminadas a la región Centro Sur, que puedan financiarse por medio del Sistema General de Regalías.

También, se evidencia en el plan de desarrollo un interés del gobierno departamental por crear alianzas con el eje cafetero y los municipios del norte del Tolima, que permitan la identificación de proyectos regionales para la consolidación de esta región, sin embargo a la fecha aun no se consolidan acciones con esta zona del país.

Igualmente, se evidencia un interés de la nación por implementar instrumentos como los Contratos Plan, con los cuales se pretende articular los diferentes niveles de gobierno (nación y territorio) mediante la concurrencia y alineación de las inversiones de acuerdo con la oferta institucional del Gobierno Central. Para el caso de Tolima el Contrato Plan se firmó en el año 2013 y beneficia a nueve municipios del sur del departamento, los cuales han sido afectados por el conflicto armado colombiano. Es por ello, que en el Plan de Desarrollo Nacional se dan los lineamientos para la puesta en marcha de este instrumento, y el gobierno departamental lo incluye en su plan para el logro de proyectos estratégicos y de gran escala<sup>37</sup>.

Es así como en el sector de integración regional se puede observar la articulación de los planes de la nación y el territorio, pues a raíz de la coyuntura y el interés del Gobierno Nacional por el desarrollo regional, el departamento considera la oportunidad de generar políticas al respecto. Este enfoca sus propuestas en posibles acuerdos de integración con otras regiones como el Eje Cafetero,

<sup>37</sup> Según datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) el Contrato Plan beneficia a nueve municipios del departamento (Ataco, Chaparral, Coyaima, Natagaima, Ortega, Planadas, Rioblanco, Roncesvalles y San Antonio), y pretende lograr un desarrollo rural integral con enfoque territorial, aumentar los ingresos y las condiciones de vida de las familias campesinas más pobres de esta zona, para dar mayor impacto y atención a la población víctima del conflicto armado, y así fortalecer la presencia del Estado en la región al cerrar las brechas socioeconómicas existentes. Asimismo, se busca ejecutar proyectos en cuatro áreas estratégicas: Desarrollo Rural con Enfoque Territorial, infraestructura, sostenibilidad ambiental y desarrollo social.

el impulso de Ibagué como una ciudad región, las Asociaciones Público-Privadas, y la identificación de proyectos regionales que pueden tener posibilidades de financiación por el impacto que podrían generar en el desarrollo de la región en caso de llevarse a cabo, como son:

- La consolidación de la vía Ibagué–Cajamarca–Túnel de La Línea–Calarcá.
- Vía Cambao–Líbano–Murillo–Manizales.
- El Cable Aéreo Mariquita–Fresno–Manizales.
- El manejo ambiental y turístico del Parque de Los Nevados.
- Gestión de riesgo de los volcanes Nevado del Ruiz y Machín.
- Interconexión vial con el Valle como vía alterna al Pacífico.
- Mejoramiento aeropuerto de Mariquita como alterno para la región del Magdalena Centro.
- Vía Mariquita–La Victoria–Caldas.

Se debe mencionar que solo dos de los proyectos expuestos en el plan de desarrollo departamental tuvieron eco o fueron priorizados por la nación y llevados a cabo a través de Asociaciones Público Privadas (Ley 1508 de 2012), como es el caso de la construcción de la vía Girardot–Ibagué–Cajamarca, según datos de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), proyecto que se adjudicó el 15 de febrero de 2015 por \$ 1 810 392 millones; asimismo, la vía Cambao–Líbano–Murillo–Manizales que se adjudicó el 7 de julio de 2015 por un valor de \$ 1 334 383 millones.

#### *3.1.1.3.2 Presupuesto ejecutado sector integración regional.*

La ejecución presupuestal del departamento del Tolima en el sector de integración regional para el periodo 2010-2016 arrojó un crecimiento promedio en términos constantes de 4%, si bien, en el

periodo analizado se nota una disminución en los años 2011 (2%), 2012 (52%), 2013 (11%) y 2014 (83%), posteriormente, en 2015 se presenta un aumento significativo (123%) y seguidamente en 2016 se incrementa nuevamente un 47% como se observa en la figura 6, estos dos últimos incrementos cambian la tendencia del periodo y permiten reflejar un crecimiento promedio de 4%.



*Figura 6.* Ejecución presupuestal departamento del Tolima sector integración regional 2010-2016 (precios constantes 2016)

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental (s.f.)

Cabe resaltar que de los sectores analizados este cuenta con la menor asignación de recursos, lo cual se debe a que no es un sector establecido por la Ley 715 de 2001 (Acto Legislativo del 1 de julio del 2001), es decir, que de las transferencias de la nación no se destina ninguna para dicho sector. Por lo anterior, el gobierno departamental realizó un esfuerzo fiscal para destinar recursos propios en la ejecución de acciones de esta índole, se debe tener en cuenta que en sus planes se incluyeron acciones al respecto, las cuales eran necesarias para buscar cofinanciación de la nación, de manera que se les pudiera dar cumplimiento.

En cuanto al comportamiento de la ejecución presupuestal del periodo analizado entre el 2011 y el 2014 hubo una caída del 37% en promedio, lo cual se explica por la llegada del nuevo gobierno que no le dio prioridad a este sector y disminuyó su presupuesto. Sin embargo, para el periodo

2015-2016 la situación cambió y las inversiones empezaron a incrementarse en un 123% y un 47% en estos dos últimos años; este comportamiento se debe a varios motivos: con la creación de la RAPE el departamento inició los aportes a la misma, lo cual impulsó el crecimiento de la ejecución en este sector; además, se destinaron mayores recursos para la formulación e implementación del Contrato Plan Sur del Tolima.

### **3.2 Articulación sectorial con los ejes estratégicos de la Región Administrativa y de Planificación Especial – RAPE Región Central**

En el apartado anterior se definieron tres sectores: agropecuario, medioambiente e integración regional, de los cuales los dos primeros se eligieron al considerar los ejes estratégicos de la RAPE. Por lo tanto, es importante determinar si existe una articulación y complementariedad entre los mismos, dado que la RAPE debe apuntar a realizar programas y proyectos que trasciendan las competencias del nivel departamental, pero en la misma línea que ha sido trazada por la nación y el departamento en sus planes de desarrollo.

Es así como en este numeral se analizarán dos de los cinco ejes estratégicos de la RAPE, esto son: seguridad alimentaria y desarrollo rural, y sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgos. Se debe anotar que el principal sector productivo del Tolima es el agropecuario, y sobre el cual la RAPE desarrollará acciones, por ello la importancia de su análisis en este eje estratégico. Asimismo, el segundo eje –el cual también está contenido en los planes de desarrollo del departamento– se eligió de acuerdo con la importancia del tema, dado que es una de las apuestas más concretas de la RAPE, establecida bajo los conceptos de sostenibilidad ambiental y manejo de riesgos frente al cambio climático.

Al igual que en el apartado anterior, en esta sección se presentará el análisis presupuestal de la inversión que realizó la RAPE para las vigencias 2015 y 2016, con el fin de determinar cuál fue el

monto de los recursos ejecutados y en qué se invirtió. Es importante mencionar que los recursos de la RAPE provienen del aporte de sus asociados (así como se explica en el componente presupuestal del apartado de la descripción de la RAPE), con los cuales se pone en práctica el principio de unidad de caja (Decreto 111 de 1996) para realizar la inversión. Para el análisis se utilizaron cifras obtenidas de las ejecuciones presupuestales de la RAPE.

### 3.2.1 Eje estratégico de seguridad alimentaria y desarrollo rural.

La importancia de este eje radica en la búsqueda de mejores ingresos para los productores agrícolas, lo cual se obtiene por la eficiencia de los procesos de suministro y comercialización. Para ello la RAPE enfoca sus esfuerzos en tres proyectos, cuyo resumen se presenta en la Tabla 11.

Tabla 11. *Proyectos eje estratégico seguridad alimentaria y desarrollo rural*

Proyectos	Descripción
Formulación de la estrategia regional de seguridad alimentaria y economía rural.	Fortalecimiento capacidad técnica e institucional de la RAPE en la materia. Reducción de las asimetrías de la información en los territorios. Intercambio de experiencias nacionales e internacionales (buenas prácticas).
Mejoramiento de los ingresos de los pequeños productores de la Región Central.	Asociatividad rural y fortalecimiento de capacidades. Centros de acopio y generación de valor agregado. Implementación de procesos de comercialización.
Desarrollo de ferias agroalimentarias regionales.	Mejoras en los ingresos de productores rurales. Mejores capacidades agroempresariales. Fomento de la producción limpia. Creación y consolidación de canales de comercialización directa. Desarrollo de ferias agroalimentarias regionales.

Fuente: elaboración propia

La apuesta de la RAPE es la formulación de un plan estratégico de seguridad alimentaria bajo una perspectiva de generación de capacidades y de fortalecimiento a los pequeños productores agropecuarios, para lo cual incentivan la generación de valor agregado, los encadenamientos productivos y el fortalecimiento de los procesos de comercialización con miras al incremento de sus ingresos. Este planteamiento sobrepasa el propósito de la nación y del departamento, quienes

también plantean acciones de seguridad alimentaria en sus planes de desarrollo, pero basadas únicamente en el aprovechamiento de granjas familiares y/o agricultura familiar que permitan el abastecimiento de productos para el autoconsumo y la comercialización de los excedentes que se produzcan; mientras que la RAPE también incluye en sus proyectos la realización y/o apoyo a ferias agroalimentarias regionales como una forma de incentivar a los productores agropecuarios a mostrarse en el mercado en busca de nuevos aliados, así como también a ampliar los canales de comercialización de sus productos. Por su parte, el departamento hace referencia a ferias alimentarias, pero solo con el propósito de realizar intercambio de productos y fomentar nuevos mercados para los pequeños productores.

Así, la RAPE busca dinamizar el mercado regional, pues considera que la comercialización de productos agrícolas es indispensable para el desarrollo territorial, por ello cuenta con estrategias y acciones para promoverlas. En suma, la RAPE intenta promover una visión integradora más pertinente y efectiva para la región.

### 3.2.2 Eje estratégico sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgos.

En los últimos años el tema de la protección al medioambiente ha tomado más relevancia. Por esta razón, al considerar la diversidad ambiental de la región que la conforma, la RAPE se ha comprometido a garantizar el recurso hídrico en pro de salvaguardar su sustentabilidad, y plantea cinco programas como se puede observar en la Tabla 12:

Tabla 12. *Programas eje estratégico sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgos*

Programas	Descripción
Seguridad hídrica regional	Plan Regional de Seguridad Hídrica (acceso a agua limpia y servicios de saneamiento, gestión preventiva del riesgo, conectividad de corredores biológicos, articulación institucional para el fortalecimiento de capacidades del recurso humano).
Movilización de incentivos a la conservación	Modelo regional de pago por servicios ambientales. Implementación de pilotos.
Adaptación y mitigación del cambio climático	Adaptación (usos eficientes del agua, biodiversidad, consolidación de la estructura ecológica regional, bioingeniería, sistema de alertas tempranas, campañas de educación al cambio climático).

	Mitigación (restauración de la agricultura, silvicultura y otros usos del suelo, mejora calderas industriales, ecomovilidad y usos no convencionales).
Consolidación de la estructura ecológica regional	Propuesta de los lineamientos para la consolidación de la estructura ecológica regional. Consolidación de la mesa interinstitucional ambiental.
Acciones de conservación y conectividad de ecosistemas estratégicos.	Conservación y restauración de los complejos de páramos, bosque altoandino y servicios ecosistémicos de la región. Programa Guardapáramos Voluntarios en la región.

Fuente: elaboración propia

El primer programa alude al Plan Regional de Seguridad Hídrica, que abarca grandes conceptos del tema ambiental y en el cual se encuentran asuntos en común con los desarrollados en los planes de la nación y el departamento. Por ejemplo, es el caso del acceso a agua limpia y a servicios de saneamiento para la población, lo cual se refiere a la construcción de acueductos veredales y al mejoramiento y mantenimiento tanto de las Plantas de Tratamiento de Agua Potable (PTAP) como de las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR). En este punto el gobierno departamental podría aunar esfuerzos con la RAPE para desarrollar estas acciones, dado que en sus planes propone acciones similares al respecto. Por otra parte, cabe anotar que la nación hace referencia al mejoramiento de coberturas de agua potable y saneamiento básico, puntualmente en la construcción de acueductos rurales solo en tres departamentos que no son competencia de la RAPE<sup>38</sup>, de modo que se puede afirmar que la nación da unos lineamientos generales en esta temática, y habilita la toma de decisiones en el orden territorial.

Asimismo, la RAPE genera acciones similares en el tema de mitigación al riesgo y adaptación al cambio climático, y mantiene las directrices trazadas. Pero también ha empezado a generar acciones puntuales en el tema de la sostenibilidad ecosistémica con la conservación de páramos y la implementación de estrategias de ecomovilidad, lo cual no se ve reflejado en los planes de desarrollo.

<sup>38</sup> Amazonas, Guaviare y Vaupés

Con lo anterior se demuestra que la RAPE tomó en cuenta la orientación dada por la nación y por el departamento en sus ejes y proyectos a implementar, y no se limitó a buscar una simple articulación con estos niveles de gobierno, por el contrario, potencializó sus competencias, amplió su visión de región y generó acciones de mayor escala para enfrentar problemáticas como el cambio climático e incentivos para la conservación del medioambiente, entre otros.

### 3.2.3 Análisis presupuestal de la inversión en la Región Administrativa y de Planificación Especial – RAPE.

El análisis presupuestal de la inversión programada y ejecutada de la RAPE se realizó en las vigencias 2015 y 2016. En la Figura 7 se observa que para el año 2015 se estimó una inversión por 4 432 millones, de la cual solo se ejecutó el 47%; mientras que para el año 2016 el presupuesto de inversión se incrementó en un 54%, alcanzando los 6 804 millones de pesos, de los cuales se ejecutó el 78% de los recursos para el final de la vigencia, esto es, \$ 5 290 millones.

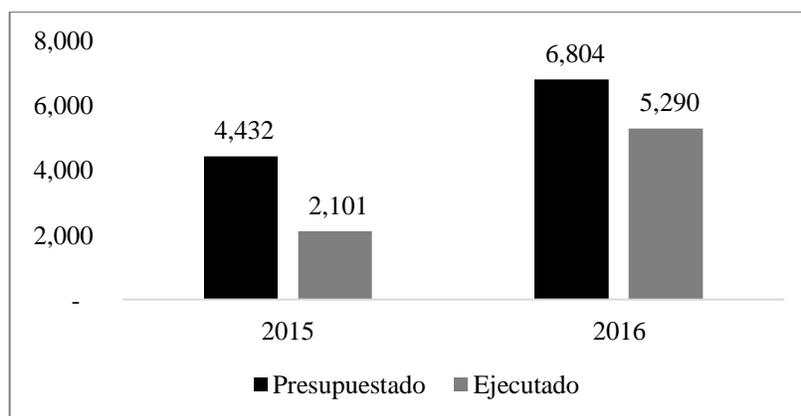


Figura 7. Inversión RAPE 2015-2016

De acuerdo con la información suministrada por Carlos Rodríguez, profesional especializado en gestión financiera de la RAPE:

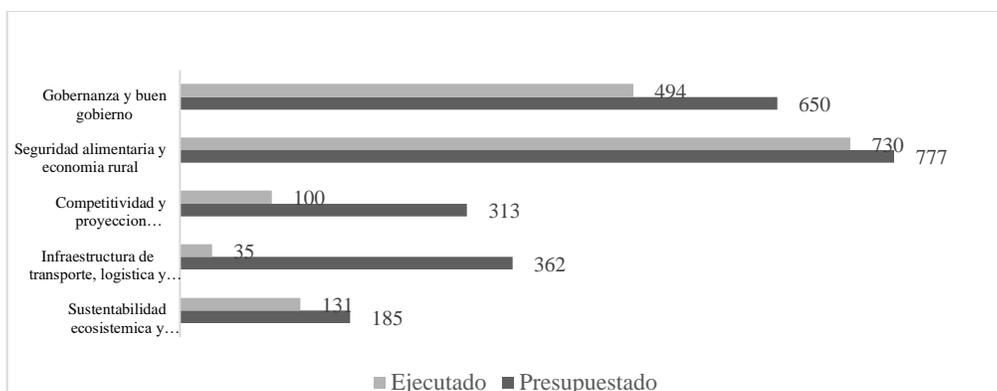
En 2015 se dio inicio a la entidad por lo que la mayor parte de la ejecución para esta vigencia se enfocó en una etapa exploratoria mediante la contratación de personal que llevaba a cabo procesos de diagnóstico, indagación y articulación con las gobernaciones para adelantar los proyectos que se ejecutarían en cada uno de los ejes estratégicos de la entidad. Por consiguiente, la ejecución de la vigencia fue menor a la proyectada en el presupuesto. (C. Rodríguez, comunicación personal, 22 de agosto de 2018)

Igualmente, en el Plan de Adquisiciones 2015 se evidencian inversiones que apuntan a la contratación de profesionales para la construcción de líneas base, establecimiento de lineamientos y estrategias, y construcción de documentos técnicos en los cinco ejes estratégicos de la RAPE, actividades de articulación institucional y construcción de agendas en materia de competitividad regional. De manera adicional, se tiene que dentro del presupuesto de inversión se incluyeron gastos relacionados con la construcción del Plan Estratégico Regional y con el posicionamiento y comunicación de la RAPE.

Como se muestra en la Figura 8, en el año 2015 el eje de seguridad alimentaria fue el de mayor inversión, tanto presupuestada como ejecutada, representa el 39% del total de la inversión programada y el 49% de la ejecutada. Según datos suministrados por la coordinadora del eje de seguridad alimentaria y desarrollo rural, en el departamento del Tolima se han desarrollado inversiones relacionadas con proyectos de generación de ingresos rurales, compras institucionales<sup>39</sup> y cambio verde (S. Beltrán, comunicación personal, 31 de julio de 2018)<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Este proyecto busca facilitar la inclusión de los productores rurales de la región a los canales de comercialización institucionales públicos y privados con operadores de los programas como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, programas de alimentación escolar y otros. Tiene un enfoque de demanda, es decir, se caracteriza la demanda, y se buscan los productores cercanos que se articulan para satisfacerla.

<sup>40</sup> En este proyecto se busca que la población vulnerable intercambie alimentos frescos de cosecha, los cuales son comprados a los productores locales a cambio de material recuperable que llevan estas familias. En el caso de Tolima este proyecto se ha desarrollado en Ibagué y Flandes.



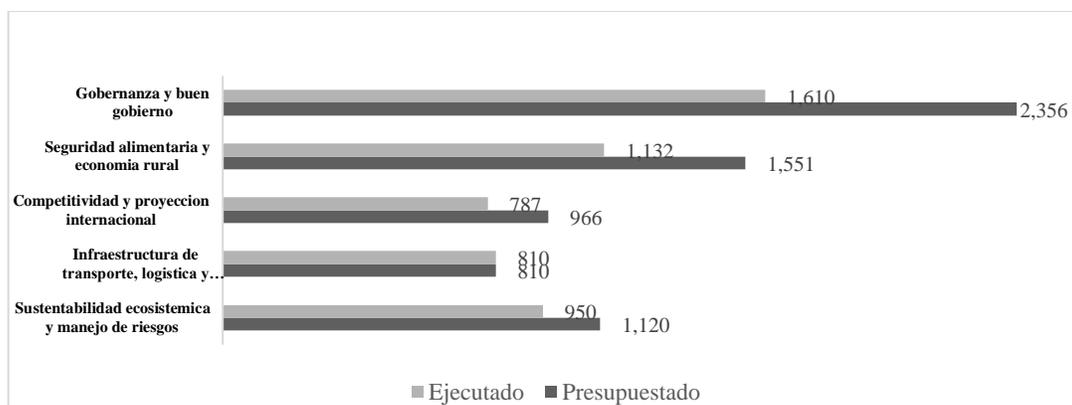
*Figura 8.* Inversión presupuestada vs. ejecutada 2015 (cifras en millones de pesos)

En cuanto al eje de sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgos, se ejecutó el 76% del presupuesto programado y la inversión se enfocó en la estructuración de proyectos, como consta en el Plan de Adquisiciones de la vigencia 2015. Mediante la contratación de servicios profesionales para la adaptación e implementación de un modelo regional de incentivos o pagos por servicios ambientales, se procedió a la recopilación, consolidación y estructuración cartográfica, así como al desarrollo de una línea base y temática, la consolidación de la información secundaria, la construcción del diagnóstico y la caracterización de ecosistemas de páramo y bosques altoandinos del Proyecto de Páramos Región Central.

Por otra parte, se tiene que en el año 2016 la inversión incluyó un rubro para el fortalecimiento institucional de la RAPE, que como se plantea en el Plan Operativo Anual de Inversiones:

[Se] busca dar mayor capacidad a la Región Central para los procesos de eficiencia, transparencia y la calidad en la gestión pública, articular la planeación regional, incrementar la capacidad técnica en estructuración y ejecución de proyectos y posicionar la Región Central como modelo de desarrollo regional. (Región Administrativa y de Planeación Especial [RAPE], 2016)

El resto de la inversión se basa en la ejecución de proyectos en los cinco ejes, como se observa en la Figura 9.



*Figura 9.* Inversión presupuestada vs. ejecutada 2016 (cifras en millones de pesos)

Para esta vigencia se observan mayores recursos presupuestados y ejecutados en cada uno de los ejes estratégicos. En seguridad alimentaria se ejecutó el 73% de los recursos presupuestados, y para sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgos la ejecución fue del 85%. Al igual que en la vigencia anterior esta inversión estuvo dirigida a la estructuración de proyectos, como se evidencia en el informe de gestión, en el cual se plantea la presentación de los proyectos formulados tales como: mejoramiento de ingresos a pequeños productores de la Región Central y la implementación de acciones de conservación y restauración en páramos y bosque altoandino de la Región Central para la consecución de recursos por el SGR. Además, según la entrevista realizada al coordinador del eje de sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgos de la RAPE, se desarrollan acciones en un proyecto denominado “Guardapáramos” en el cual se capacita a la comunidad que habita en los páramos en buenas prácticas ambientales (C. Barragán, comunicación personal, 31 de julio de 2018).

Es importante aclarar que la RAPE desarrolla proyectos piloto a pequeña escala, y cumple con el requisito de beneficiar a dos o más departamentos. Si el proyecto resulta exitoso se aplica para el resto de la región.

Por último, cabe anotar que las decisiones de inversión que realiza la RAPE están dadas por su Consejo Directivo, dando cumplimiento a sus instrumentos de planeación (Departamento Nacional de Planeación [DNP ], 2018). Es decir, la RAPE tiende a fortalecer el diseño y ejecución técnica de políticas públicas de manera articulada con las metas determinadas en los planes de desarrollo departamentales.

## **Capítulo 4. Estudio de caso – RAPE Región Central y Contrato Plan**

Con los esquemas asociativos creados por la Ley 1454 de 2011, el departamento del Tolima inició en el periodo 2013-2014 dos procesos: por medio de uno de ellos se establece la Región Administrativa de Planificación Especial – RAPE Región Central; y mediante el otro proceso se constituye el Contrato Plan Sur del Tolima. En este capítulo se realizará el análisis de su estructura en términos legales, de competencias, presupuestales, administrativos y organizacionales.

### **4.1 Región Administrativa y de Planificación Especial - RAPE Región Central**

Entre los años 2013 y 2014 cuando inició el proceso de conformación de la RAPE Región Central, se pensó su creación bajo cuatro premisas fundamentales que despertaron el interés de los departamentos, como es el caso de Tolima, el cual encontró en ello una oportunidad para generar vínculos con otros departamentos e impulsar sus sectores productivos:

1. Había funciones departamentales que solo eran viables de manera financiera y técnicamente, si se realizaban conjuntamente, es decir, entre varios departamentos, como es el caso de la interconexión vial.
2. El manejo del medioambiente, debido a que las decisiones tomadas por un departamento respecto a este tema pueden afectar o beneficiar a otros, estableciendo un alcance geográfico. Además, existía un gran interés por el cuidado de los páramos para así garantizar la producción de agua para los departamentos.
3. La capacidad de negociación, pues al existir una unidad como región la RAPE tendría mayor capacidad de negociación con el Gobierno Nacional para el acceso a bienes, servicios y recursos económicos.

4. Mayor acceso a mercados al lograr una relación más estrecha entre del Distrito Capital y su entorno, a raíz de que Bogotá es la ciudad que absorbe la mayoría de los recursos de los departamentos que la rodean (agua, alimentos, energía, etc.).

Es así como la expectativa para hacer parte de la RAPE era coordinar un modelo de desarrollo de largo plazo, ejecutar obras a escala regional y consolidar una capacidad regional que permitiera llegar a acuerdos con la nación mediante la ejecución de proyectos de gran impacto.

Ahora bien, es importante anotar que desde su creación la RAPE tiene dos corrientes, una técnica, que traza directrices e impulsa el desarrollo de cada eje estratégico; y una política, donde la negociación entre las entidades que la componen con el Gobierno Nacional es de vital importancia para la consecución de los fines y metas establecidos por la entidad.

La RAPE Región Central se constituye como un esquema asociativo del orden territorial regional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Está integrada por los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta, Tolima y el Distrito Capital de Bogotá; se puede describir y analizar en varios componentes, los cuales se presentan a continuación.

#### **4.1.1 Componente legal.**

La Constitución Política de Colombia en su artículo 325 indica:

Artículo 325. Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.

Con base en este artículo, se tiene que en Colombia se han realizado variados esfuerzos por construir procesos de regionalización, pero solo a partir del año 2011 con la expedición de la Ley

Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT (Ley 1454 de 2011), se hizo posible este proceso para el caso de las RAP. La ley establece la agrupación o asociatividad de entidades territoriales y/o regiones de la siguiente manera:

- Regiones Administrativas y de Planificación.
- Áreas metropolitanas.
- Regiones de Planeación y Gestión.
- Provincias Administrativas y de Planificación.
- Entidades territoriales económicamente desarrolladas.
- Esquemas asociativos entre entidades territoriales.
- Asociación de departamentos.
- Asociación de Distritos Especiales.
- Asociación de municipios.
- Asociación de Áreas Metropolitanas.
- Regiones de Planeación y Gestión.
- Región Administrativa y de Planificación Especial – RAPE.

De allí nace la reglamentación para la constitución de la RAPE<sup>41</sup>. Sin embargo, la Ley 1454 también establece en su artículo 30: “Parágrafo 2°. Lo dispuesto en este artículo se aplicará en lo pertinente frente a la constitución de la Región Administrativa y de Planificación Especial - RAPE entre entidades territoriales departamentales y el Distrito Capital” (Ministerio del Interior y de Justicia, 2011). Además:

<sup>41</sup> Cabe aclarar que su origen contó con varios intentos anteriores: En la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca se había planteado la necesidad de conformar la Región Central. Posteriormente, se dio un primer intento de trámite formal durante las administraciones de Andrés González y Samuel Moreno bajo el nombre de Región Capital Bogotá-Cundinamarca, pero, no se pudo concretar porque existieron muchas dudas legales antes de la Ley 1454 de 2011 y posteriormente su aprobación se entorpeció por el cambio de administraciones.

Parágrafo 3°. De conformidad con el artículo 325 de la Constitución Política, el Distrito Capital de Bogotá, el departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a este podrán asociarse en una Región Administrativa de Planeación Especial - RAPE, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región. (Ministerio del Interior y de Justicia, 2011)

De lo anterior se infiere que el legislador configura a Bogotá D.C. como un actor de vital importancia para iniciar un proceso de regionalización. Es así como a partir del año 2013 el Distrito Capital y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Meta inician el proceso de constitución de la RAPE – Región Central, el cual se consolida el 25 de septiembre de 2014 mediante Convenio No. 1676 suscrito por los gobernadores de Boyacá, Bernardo Umbarila Suárez (E); Cundinamarca, Álvaro Cruz Vargas; Meta, Alan Jara; y Tolima, Luis Carlos Delgado; y el alcalde mayor de Bogotá, Gustavo Petro Urrego, con el propósito de promover y estructurar planes regionales de desarrollo social, económico y ambiental en sus territorios, que permitan el desarrollo eficiente de los servicios a su cargo y el bienestar de sus habitantes. Se considera una figura asociativa con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio (Umbarila, Cruz, Jara y Delgado, 2014).

La RAPE se desarrollará bajo cinco ejes estratégicos establecidos en el Convenio No. 1676, a saber: “1) Sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgos; 2) infraestructuras de transporte, de logística y de servicios públicos; 3) competitividad y proyección internacional; 4) soberanía y seguridad alimentaria y, 5) gobernanza y buen gobierno” (Región Administrativa y de Planeación Especial [RAPE], 2018, p. 1).

#### 4.1.2 Competencias.

La RAPE Región Central podrá realizar acciones sobre todo el territorio de las entidades que la conforman, su objetivo se describe a continuación:

Garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, así como el desarrollo económico y social, la inversión, la competitividad del territorio objeto de su competencia y el bienestar de sus habitantes. (Región Administrativa y de Planeación Especial [RAPE], 2018)

Entre sus funciones se encuentran (RAPE, 2018):

- “Propender a la coherencia y articulación de la planeación
- Asesoría técnica en asuntos de carácter regional
- Promover la generación de capacidades de gestión
- Incorporar el componente regional en los Planes de Ordenamiento Territorial - POT y los Planes de Desarrollo Departamentales – PDD
- Planificación y gestión de los recursos naturales
- Gestionar recursos financieros nacionales, de cooperación y privados – Asociaciones Público-Privadas – APP
- Formular y ejecutar proyectos de interés regional
- Asumir competencias delegadas por sus socios y el Gobierno Nacional”. (Región Central, s.f, p. 1)

Las actividades que desarrolla la RAPE se enfocan en los hechos regionales, aquellos asuntos de interés común que involucren dos o más territorios, que estarán definidos por las entidades que conforman la RAPE, de acuerdo con los ejes estratégicos establecidos para el desarrollo de esta, y los cuales se explican en la Tabla 13.

Tabla 13. *Ejes estratégicos de la RAPE Región Central*

Ejes estratégicos	Objetivo	Acciones a seguir
Competitividad y proyección internacional	Lograr avances sostenibles y progresivos en materia de desarrollo y calidad de vida.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Construcción de la ruta para la competitividad y la proyección internacional de la RAPE.</li> <li>2. Concertaciones público-privadas entre la nación y la región para la definición e implementación de proyectos.</li> <li>3. Promoción del turismo (productos turísticos regionales).</li> <li>4. Fomento del emprendimiento innovador.</li> </ol>
Gobernanza y buen gobierno	Promover, articular y liderar procesos de fortalecimiento institucional regional.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formulación del plan estratégico de la Región Central.</li> <li>2. Construcción de una estrategia regional de ordenamiento territorial.</li> <li>3. Escuela de gobierno de integración regional.</li> <li>4. Fortalecimiento de la institucionalidad regional (integración de la bancada regional, gestión de OCAD regional).</li> </ol>
Infraestructuras de transporte, de logística y de servicios públicos.	Propender al desarrollo intermodal de la Región Central.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Articular la creación de nodos de intercambio modal y logístico.</li> <li>2. Promover la reactivación de los corredores ferroviarios.</li> <li>3. Fomentar la navegabilidad de los ríos Magdalena y Meta.</li> <li>4. Impulsar el desarrollo de aeropuertos (pasajeros y carga).</li> </ol>
Seguridad alimentaria y desarrollo rural.	Generar el abastecimiento de alimentos. Posicionar a la RAPE como la despensa agrícola nacional.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formular e implementar un Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria (encadenamiento y generación de valor agregado).</li> <li>2. Avanzar en la protección de la productividad rural (diversificación, recuperación de cultivos y semillas).</li> <li>3. Mejor distribución del beneficio del desarrollo rural (precio justo).</li> </ol>
Sustentabilidad ecosistémicas y manejo de riesgos.	Garantizar la seguridad hídrica en la Región Central.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consolidación del Corredor de Conservación de Páramos.</li> <li>2. Ampliación del Plan Regional Integral de Cambio Climático en la Región Central.</li> <li>3. Formulación Plan Regional del Recurso Hídrico.</li> <li>4. Descontaminación del río Bogotá.</li> <li>5. Gestión del Riesgo.</li> <li>6. Incentivos a la conservación o pago por servicios ambientales.</li> <li>7. Medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.</li> <li>8. Guardapáramos.</li> </ol>

Fuente: adaptado de [RAPE] (2017).

### 4.1.3 Componente presupuestal.

Según el Convenio No. 1676 de 2014, la RAPE Región Central cuenta con un presupuesto propio. Cada uno de los asociados aportará para la constitución de este, es decir, cada departamento y el Distrito Capital deben realizar un aporte anual<sup>42</sup>, el cual proviene de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) de cada entidad territorial. Cabe aclarar que en el Acuerdo Regional No. 1 de 2014 se establece que el Consejo Directivo de la RAPE determina la cuantía de los aportes a cargo de las entidades que la conforman, para lo cual tendrá en cuenta la disponibilidad de ingresos y la sostenibilidad del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de cada entidad territorial.

La distribución de los aportes establecida por el Consejo Directivo de la RAPE Región Central para la vigencia 2015 se describe en la Tabla 14, de la siguiente manera:

Tabla 14. *Aportes RAPE Región Central*

Entidades territoriales	Aportes vigencia 2015	%
Bogotá D. C.	5 594 210 000	76%
Cundinamarca	757 000 000	10%
Boyacá	665 000 000	9%
Meta	202 000 000	3%
Tolima	169 000 000	2%
Total	7 387 210 000	

Fuente: adaptado de (Acuerdo Regional No. 003 de 2014)

Posteriormente, en el Acuerdo Regional No. 19 de 2015 se planteó que los aportes podrían clasificarse en ordinarios y extraordinarios. Los primeros, se constituyen como los aportes mínimos que cada entidad territorial debe transferir periódicamente durante cada vigencia fiscal, para financiar los gastos de funcionamiento e inversión de la RAPE Región Central; los extraordinarios son los aportes que las entidades territoriales transfieren a la RAPE Región Central,

<sup>42</sup> Previamente presupuestado y apropiado para ser transferido a la RAPE Región Central.

con los cuales se podrán financiar proyectos que estén incluidos en el presupuesto de inversión de la RAPE y en el Plan Estratégico Regional.

Cabe anotar que en el Acuerdo Regional 003 de 2016 se estableció la proyección y el cálculo de los aportes ordinarios para cada vigencia, el cual tiene como base el aporte realizado por cada entidad durante el año anterior sumado al incremento del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Adicionalmente, los asociados podrán realizar aportes conforme a las necesidades de inversión. Los presupuestos aprobados para las vigencias 2015 y 2016 se detallan en la Tabla 15.

Tabla 15. *Presupuesto RAPE Región Central vigencias 2015 y 2016 (cifras en miles de pesos)*

Concepto	2015	%	2016	%	Variación corriente 2016-2015
<b>Presupuesto de ingresos</b>	<b>7 387 210</b>		<b>8 192 514</b>		<b>11%</b>
Transferencias	7 387 210	100	7 942 514	97	8%
Recursos de capital	-		250 000	3	
<b>Presupuesto de gastos</b>	<b>7 387 210</b>		<b>8 192 514</b>		<b>11%</b>
Funcionamiento	2 954 884	40	3 606 761	44	22%
Inversión	4 432 326	60	4 585 753	56	3%

Fuente: adaptado de (Acuerdo Regional No. 012, 2015; Acuerdo Regional No. 021, 2015), [RAPE] 2014.

#### **4.1.3.1 Ingresos RAPE Región Central.**

Los ingresos que percibe la RAPE Región Central para la vigencia 2015 ascendieron a \$ 7 387 millones, y provienen exclusivamente de las transferencias realizadas por las entidades territoriales pertenecientes a ella. Para el año 2016 el incremento en los ingresos fue del 11% (esto es, de \$ 8 192 millones), lo cual se debe a las mayores transferencias que hicieron los departamentos que conforman la RAPE, con un crecimiento del 8% respecto a la vigencia anterior, se debe tener en cuenta que durante ese año inició el proceso de estructuración de proyectos conforme a las necesidades de inversión de casa asociado; además, para esta vigencia se percibieron ingresos por concepto de recursos de capital resultantes de rendimientos financieros por valor de \$ 250 millones.

#### **4.1.3.2 Gastos RAPE Región Central.**

El presupuesto de gastos de la RAPE Región Central para la vigencia 2015 se estimó en \$ 7 387 millones, el cual está compuesto por gastos de funcionamiento (por \$ 2 954 millones) y gastos inversión (por \$ 4 432 millones) que representan el 40% y 60% del total de gastos respectivamente. La inversión para esta vigencia se destinó a la elaboración del Plan Estratégico Regional (el cual fue de \$ 1 500 millones) y a la estructuración de proyectos de inversión (de \$ 2 932 millones).

Para el año 2016 se estimaron gastos por \$ 8 192 millones, de los cuales el 44% se destinó al pago de funcionamiento (\$ 3 606 millones) y el 56% para inversión (\$ 4 585 millones). Estos últimos fueron designados para la formulación, estructuración e implementación de proyectos de inversión. Resalta que al observar las variaciones porcentuales de un año con respecto al anterior se evidencia un equilibrio presupuestal, al incrementar porcentualmente los ingresos en la misma proporción que los gastos (11%).

El mayor incremento en los gastos (22%) corresponde a funcionamiento, los cuales pasaron de \$ 2 954 millones a \$ 3 606 millones, que en su mayoría se destinaron a la adquisición de bienes (arrendamientos y viáticos y gastos de viaje); mientras que la inversión solo tuvo un incremento del 3%.

En este punto cabe aclarar que, por ser una entidad de carácter pública, la RAPE está sujeta a las normas presupuestales establecidas en el Decreto 111 de 1996 que establece el Estatuto Orgánico del Presupuesto, por lo tanto, debe dar cumplimiento a este.

En relación con el presupuesto de la RAPE se puede decir, en teoría, que la entidad no necesita de la nación para su funcionamiento e inversión, puesto que, depende de las transferencias que

cada socio realice. Sin embargo, este valor no es suficiente para cumplir con los objetivos y metas planteadas en cada eje estratégico, por lo que debe buscar otras fuentes de financiación.

#### **4.1.4 Componente administrativo y organizacional.**

La RAPE Región Central ha tenido dos cambios en su estructura organizacional. El primero, reglamentado en el Acuerdo Regional No. 001 de 2014 en el cual se estableció la conformación del Consejo Directivo, integrado por los mandatarios de cada una de las entidades territoriales que la conforman o por sus delegados<sup>43</sup>; de la misma forma, se determinó que la entidad contaría con una Secretaría Técnica, la cual estaría a cargo del director ejecutivo.

Además, contaría con una Dirección General conformada por el Despacho del Director Ejecutivo y la Oficina de Control Interno. También con una Subdirección de Planeación y Proyectos Estratégicos, una Oficina Jurídica y de Contratación, una Oficina Administrativa y Financiera, y tres comités y órganos asesores, a saber: el Consejo de Participación Ciudadana, el Comité Técnico Asesor y el Comité de Conciliación y Defensa Judicial. En el artículo 24 del acuerdo se determinó que las funciones de dicha estructura organizacional serán establecidas por el Consejo Directivo (Región Administrativa de Planeación Especial [RAPE], 2014).

El segundo cambio fue reglamentado por el Acuerdo Regional No. 007 de 2015, que establece algunas modificaciones en la estructura organizacional, como se observa en la Figura 9 del organigrama de la RAPE. El Consejo Directivo se mantiene bajo las mismas premisas del acuerdo anterior, pero se incorpora una Dirección Ejecutiva compuesta por el Despacho del Director Ejecutivo y la Oficina Asesora de Planeación Institucional, cuyo cargo les corresponde a dos

<sup>43</sup> Los delegados deberán ser los Secretarios de Planeación o las autoridades que hagan sus veces en la entidad.

profesionales responsables del Sistema de Gestión de Calidad y del Banco de Programas y Proyectos.

Se establecieron dos direcciones: la primera, una dirección técnica encargada de la planificación, gestión y ejecución de proyectos, la cual cuenta con cinco coordinadores para cada uno de los ejes estratégicos de la RAPE. La segunda es una dirección corporativa donde se manejan los temas administrativos y financieros, esta cuenta con siete profesionales responsables de las áreas de presupuesto, tesorería, contratación, talento humano, recursos físicos, bienestar y sistemas. Además, la dirección ejecutiva cuenta con tres asesores, a saber, de control interno, jurídico y comunicaciones.

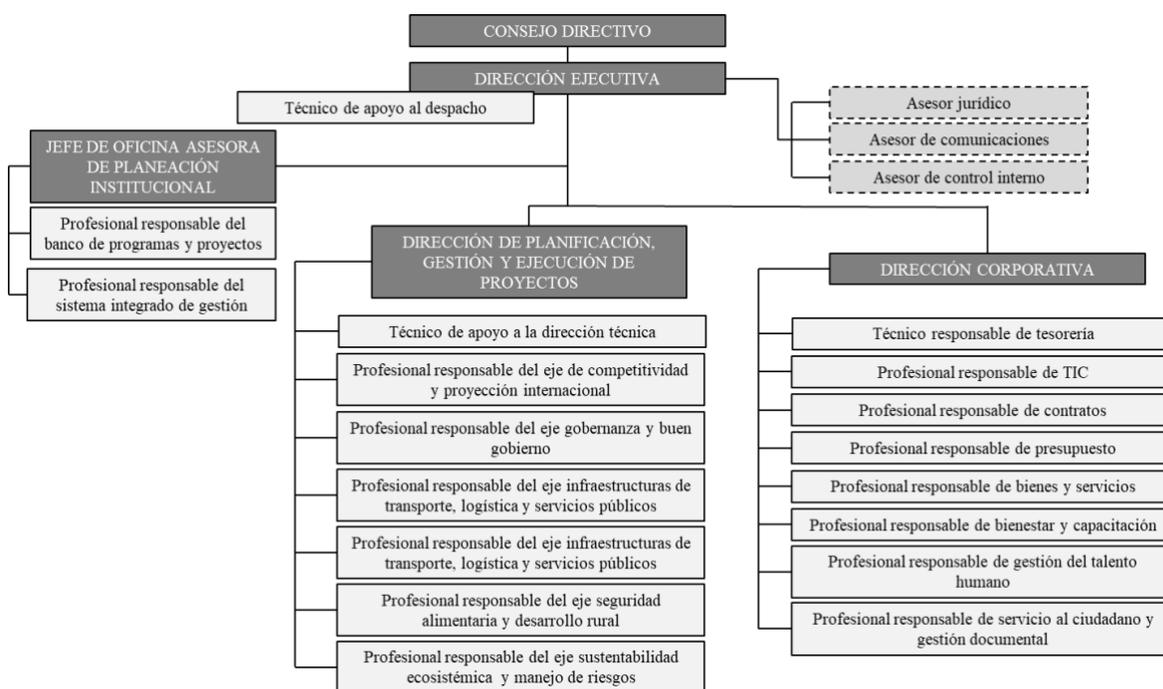


Figura 10. Organigrama

Fuente: (Región Central, s.f., p. 1)

Por último, se crearon tres órganos asesores además de los establecidos en el Acuerdo 001 de 2014: 1) Consejo de Participación Ciudadana, 2) Comité Técnico Asesor, 3) Comité de Conciliación y Defensa Judicial, 4) Comisión de Personal, 5) Comité de Coordinación del Sistema

de Control Interno y, 6) Comité Institucional de Desarrollo Administrativo. Las funciones que desempeñan cada uno de los cargos se encuentran en la Resolución No. 003 de 2015, la cual establece el manual de funciones de la entidad.

Para concluir este punto se puede añadir que con el último acuerdo regional de modificación de la estructura organizacional se amplió la planta de cargos en la entidad y se constituyó en 24 personas, ocho de libre nombramiento y remoción y 15 de carrera administrativa. Se debe aclarar que dentro de la planta de personal no se consideran los contratos de prestación de servicios profesionales, debido a que las personas que prestan estos encargos no se constituyen como parte de la planta de personal de la entidad, pero desarrollan actividades que se relacionan con el funcionamiento de esta.

De acuerdo con la Resolución No. 014 de 2015, la RAPE establece la tabla de honorarios para la contratación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión de la entidad para dicha vigencia. Sin embargo, en el año 2016 se modificó por la Resolución No. 002 del mismo año, con el fin de facilitar los trámites de actualización de la tabla, para lo cual se tienen en cuenta los incrementos del salario mínimo y se estandariza su aplicabilidad, de esa manera se obtiene lo siguiente:

Tabla 16. *Honorarios prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión de la RAPE*

Descripción	Honorarios en SMMLV	
	Mínimo	Máximo
<b>Nivel asesor</b>		
Título profesional + maestría	13	14
Título profesional + especialización	11	13
<b>Nivel profesional</b>		
Título profesional + especialización	8	11
Título profesional	5	8
<b>Nivel técnico</b>		
Título de tecnólogo	4	5
Título de técnico	2	4
<b>Nivel asistencial</b>		
Título de bachiller	1.5	2
Título de bachiller + licencia de conducción vigente de servicio público	1.5	2

Nota: adaptado de Resolución No. 002 de 2016.

La contratación de servicios profesionales se realiza según las necesidades de la entidad. Para el año 2016, según datos encontrados en los contratos adjudicados para la vigencia, se relacionan 39 contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, como complemento a las funciones desarrolladas por los funcionarios de planta de la entidad. Estos contratos se realizan debido a que, a pesar de las 24 personas de planta que laboran en la entidad, no hay personal suficiente para llevar a cabo la ejecución de los proyectos priorizados en las cinco líneas estratégicas de la RAPE.

Por lo tanto, se realizan contrataciones bajo la modalidad de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, para desarrollar actividades jurídicas de tipo precontractual y contractual, así como también para realizar funciones de gestión operativa y administrativa, procesamiento de información relacionada con los proyectos de cada eje estratégico de la RAPE, revisión y ajuste de estos, entre otros. Estas contrataciones son definidas por el director de la entidad.

Una vez se ha presentado la descripción de la RAPE se pueden realizar varios análisis. En cuanto a la conformación de esta se debe anotar que al principio el departamento del Tolima no estaba contemplado para hacer parte de este proceso, pero fue incluido por petición del secretario general de la Alcaldía de Bogotá (Guillermo Alfonso Jaramillo), quien fue gobernador del departamento y solicitó la inclusión del Tolima en el proceso, debido a la importancia de su localización geográfica y dado que es un territorio central, el cual sirve de frontera para tres regiones diferentes del país (al occidente con el Eje Cafetero, al sur con la Amazonia y sur Magdalena y al oriente con el centro del país).

Según el coordinador del eje de sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgos de la RAPE, el Tolima buscaba aliarse con departamentos o ciudades cercanas que fueran fuertes

económicamente, con el fin de fortalecer empresarialmente las organizaciones productivas del Tolima. La RAPE era una buena opción porque estarían aliados con Bogotá, y así tendrían más posibilidades para una mayor salida de los productos del departamento, con lo cual asegurarían mercado en la capital de Colombia (C. Barragán, comunicación personal, 31 de julio de 2018). Además, la coordinadora del eje de seguridad alimentaria y desarrollo rural aseguró que se tuvo en cuenta al Tolima porque hay gran receptividad por parte de las entidades y asociaciones, son propositivos y sus productores son muy emprendedores (S. Beltrán, comunicación personal, 31 de julio de 2018).

El Tolima cuenta con una particularidad, esto es, a pesar de tener una ventaja geográfica, no cuenta con la fuerza económica y política por lo que debe buscar aliados que le den mayores oportunidades. De modo que la Región Central fue su mejor opción por varias razones, a saber: 1) es allí donde existe el mercado más grande de Colombia<sup>44</sup>; 2) es el sitio donde se refugia la mayor población del país por la migración poblacional hacia Bogotá<sup>45</sup>; y, 3) las posibilidades de desarrollo están dadas en función de las demandas externas del territorio, es decir, las transformaciones productivas se generan básicamente en Bogotá y demandan extraterritorialmente gran cantidad de requerimientos.

La creación de la RAPE se realizó pensando en el replanteamiento de competencias del orden departamental, lo cual dio cabida a la creación de regiones que se encargaran de los asuntos que sobrepasan las competencias de los departamentos, así como contar con los instrumentos que le permitan el logro de tal fin, por ejemplo, la generación de políticas sectoriales, promoción y

<sup>44</sup> Según datos del DANE, en el Boletín Mensual de Abastecimiento de Alimentos, a diciembre de 2014 ingresaron 141 140 toneladas de alimentos a la ciudad de Bogotá provenientes de otros lugares del país, comparado con otras ciudades principales como Medellín donde ingresaron 61 951 toneladas o Bucaramanga con 28 076 toneladas, de modo que Bogotá se convierte en la ciudad que más demanda alimentos en el país (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas [DANE], 2014).

<sup>45</sup> Según datos del censo DANE 2003 Bogotá cuenta con 6 865 997 habitantes.

generación del desarrollo económico local y regional, tal como lo plantean los funcionarios de la RAPE.

En este sentido, el director técnico de la RAPE, Julio César Pulido, afirmó que esta entidad está pensada para ejecutar proyectos que vayan más allá de las fronteras de los departamentos (J. Pulido, comunicación personal, 31 de julio de 2018), lo cual difiere de la percepción que tienen los funcionarios de la gobernación. Para el secretario de Desarrollo Agropecuario y para la directora de Asuntos Ambientales de la Secretaría de Ambiente y Gestión del Riesgo, las competencias de la RAPE llegan hasta donde la gobernación se los permite (J. Bonilla, S. Moreno, comunicación personal, 01 de febrero de 2019 y 6 de febrero de 2019). Aquí se ve una discrepancia entre el alcance de las funciones de la entidad, pues la gobernación ve a la RAPE como una entidad que apoya y aporta recursos humanos, técnicos y financieros para la ejecución de proyectos que beneficien un grupo de departamentos en pro del bien común, pero no tiene claro el concepto de región y desarrollo que sí es percibido por los funcionarios de la RAPE.

Actualmente, el concepto que se tiene de la RAPE es el de una entidad netamente técnica. No obstante, esta debe intentar marcar la diferencia en el tema de las competencias que le corresponden, y no perder el concepto para el cual fue creada, de lo contrario podría convertirse en una entidad de índole burocrática que, aunque aún no es un tema notorio, sí es inherente a esta por ser una entidad de carácter público y estar conformada por cuatro departamentos y el Distrito Capital.

#### **4.1 Contrato Plan Sur del Tolima**

El Contrato Plan Sur del Tolima surgió como una estrategia del Gobierno Nacional para llegar a los territorios e impulsar la descentralización y el desarrollo territorial. El plan de desarrollo de Juan Manuel Santos lo presentó como un programa piloto en nueve departamentos, incluido

Tolima, de modo que se constituyó como una herramienta de planificación en la cual se busca articular a las entidades nacionales, departamentales y municipales, para financiar proyectos según las necesidades territoriales enfocadas al mejoramiento de la calidad de vida de la región sur del departamento.

El sur del Tolima estuvo amenazado por la violencia y el conflicto armado, y presentaba altos niveles de pobreza, marginalidad, desplazamiento, ausencia estatal, baja inversión social, entre otras problemáticas. Cabe resaltar que su ubicación geográfica es importante porque conecta al oriente con el occidente del país; lo anterior, sumado a la búsqueda de la paz en el gobierno de Juan Manuel Santos, convirtió al sur del Tolima en una zona atractiva para realizar inversión de la nación y de Organizaciones de Cooperación Internacional. El Contrato Plan se convirtió en la herramienta para garantizar mejores condiciones y calidad de vida a los habitantes de esta región.

#### **4.1.5 Componente legal.**

El Contrato Plan surge en los artículos 7 y 8 la Ley 1450 de 2011 y posteriormente se cita en el artículo 18 de la Ley 1454 (2011) que establece lo siguiente:

La nación podrá contratar o convenir con las entidades territoriales, con las asociaciones de entidades territoriales y con las áreas metropolitanas, la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial. En los Contratos Plan que celebren las partes, se establecerán los aportes que harán, así como las fuentes de financiación respectivas.

Así, el 12 de enero de 2013 el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Gobernación del Tolima, nueve municipios del sur del departamento (Ataco, Chaparral, Coyaima, Natagaima, Ortega, Planadas, Rioblanco, Roncesvalles, San Antonio) y la Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima) firmaron el acuerdo estratégico para el desarrollo del territorio y

conformaron el Contrato Plan Sur del Tolima, el cual tenía una visión de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2013).

Su objetivo principal es la articulación y coordinación entre las partes, con el fin de mejorar las competencias en planeación, gestión y financiación, lo cual permite disminuir los niveles de pobreza presentes en los territorios, así como las desigualdades sociales y coadyuvar al desarrollo rural. La ejecución del Contrato Plan se estableció como mínimo para cinco años, que podrían ser prorrogados según las necesidades que se tuvieran (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2013).

#### **4.1.6 Líneas de acción del Contrato Plan Sur del Tolima.**

En el Acuerdo Estratégico del Contrato Plan Sur del Tolima se establecieron cuatro ejes estratégicos, a saber:

1) Desarrollo Rural con Enfoque Territorial: ordenamiento social y productivo, bienes públicos y generación de ingresos; 2) Desarrollo Social: educación, salud y vivienda urbana; 3) Infraestructura: Anillo Vial del Sur del Tolima, agua potable y saneamiento, Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) y energía eléctrica; 4) Sostenibilidad ambiental. (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2013, p. 5)

Posteriormente, el Consejo Directivo aprobó un eje estratégico adicional denominado fortalecimiento institucional, para priorizar un proyecto que sería ejecutado en el municipio de Chaparral “Construcción del Centro Integrado de Servicios en el municipio de Chaparral”.

Al revisar el acuerdo por el cual se creó el Contrato Plan se evidencia que la línea estratégica de mayor importancia fue la de infraestructura, puesto que, se le asignó un proyecto específico: la construcción del Anillo Vial del Sur del Tolima; a diferencia de otras líneas estratégicas en las cuales no se definieron proyectos (desarrollo social). De lo anterior se puede deducir que el

Gobierno Nacional priorizó las líneas estratégicas del Contrato Plan, para cual tuvo en cuenta su plan de desarrollo, de tal forma que los proyectos que se viabilizaran permitieran avanzar en el cumplimiento de este.

Para la consecución y ejecución de los recursos en cualquiera de las líneas estratégicas era necesario que se formularan y estructuraran proyectos por las entidades territoriales (gobernación o municipios) que –como se mencionó en otros apartados– poseen baja capacidad humana, técnica y financiera para su elaboración.

#### 4.1.7 Componente presupuestal.

El presupuesto del Contrato Plan Sur del Tolima se estimó según el Acuerdo Estratégico para el Desarrollo del Territorio (Departamento Nacional de Planeación, 2013a) en \$ 900 000 millones de pesos, de los cuales la nación aportaría \$ 688 000 millones, mientras que las entidades territoriales aportarían \$ 212 000 millones. La fuente de estos recursos sería el Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Participaciones (SGP), el Sistema General de Regalías (SGR), y los recursos propios de cada entidad (Departamento Nacional de Planeación, 2013a). Este presupuesto tuvo una modificación debido a que se consideró la inclusión de la línea estratégica de fortalecimiento institucional, quedando de la siguiente manera: un total de \$ 904 000 millones, de los cuales la nación aportaría \$ 692 000 millones y las entidades territoriales \$ 212 000 millones. La distribución presupuestal se dividió en cada uno de los ejes como se observa en la Tabla 17.

Tabla 17. *Presupuesto Contrato Plan Sur del Tolima por ejes estratégicos (cifras en millones de pesos)*

<b>Eje estratégico</b>	<b>Nación</b>	<b>Territorio</b>	<b>Total</b>
Desarrollo Rural con Enfoque Territorial	85 000	25 000	110 000
Desarrollo social	172 000	37 000	209 000
Infraestructura	426 000	88 000	514 000
Sostenibilidad ambiental	5 000	62 000	67 000

Fortalecimiento institucional	4 488	4 488
<b>Total</b>	<b>692 488</b>	<b>212 000</b>
		<b>904 488</b>

Fuente: adaptada de (Acuerdo estratégico Contrato Plan Sur el Tolima, 2013)

Es importante tener en cuenta que las entidades podrían gestionar recursos de otras fuentes como el sector privado o la cooperación internacional.

A la fecha del 31 de diciembre de 2016, es decir, tres años después de iniciar su implementación, el Contrato Plan ejecutó el 47.6% del total de los recursos que se comprometieron en el acuerdo estratégico. Para ese momento la nación había aportado \$ 345 000 millones (49.9%) y las entidades territoriales comprometidas habían contribuido con \$ 84 000 millones de pesos, 39.8% de su compromiso. Los aportes nacionales al año 2016 se pueden observar en la Tabla 18.

Tabla 18. *Aportes financieros de la nación al Contrato Plan Sur del Tolima por ejes estratégicos (cifras en millones de pesos)*

Ejes estratégicos	DNP		Sector / ministerios		Total		
	Compromiso	Ejecución	Compromiso	Ejecución	Compromiso	Ejecución	% Ejecución
Desarrollo Rural con Enfoque Territorial	35 000	22 741	50 000	47 086	85 000	69 827	82.1%
Desarrollo social	32 000	2 018	140 000	11 342	172 000	13 359	7.8%
Infraestructura	150 000	107 489	276 000	147 658	426 000	255 147	59.9%
Sostenibilidad ambiental	3 000	2 935	2 000	-	5 000	2 935	58.7%
Fortalecimiento institucional	4 488	4 488	-	-	4 488	4 488	100%
<b>Total</b>	<b>224 488</b>	<b>139 670</b>	<b>468 000</b>	<b>206 086</b>	<b>692 488</b>	<b>345 756</b>	<b>49.9%</b>

Fuente: (Departamento Nacional de Planeación [DNP])

De acuerdo con la información suministrada en la entrevista a Adriana Linares, profesional de apoyo de la Gerencia Regional del Contrato Plan Sur del Tolima, en el 2016 con el cambio de los gobiernos territoriales el DNP decidió disminuir la financiación prevista para los proyectos del Contrato Plan, debido a discrepancias políticas entre la nación y la gobernación. Al iniciar un nuevo periodo de gobierno, a nivel territorial el gobernador decidió nombrar al gerente territorial del Contrato Plan Sur del Tolima de manera meritocrática, esto no fue aprobado por el Gobierno Nacional, quien prefería en el cargo a una persona que manejara las relaciones nación-territorio

desde una perspectiva política, lo cual ocasionó fracturas en las relaciones con el Gobierno Nacional y se empezaron a limitar y a entorpecer el acceso a los recursos; su excusa era que las entidades territoriales no contaban con proyectos viabilizados técnicamente por parte de los ministerios, lo que hacía imposible cumplir las metas previstas en el acuerdo estratégico (A. Linares, comunicación personal, 19 de marzo de 2018).

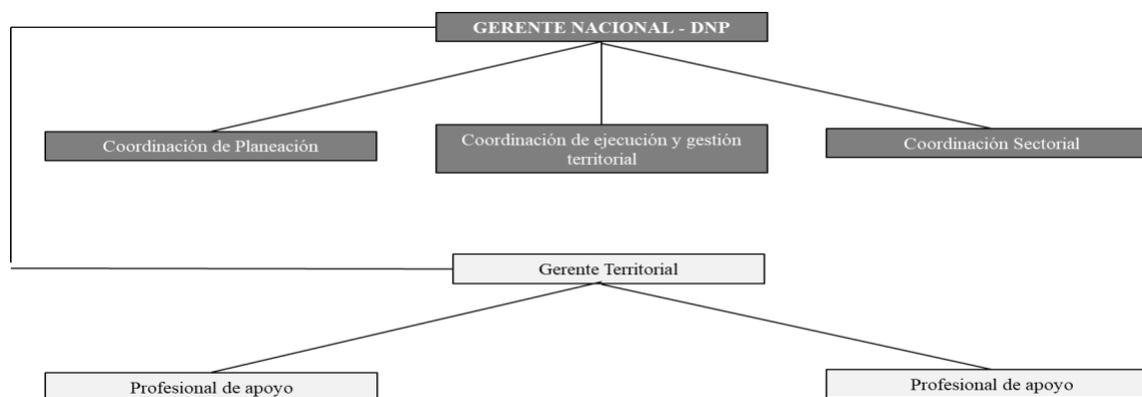
Con base en lo anterior se evidencia nuevamente que la voluntad política es indispensable en estos procesos, y que la falta de recursos humanos, técnicos y financieros son la columna vertebral de cualquier proceso de asociatividad territorial.

#### **4.1.8 Componente administrativo y organizacional.**

Organizacionalmente, como se muestra en la Figura 10, el Contrato Plan a nivel central cuenta con una Gerencia Nacional en el Departamento Nacional de Planeación (DNP), de la cual se derivan tres coordinaciones. A nivel territorial también hay una gerencia que cuenta con dos profesionales de apoyo y el gerente<sup>46</sup>.

<sup>46</sup> Los recursos para el pago de la gerencia provienen del Departamento Nacional de Planeación (DNP), quien le transfiere los recursos al Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade) por medio de un convenio interadministrativo, y este último realiza el trámite contractual con la gerencia del Contrato Plan. Todos los funcionarios territoriales son contratistas, salvo el gerente nacional, quien es un funcionario de libre nombramiento y remoción. La contratación se realiza de forma anual.

En el acuerdo se establecía que los recursos de funcionamiento generados por las gerencias debían ser asumidos por las entidades territoriales adscritas al Contrato Plan, sin embargo, el DNP decidió asumir estos compromisos con el fin de evitar futuros contratiempos que podrían generarse políticamente con los cambios de gobierno, y así mantener el horizonte del plan.



*Figura 11.* Organigrama Contrato Plan Sur del Tolima

Fuente: elaboración propia

Adicionalmente, el Acuerdo Estratégico del Contrato Plan Sur del Tolima establece que territorialmente se debe contar con un Consejo Directivo, un Comité Técnico, una Secretaría Técnica y una Gerencia como se muestra a continuación:

- **Consejo Directivo:** lo integra un representante del Gobierno Nacional, el gobernador del Tolima, el director de Cortolima y tres alcaldes<sup>47</sup>, elegidos por los nueve que firmaron el acuerdo. Cada una de las partes tiene derecho a un voto, para el director de Cortolima el voto será válido solo en los asuntos que le correspondan; mientras que los representantes de las alcaldías elegidas deberían escoger a un vocero para la votación (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2013). Los votos representan los intereses de cada entidad que hace parte del Contrato Plan, sin embargo, el nivel municipal tiene desventajas, puesto que solo un voto representa a los nueve municipios, lo cual hace que las decisiones que se tomen en el Consejo Directivo estén en desequilibrio para estos.
- **Gerencia y Secretaría Técnica del Contrato Plan:** La Gerencia es elegida por el Consejo Directivo, y es la encargada de coordinar la operación y funcionamiento del Contrato Plan,

<sup>47</sup> Los alcaldes que hagan parte del Consejo Directivo deberán rotarse de manera anual.

para lo cual su tarea incluye estructurar todos los proyectos en cada eje estratégico; además, debe asumir la función de Secretaría Técnica del Consejo Directivo. La Gerencia se elegirá por un año y es prorrogable si el Consejo Directivo así lo estima, los gastos que genere deberán ser asumidos por todas las entidades que hacen parte del acuerdo (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2013).

- **Comité Técnico:** lo integran un representante del DNP, el secretario de planeación del departamento o un delegado del gobernador<sup>48</sup>, el secretario de planeación del municipio que tenga voto en el Consejo Directivo y un representante de Cortolima. Este comité deberá elaborar el plan de acción del Contrato Plan, realizar la articulación de los proyectos con los planes de desarrollo (nacional, departamental y municipal) y armonizarlos con los presupuestos, así como también realizar el respectivo seguimiento a la ejecución del Contrato Plan, entre otras (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2013).

Se puede decir que actualmente el Comité Técnico no cumple con las funciones previstas en el acuerdo estratégico. Esta figura perdió validez debido a la frecuente rotación de funcionarios de las entidades adscritas, además, solo se realiza una vez al año, lo cual no permite llevar un seguimiento permanente y oportuno a las acciones y a los proyectos que se ejecutan en el marco del Contrato Plan. Cabe añadir que este comité se creó para tener un diseño armónico para la operación del Contrato Plan, pero realmente esto no se logró. Cuando se lleva a cabo el Comité Técnico solo se socializa el plan de acción (previamente elaborado por la Gerencia Territorial) y se presentan los avances a la fecha, lo cual demuestra que el seguimiento está a cargo de la Gerencia Territorial y no del Comité Técnico como se establece en el acuerdo.

<sup>48</sup> Este deberá hacer parte del nivel directivo o asesor de la gobernación.

El funcionamiento del Contrato Plan se basa en realizar la articulación entre entidades nacionales, departamentales y municipales en cuanto a la priorización, formulación y estructuración de los proyectos que se definen anualmente en el plan de acción<sup>49</sup>. La gerencia elabora el documento<sup>50</sup> y lo deja a consideración del Consejo Directivo para su aprobación, adicionalmente, buscan la financiación de los proyectos que han sido viabilizados, y se hace el seguimiento a la ejecución de estos. El principal objetivo de la Gerencia del Contrato Plan sur del Tolima es hacer cumplir el acuerdo estratégico firmado por las partes (A. Linares, comunicación personal, 19 de marzo de 2019).

El acuerdo estratégico se estableció por cinco años prorrogables, por lo cual los proyectos a ejecutar por medio del Contrato Plan traspasarían los periodos de gobierno, de modo que prima el pacto establecido y no se anteponen los intereses particulares que tuviera cada territorio con los nuevos gobernantes. Además, puede argumentarse que esta entidad le da un respaldo significativo a los núcleos más pequeños como son los municipios ante la nación, al momento de presentar proyectos o de realizar gestión ante los entes nacionales en el marco del contrato plan.

En suma, el Contrato Plan fue concebido como una herramienta técnica, útil para la formulación y viabilización de proyectos en el territorio. Es claro que la nación tiene un rol predominante en esta figura, debido al respaldo financiero y presupuestal que tiene y a su gran influencia en las decisiones técnicas (aval técnico).

Finalmente, se puede hacer una comparación entre la RAPE y el Contrato Plan como se muestra en la Tabla 19. Las dos figuras establecidas en la Ley 1454 de 2011 pretenden promover el desarrollo integral de las entidades que las componen y su entorno.

<sup>49</sup> El plan de acción se elabora con base en las líneas definidas en el acuerdo estratégico y en las necesidades de ejecución que tenga cada entidad territorial. En dicho documento se priorizan los proyectos que tengan alto grado de madurez en su formulación.

<sup>50</sup> No lo hace el Comité Técnico como estaba previsto en el acuerdo.

Tabla 19. Comparación RAPE – Contrato Plan Sur del Tolima

RAPE Region Central	Contrato Plan
<ul style="list-style-type: none"> <li>Artículo 325 C.P, Ley 1454 de 2011</li> <li>Es una entidad de carácter administrativo con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 1450 de 2011, Ley 1454 de 2011, Decreto 819 de 2012 y Ley 1753 de 2015</li> <li>Es una herramienta de coordinación, planificación y gestión</li> </ul>
Su conformación podrá realizarse por convenio, previa aprobación por parte de las corporaciones de las respectivas entidades territoriales	<p>Su conformación depende de un acuerdo de voluntades.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se da entre la Nación y las entidades territoriales</li> <li>Nación – Esquemas asociativos</li> <li>Conformación de esquemas asociativos entidades territoriales o entre áreas metropolitanas</li> <li>Autoridades ambientales con entidades territoriales, esquemas asociativos y la nación</li> </ul>
Su objetivo es gerenciar desarrollo económico y social de la respectiva región.	Su objetivo es lograr la concertación de esfuerzos estatales para la planeación integral del desarrollo territorial con visión de largo plazo (Decreto 819 de 2012)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Su funcionamiento se basa en una articulación horizontal con las entidades adscritas a ella.</li> <li>Debe tener una coordinación vertical con niveles de gobierno para buscar financiación.</li> </ul>	Su funcionamiento está basado en la articulación vertical con los niveles de gobierno
La nación no tiene poder de decisión en sus asuntos.	La nación tiene voz y voto en sus decisiones.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Tiene presupuesto propio proveniente de las entidades que la conforman.</li> <li>Debe buscar otras fuentes de financiamiento como la nación, SGR o recursos de cooperación internacional (Optativo)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tiene un presupuesto indicativo que depende de la viabilización de proyectos para su ejecución.</li> <li>Su función es canalizar la financiación en la nación, SGR, departamentos y municipios.</li> </ul>
Es perdurable en el tiempo	Su durabilidad depende del tiempo establecido en el Acuerdo Estratégico

Fuente: elaboración propia

## Capítulo 5. Conclusiones

Los esquemas asociativos se crearon con el fin de generar desarrollo económico y social en los territorios, para ello se constituyen como entidades con funciones de carácter administrativo, con personería jurídica y patrimonio propio.

Por su parte los instrumentos de coordinación, tienen como objetivo lograr la concertación de esfuerzos estatales para la planeación integral del desarrollo territorial, que garantizan la ejecución de proyectos estratégicos de manera concertada entre los diferentes niveles de gobierno.

Con la presente investigación se quería comprobar si dichos esquemas e instrumentos estimulan la autonomía territorial y la coordinación respectivamente de las decisiones de planificación, en pro del desarrollo territorial.

En el análisis se tuvieron en cuenta variables de desempeño fiscal, voluntad política territorial y coherencia entre los planes de desarrollo nación-territorio, en el marco normativo del ordenamiento territorial. En este trabajo se pretendía analizar, cómo estas variables podrían ir encaminadas a mejorar las decisiones de planificación en pro la autonomía y la coordinación en los territorios.

Es posible decir que, figuras como la RAPE Región Central, han permitido un avance en cuanto a la coordinación de acciones de manera vertical, con los demás niveles de gobierno y, horizontal, con sus socios, además de un progreso en la toma de decisiones de desarrollo territorial, sin embargo, se evidencia que tienen una autonomía condicionada, dado que existen restricciones que limitan el quehacer de dichas entidades.

Por su parte, el Contrato Plan ha avanzado en la concertación de esfuerzos estatales de coordinación vertical.

Aunado a lo anterior cabe añadir que, a pesar de contar con un presupuesto propio, proveniente de los aportes que hacen los socios, estos no son suficientes para el logro de sus propuestas de desarrollo establecidas en los ejes programáticos, por cual deben recurrir a la búsqueda de recursos adicionales como el Sistema General de Regalías (SGR), entidades de cooperación internacional o del Gobierno Nacional para dar cumplimiento a sus programas de inversión. Si bien, realizar gestión para la consecución de recursos, está bien y estimula la coordinación con otros niveles de gobierno, en el análisis se pudo inferir que este tipo de figuras no cuentan con una capacidad fiscal fuerte, que permita a las entidades que la conforman tomar mejores decisiones de planificación.

Para el caso de la RAPE, sus recursos propios provienen del aporte de sus socios, con los cuales se financió la formulación de proyectos de inversión para dar cumplimiento a las líneas estratégicas de dicho esquema, no obstante, estos proyectos son de alta envergadura, por lo que requieren una capacidad financiera mayor para su ejecución. Siendo así, los recursos disponibles se empiezan a reducir y esto resulta ser un obstáculo mayor, lo que condiciona el logro de etapas superiores de autonomía.

Para el Contrato Plan, su presupuesto igualmente proviene de las entidades adscritas a él, aunque se nota el rol predominante de la nación, debido a su respaldo financiero. La gestión que realiza esta figura es importante en cuanto a la canalización de los recursos de los diferentes niveles que estimulan los procesos de coordinación institucional.

Por otra parte, al referirse a las variables de tipo político, la principal condición para la creación de estos es que exista voluntad política, reflejada en la firma de acuerdos de voluntades. Esto es normal dada la naturaleza de estas figuras; no obstante, esta voluntad es vulnerable y en muchos casos depende de los ideales de las corrientes políticas a las cuales pertenecen los mandatarios de las entidades territoriales. Ahora bien, cuando se imponen esos ideales políticos sobre los objetivos

que promueven los esquemas de asociatividad y los pactos previamente establecidos, se produce una ruptura política que hace tambalear los esquemas de asociatividad y los acuerdos estratégicos y ponen en tela de juicio el logro de la coordinación en el caso del Contrato Plan y de la autonomía para el caso de la RAPE.

En ese sentido, es menester agregar que, si bien la Ley 1454 de 2011 estableció esquemas de asociatividad como la RAPE, dejó vacíos en cuanto a las competencias que debían asumir, por ello, la RAPE haciendo uso de su autonomía administrativa estableció hechos regionales en cada uno de sus ejes estratégicos y es allí donde realiza su accionar. De todos modos, puede decirse que posterior a la expedición de la ley 1454 de 2011, el legislativo debió expedir decretos reglamentarios que desarrollaran dicha ley y establecieran las competencias en materia de región y de prestación de servicios que estuvieren a su cargo.

Caso contrario ocurrió con el Contrato Plan, la Ley 1450 de 2011 creó ésta figura, posteriormente se citó en la Ley 1454 de 2011 y se reglamentó por medio del Decreto 819 de 2012 y la Ley 1753 de 2015, al estar normatizada permite un mejor desarrollo de la figura para el cumplimiento de sus objetivos de manera coordinada entre los diferentes niveles de gobierno. Vale la pena decir que también fueron creados para que se conformaran esquemas asociativos entre entidades territoriales o entre áreas metropolitanas, o entre autoridades ambientales con entidades territoriales, esquemas asociativos y la nación; aun así, esto hasta a la fecha nunca ha ocurrido. Dicha figura solo se usa como herramienta de coordinación entre la nación, entidades territoriales y autoridades ambientales.

Otro aspecto clave en la implementación de este tipo de esquemas, es que exista una coherencia entre los planes nación-territorio. Aunque la lógica de esta articulación se comprende desde el punto de vista de la optimización de los recursos del presupuesto y la complementariedad de las

posibles fuentes de financiación, crea una direccionalidad desde el centro que influye sobre las decisiones territoriales de inversión. Por lo tanto, si no existe un programa o proyecto regional que aporte al cumplimiento de metas del plan de desarrollo de la nación, este no resulta atractivo para este nivel de gobierno y no se asignan recursos para su ejecución, de manera que se puede afirmar que estos mecanismos inciden en las decisiones de planificación que estimulan la autonomía y la coordinación territorial. Si bien, este es un tema del modelo de planeación en Colombia, los ejercicios de planificación como la RAPE están inmersos en él y la definición de sus prioridades de inversión debe ir relacionada con la de la nación.

Se evidenció que la RAPE tiende a fortalecer el diseño y ejecución técnica de políticas públicas de manera articulada con las metas determinadas en los planes de desarrollo, teniendo en cuenta la orientación dada por los diferentes niveles de gobierno, no se limita simplemente a buscar una articulación con estos, por el contrario, potencializa sus competencias, amplía su visión de región y genera acciones de mayor escala para enfrentar las problemáticas presentadas en los territorios de las entidades que la componen.

Así, se evidencia que la hipótesis propuesta en la presente investigación según la cual, “la RAPE y Contrato Plan estimulan la autonomía territorial y la coordinación respectivamente, de las decisiones de planificación, por parte de las autoridades departamentales para impulsar el desarrollo territorial”, se cumple parcialmente. Figuras como la RAPE y el Contrato Plan han permitido un avance en términos de gestión y coordinación, pero, para el caso de la RAPE no se materializan como un aporte a la autonomía en los territorios en pro del desarrollo local, tal como se percibe en la opinión pública regional.

El avance está inmerso en la naturaleza de este tipo de figuras que permite un consenso en todos sus integrantes para dar cumplimiento a los objetivos planteados, y, asimismo, una coordinación

entre los niveles de gobierno, mediante la negociación y la cooperación entre los diferentes actores (nacionales, departamentales y municipales) para la implementación de políticas públicas, así como para el desarrollo de las acciones estipuladas en los acuerdos estratégicos.

Ahora bien, el presente trabajo deja abiertas otras posibilidades de investigación, por ejemplo, acerca de las condiciones institucionales óptimas, y si se pueden realizar modificaciones a sus estructuras, las cuales generen una incidencia en mayor autonomía para los territorios; o si la implementación de estos esquemas realmente tiene un impacto sobre el desarrollo territorial de estos.

Cabe anotar que otro espacio que se abre para futuras investigaciones está relacionado con la evolución que han tenido los Contratos Plan, los cuales fueron rebautizados en el segundo gobierno de Juan Manuel Santos y pasaron a ser Contratos Plan para la Paz<sup>51</sup>. Posteriormente, y de acuerdo con el artículo 250 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto la equidad”, se estableció una tercera versión de los Contratos Plan que ahora se denominan Pactos Territoriales<sup>52</sup>. Finalmente, se debe señalar la necesidad de investigar por qué se realizan estos ajustes institucionales y qué implican para las entidades que los conforman.

Para finalizar, puede decirse que el desafío está en buscar la manera de vencer los obstáculos para avanzar en la implementación de estas figuras. Si bien, esta tesis refleja solo el caso del departamento del Tolima, es un referente para los demás departamentos, es importante avanzar en el desarrollo de las normas por parte del legislativo que permitan aclarar los vacíos que se han dejado en cuanto a las funciones a desarrollar en este tipo de figuras.

<sup>51</sup> Se enfocan en el mejoramiento de los índices de pobreza y desigualdad de las comunidades que a lo largo de la historia han sido afectadas por la violencia y el conflicto armado presente en el país.

<sup>52</sup> Se basa en la estructuración de proyectos con enfoque territorial que une a varias regiones, los proyectos deben hacerse con la finalidad de generar efectos positivos en el desarrollo económico y social, además, deben estar articulados con el “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. Con los pactos territoriales se espera desarrollar proyectos de alto impacto regional.

Además, se debe fortalecer financieramente a las entidades: si bien la búsqueda de otras fuentes hace parte de la gestión e incentiva la coordinación institucional, se debe robustecer la capacidad financiera en cuanto a la generación de recursos propios de las entidades territoriales, generando mecanismos de pago oportuno y eficiente de los tributos y optimizando las inversiones que se realizan. Se hace necesario el diseño de políticas públicas que permitan una mejor implementación de dichas figuras y que reflejen las problemáticas reales de los territorios y que permitan impactar en los procesos de ordenamiento de los mismos.

Por último, hay que fortalecer las capacidades de las entidades territoriales, que permitan romper con esos cuellos de botella existentes y que son propios de los procesos descentralizadores. Venciendo estos desafíos, los procesos asociativos y las figuras de coordinación tendrán mejores herramientas para su implementación y cumplirán los objetivos para los cuales fueron creadas.

### Referencias bibliográficas

- Administración Municipal El Carmen de Viboral Antioquia. (s.f.). *ESAP edu*. Obtenido de [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:wTZoJkfwvP8J:cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%2520PDF/el%2520carmen%2520de%2520viboral%2520r\\_parte3.pdf+&cd=3&hl=es-419&ct=clnk&gl=co](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:wTZoJkfwvP8J:cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%2520PDF/el%2520carmen%2520de%2520viboral%2520r_parte3.pdf+&cd=3&hl=es-419&ct=clnk&gl=co).
- Arévalo, J. (2018). Capacidad del Estado y apoyo a la democracia: retos y oportunidades para la Colombia del postconflicto. *Revista de Economía Institucional*. 20(39), 159-186.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: LEGIS.
- Baracaldo, M. (2015). *La cooperación internacional como instrumento para el desarrollo integral en Colombia*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Benítez , N. (enero-junio de 2013). Caracterización del nuevo sistema general de regalías y su efecto fiscal en los municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá, Colombia. *Finanzas y Política Económica*, 5(1), 151-178. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/fype/v5n1/v5n1a08.pdf>.
- Boisier, S. (2001). Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando? En A. Vázquez, y O. Madoery, *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. (págs. 48-74). Rosario, Argentina: Homo Sapiens. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=438965>.
- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *EURE*. 30(90).

- Bravo, L., García, U., Hernández, M., y Varela, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Elsevier*. 2(7), 162-167.
- Brito Ruiz, F. (2013). *Estructura del Estado colombiano y de la administración pública nacional*. Bogotá: LEGIS.
- Chamorro, L. (1997). Balance del proceso de conformación de regiones en Colombia. *Planeación y desarrollo*. 18(4), 118.
- Chica, C. (octubre de 2004). Comentario al artículo de Eduardo Fernández Delgado: Propuesta de política fiscal para los municipios de la Otra Colombia. *Revista Opera*, 4(4), 109-114. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/675/67540406.pdf>.
- Comisión Rectora del Sistema General de Regalías. (2017). Acuerdo 045 del 14 de noviembre de 2017. (Por medio del cual se expide el Acuerdo Único del Sistema General de Regalías y se dictan otras disposiciones). Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2001). Acto Legislativo del 1 de julio de 2001. (Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política). Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (1945). Acto Legislativo 1 del 18 junio de 1945. (Por el cual se confieren algunas atribuciones al director de la policía). Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1450 de 2011 Diario Oficial No. 48.102 (Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014). Bogotá, D.C.
- Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 152 de 1994 del 15 de julio de 1994. (Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo). Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2015). Ley 1753 de 2015 Diario Oficial No. 49.538 (Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”). Bogotá, D.C.

Congreso de la República de Colombia. (1996). Decreto 111 del 15 de enero de 1996. Diario Oficial 42.692. (Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto). Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2006). Ley 1098 del 8 de noviembre de 2006. (Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia). Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2011). Acto Legislativo No. 05 del 18 de julio de 2011. (Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones). Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1444 del 4 de mayo de 2011. Diario Oficial No. 48.059. (Por medio de la cual se escinden unos ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la República para modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones). Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1454 del 28 de junio de 2011. Diario Oficial No. 48.115. (Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones). Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1508 del 10 de enero de 2012. Diario Oficial No. 48.308. (Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público

Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones).  
Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1530 del 17 de mayo de 2012. Diario Oficial No. 48.433. (Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías). Bogotá, Colombia.

Contraloría General de la República de Colombia. (2018). *Método oficial de cálculo: ICLD Ingresos Corrientes de Libre Destinación y límite de gastos Ley 617 de 2000*. Bogotá, D.C.  
Obtenido de <https://www.contraloria.gov.co/documents/463406/474614/M%C3%A9todo+de+c%C3%A1lculo+para+certificar+ICLD+y+limites+de+gasto+-+Vesi%C3%B3n+1.1.pdf/46f72b74-3e24-4f03-b75d-1a2826db70a9>.

Constitución Política de la República de Colombia. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. (1991). Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html).

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca [CAR]. (2015). Acuerdo No. 021 del 25 de agosto de 2015. (Por el cual se modifica el Acuerdo CAR No. 13 de 2015). Bogotá, Colombia.

Corporación para el desarrollo de la Investigación y para la Docencia Económica [CIDE]. (1995). *Evaluación ex-post de los Corpes. Informe final*. Bogotá: Corporación para el desarrollo de la Investigación y para la Docencia Económica [CIDE].

Corte Constitucional de Colombia. (1992). *Sentencia No. C-517/92, aprobada mediante Acta No. 73*. M.P: Ciro Angarita Barón. Bogotá, D.C.

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (2005). *Sentencia C-983/05*. (Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 5.18 del artículo 5º parágrafo 3º del artículo 9º y numeral 1 del artículo 73 de la Ley Orgánica 715 de 2001) M.P: Humberto Antonio Sierra Porto. Bogotá, D.C.

Cuevas, N. (2011). *Análisis del proceso de integración regional Bogotá-Cundinamarca en el periodo 2000 - julio 2010*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas [DANE]. (2014). *Boletín Mensual de Abastecimiento de Alimentos*. Bogotá: s/e.

Departamento Nacional de Planeación. (2013). Contrato Plan de la Nación con la Región Sur del Departamento del Tolima.

Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombi*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/DEFINICI%C3%93N%20LEGAL%20Y%20FUNCIONAL%20DE%20LOS%20ESQUEMAS%20ASOCIATIVO%20DE%20ENTIDADES%20TERRITORIALES%20EN%20COLOMBIA.pdf>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (02 de 07 de 2019). *Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/Contratos-Plan/Paginas/ContratosPlan.aspx>.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2018). *Aspectos constitucionales y procedimientos del Plan Nacional de Desarrollo*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación [DNP].

- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2013). *Contrato de Plan de la Nación con la Región Sur del departamento del Tolima*. Obtenido de file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/Acuerto Estratégico Tolima 30.01.13.pdf.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2013). *Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación [DNP].
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2013). *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación [DNP].
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2016). *Contratos Plan*. Bogotá: Enter Editores.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2017). *Bases para la gestión del Sistema Presupuestal Territorial*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación [DNP].
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (s.f.). *Contrato Plan Sur del departamento del Tolima*. Obtenido de DNP gov: <https://www.dnp.gov.co/Contratos-Plan/Paginas/Contrato-Plan-Sur-del-Departamento-del-Tolima.aspx>.
- Díaz, L., Torruco, U., Martínez, M., & Varela, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Elsevier*. 2(7), 163.
- Duque, N. (2015). Características y alternativas de la organización político-administrativa de Bogotá. *Revista de Derecho*. (44).
- El Tiempo. (2019). *El proyecto que busca crear la región metropolitana de la Sabana*. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/bogota/proyecto-de-ley-que-busca-crear-la-region-metropolitana-de-la-sabana-402842>.
- Estrada, O., y Olivares, A. (2017). Implicaciones del desarrollo territorial en los territorios dependientes: evaluación del caso de Puerto Rico. *Bitácora Urbano Territorial*. 27(3), 32.

- Francois, J. (2005). Gobierno y gobernancia de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas. *Desafíos*. 12(1), 52-85.
- Herrero, W. (2002). Las regiones en Colombia. *Revista de Derecho*. (17), 263-276.
- Jiménez, W. (2010). Ordenamiento territorial: problema bicentenario. *Revista Diálogos de Saberes*, 77-91.
- Llanos, W. (2002). Las regiones en colombia. *Revista de Derecho*, 17, 263-276. Obtenido de <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/article/viewArticle/2996>.
- Martínez, J. (2011). Métodos de investigación cualitativa. *Revista Silogismo*. (8), 34.
- Ministerio del Interior y de Justicia. (2011). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial del 2011. (Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones). Bogotá, Colombia.
- Moncayo, É. (junio de 2003). Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional: ¿hacia un nuevo paradigma? *Revista de Economía Institucional*, 5(8), 32-65. Obtenido de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0124-59962003000100003&lng=en&tlng=en#?](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-59962003000100003&lng=en&tlng=en#?)
- Porra, O. (s.f.). Desarrollo y ordenamiento territorial para construir un país más equitativo y con regiones competitivas. *Revista de la información básica*. 1(2). Obtenido de DANE gov: [https://sitios.dane.gov.co/revista\\_ib/html\\_r2/articulo5\\_r2.htm](https://sitios.dane.gov.co/revista_ib/html_r2/articulo5_r2.htm).
- Porras, O. (2006). Desarrollo y ordenamiento territorial para construir un país más equitativo y con regiones competitivas. *Revista de la información básica*. 1(2).
- Posada, A., Campuzano, A., & Berrocal, A. (2017). Gestión territorial mediante estrategia de asociatividad para Casanare-Colombia. *Revista U.D.C.A Actualidad y Divulgación Científica*. 20(2), 445-456.

Región Administrativa de Planeación [RAPE]. (2016). *Informe de gestión Región Central diciembre de 2016*. Bogotá: Región Administrativa de Planeación Especial [RAPE].

Región Administrativa de Planeación Especial [RAPE]. (2014). Acuerdo Regional No. 001 del 30 de septiembre del 2014. (Por el cual se adoptan los estatutos internos de la Región Administrativa y de Planeación Especial denominada RAPE – Región Central. Boyacá, Colombia.

Región Administrativa de Planeación Especial [RAPE]. (2015). Acuerdo Regional No. 12 del 2015 (Por el cual se expide el presupuesto anual de rentas e ingresos y de gastos e inversiones de la Región Administrativa y de Planeación Especial denominada RAPE - Región Central para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018 y se dictan otras disposiciones, en cumplimiento del Acuerdo Regional 004 de 2017). Bogotá, Colombia.

Región Administrativa y de Planeación Especial [RAPE] . (2013). Convenio No. 1676 de 2014, (por medio del cual se constituye la RAPE Región Central y el Acuerdo Estratégico para el desarrollo del territorio de 2013 por medio del cual se crea el Contrato Plan – Región Sur del Tolima). Bogotá, Colombia.

Región Administrativa y de Planeación Especial [RAPE]. (2014). Acuerdo Regional No. 003 del 2014. (Por el cual se determinan los aportes a cargo de las entidades territoriales que integran la RAPE Región Central para la vigencia 2015). Bogotá, Colombia.

Región Administrativa y de Planeación Especial [RAPE]. (2016). *Plan Operativo Anual de Inversiones 2016*. Bogotá: Región Administrativa y de Planeación Especial [RAPE].

Región Administrativa y de Planeación Especial [RAPE]. (2018). *¿Qué es la Región Central?* Obtenido de Región Central RAPE: <https://regioncentralrape.gov.co/que-es-la-rape/>.

Región Central. (s.f.). *Funciones*. Obtenido de Región Central RAPE:  
<https://regioncentralrape.gov.co/funciones/>

Región Central. (s.f.). *Organigrama*. Obtenido de Región Central RAPE:  
<https://regioncentralrape.gov.co/organigrama/>.

Restrepo, D. (2004). De la descentralización a la regionalización. Nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz. *EURE*. 30(89), 81- 96.

Rinde. (2007). *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*. Bogotá: Darío Restrepo.

Rosanvallon, P. (2015). *El buen gobierno*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.

Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*. (30), 119-134.

Secretaría Distrital de Planeación [SDP]. (2014). *Documento Técnico de Soporte RAPE Región Central*. Obtenido de SDP gov:  
<https://www.google.com/search?q=Corchetes&oq=Corchetes&aqs=chrome..69i57j69i59j0l4.6354j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>.

Umbarila, B., Cruz, Á., Jara, A., & Delgado, L. (2014). *Convenio No. 1676 de 2014*.

Usta, P. (2012). La región en la descentralización territorial del Estado colombiano: un estudio comparado con la región francesa. *Revista de Derecho Público*. (28), 2-36.

Valencia, D., & Karam, V. (2014). Descentralización y re-centralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la nación y las entidades territoriales. *Díkaion*, 23(1), 171-194. Obtenido de <https://pure.urosario.edu.co/es/publications/decentralization-and-re-centralization-of-power-in-colombia-the-s>.

Velásquez, E., Fabio. (2004). La descentralización en Colombia. ¿Un sueño imposible? Bogotá:  
*Revista Foro (50)*, 64-65.

## Anexos

### Anexo 1. Entrevistas

Nombre del entrevistado	Cargo	Fecha	Lugar de la entrevista
Ismael Molina	Contratista Secretaría de Planeación y TIC del Tolima departamental, delegado ante la RAPE.	13/03/2018	Gobernación del Tolima
Carlos Alexander Barragán	Coordinador eje sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgos de la RAPE Región Central.	31/07/2018	RAPE Región Central
Sandra Milena Beltrán D.	Coordinadora eje seguridad alimentaria y desarrollo rural de la RAPE Región Central.	31/07/2018	RAPE Región Central
Julio César Pulido	Director técnico de la RAPE Región Central.	31/07/2018	RAPE Región Central
Raúl García	Jefe de la Oficina Asesora de Planeación de la RAPE Región Central.	22/08/2018	RAPE Región Central
Carlos Rodríguez	Profesional especializado de la Dirección Administrativa y Financiera de la RAPE Región Central.	22/08/2018	RAPE Región Central
Nancy Correa	Profesional especializada Secretaría de Planeación y TIC del Tolima.	30/01/2019	Gobernación del Tolima
José Edgar Bonilla Suárez	Secretario de desarrollo agropecuario del Tolima.	1/02/2019	Gobernación del Tolima
Sandra Moreno	Directora de asuntos ambientales – Secretaría de Ambiente y Gestión del Riesgo del Tolima.	6/02/2019	Gobernación del Tolima
Adriana Linares	Profesional de apoyo Contrato Plan Sur del Tolima.	19/03/2019	Gobernación del Tolima