

ESTUDIANTE: DIEGO ALFONSO GÓMEZ COTACIO

CODIGO: 201531941

PROGRAMA: 3845 – ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS.

SEDE: CALI – CAMPUS SAN FERNANDO

RESUMEN: La reciente reactivación en materia de políticas públicas para la descentralización territorial en Colombia requiere de procesos de sistematización de los avances en la integración regional desarrollados en el pacífico colombiano, los cuales se han enmarcado en esfuerzos por cerrar sus históricas brechas territoriales y de avanzar en el proceso de descentralización del país. Esta investigación realiza una revisión de los principales enfoques teóricos para el desarrollo regional, analiza los instrumentos de planeación del desarrollo a esta escala formulados en la región pacifico colombiana y sistematiza el proceso de constitución de la Región Administrativa y de Planificación del Pacífico (RAP Pacífico) como entidad emergente para la planeación regional.

PALABRAS CLAVE: Desarrollo Regional, Asociatividad Territorial, Descentralización, Desarrollo Territorial, Región Pacífico, Planeación del Desarrollo, Región Administrativa y de Planificación del Pacífico, RAP Pacífico, LOOT, Ley 1454 de 2011.

**LA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO REGIONAL EN
COLOMBIA: CASO DE LA REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE
PLANIFICACIÓN DEL PACÍFICO (RAP PACÍFICO).**

ESTUDIANTE: DIEGO ALFONSO GOMEZ COTACIO

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE ADMINISTRADOR DE
EMPRESAS

UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
PROGRAMA ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS
SANTIAGO DE CALI

2020

**LA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO REGIONAL EN
COLOMBIA: CASO DE LA REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE
PLANIFICACIÓN DEL PACÍFICO (RAP PACÍFICO).**

ESTUDIANTE: DIEGO ALFONSO GOMEZ COTACIO

DIRECTOR: RAUL ANDRES TABARQUINO

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TITULO DE ADMINISTRADOR DE
EMPRESAS

UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
PROGRAMA ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS
SANTIAGO DE CALI

2020

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
JUSTIFICACIÓN	8
OBJETIVOS.....	9
METODOLOGIA	10
CAPITULO 1: Marco Conceptual	11
1.1. La producción del espacio región.	11
1.2. Agencia, Territorio y Desarrollo	15
1.3. La Planeación y el desarrollo regional latinoamericano.....	18
1.4. Hacia un Enfoque de Desarrollo Territorial	23
1.5. Asociatividad Territorial para el Desarrollo Territorial.....	28
1.6. Gobernanza y Redes de Política Pública en el escenario regional	35
 CAPITULO 2: Procesos de Integración Regional en el pacífico colombiano.....	 38
2.1. Asociatividad Territorial a través de Diseños Institucionales.	39
2.2. Asociatividad Territorial e Iniciativas de Planificación del Desarrollo.....	54
 CAPITULO 3: Construcción de la memoria institucional del proceso de constitución de la RAP Pacífico.....	 69
3.1. La constitución de la Región Administrativa y de Planeación del Pacífico	70
3.2. La perspectiva de desarrollo regional en la planificación de la RAP Pacífico.	73
3.3. Escenarios de Gobernanza para el desarrollo regional en el pacífico colombiano.	78
3.4. Desafíos y nuevos escenarios en la Regionalización en Colombia	81
 CONCLUSIONES	 84
BIBLIOGRAFIA	86

CUADROS

Cuadro 1. Ejes estratégicos del Pacto por el Pacífico de la RAP Pacífico, 2018.

Cuadro 2. Instancias e instrumentos de priorización de proyectos de la RAP Pacífico.

GRAFICOS

Gráfico 1. Conceptos y Dimensiones básicas del análisis regional según Merchand en Manet (2014).

Grafico 2. Comparativo pobreza multidimensional área urbana y rural, DANE 2018.

Grafico 3. Esquemas asociativos establecidos en la Ley 1454 de 2011 LOOT.

Grafico 4. Instrumentos e incentivos para la asociatividad LOOT.

Gráfico 5. Procesos de integración regional en el pacífico colombiano. Planes de Desarrollo y diseños institucionales entre 1980-2020.

Gráfico 6. Diseño organizacional Gerencia Plan Todos Somos Pacífico.

Gráfico 7. Regiones Administrativas y de Planificación Conformadas a 2020.

Grafico 8. Organigrama Región Administrativa y de Planificación del Pacífico.

INTRODUCCIÓN

En el país y en los territorios, hasta hace poco se ha retomado la conversación frente a los alcances de la descentralización territorial en el país. Aun hoy presente en los discursos institucionales un abordaje conceptual poco claro frente a lo que entendemos por regionalización, sumado al desconocimiento de lo desarrollado - regulatoriamente limitado aun - en materia de asociatividad territorial y a las restringidas intenciones por propiciar este tipo de escenarios; este trabajo de investigación busca servir de insumo de referencia a aquellos actores que, desde su ámbito de actuación, vean, como forma de fortalecer la autonomía territorial y profundizar las dinámicas de descentralización, el generar sinergias institucionales y territoriales para el fortalecimiento de las condiciones de competitividad y mejorar en la calidad de vida para el cierre de brechas territoriales en el país.

Tres son los capítulos que confirman este trabajo de investigación: Un primer relativo a los desarrollos conceptuales de los que se ha servido tanto la comprensión de la idea de región, así como de su enmarcación en los procesos de planificación y su entendimiento en procesos de asociatividad territorial, sirviendo este de marco analítico orientador para comprender el desarrollo del objetivo general de esta investigación. Un segundo, focalizado en el ámbito territorial de la región Pacífico colombiana, en el cual se describen los ejercicios de integración regional precedentes en los últimos 40 años: diseños institucionales de gestión e instrumentos de planificación indicativos. Y un tercer capítulo en el cual se construyen la memoria institucional del proceso de constitución de la Región Administrativa y de Planificación del Pacífico, así como los hitos centrales desde su conformación hasta ahora. Por último, se presentan unas conclusiones generales frente a la investigación.

JUSTIFICACIÓN

Tras casi 30 años de habernos planteado la posibilidad de repensarnos un Estado más próximo a la ciudadanía y a los territorios, y de entendernos, como lo plantaría en su momento Fals Borda, como un país de regiones, vemos hoy la materialización y activación de un proceso de regionalización – por lo menos institucional de momento– que da cuenta de un cambio de imaginarios en los territorios, tendiente a dar un viraje a la tradición centralista de vivir las políticas públicas en el país.

En este sentido, ante la ausencia – idiosincrática en el sector público colombiano - de una memoria institucional que permita capturar los vaivenes de los procesos institucionales, y, en perspectiva de gestión de conocimiento, que nos indique los desaciertos y logros humanos e institucionales para plantearnos estadios de aprendizaje – y desaprendizaje- institucional; especialmente los referidos a los recientes y limitados procesos de asociatividad territorial en el país; esta investigación se presenta como insumo y evidencia de los esfuerzos colectivos recientes por consolidar un proceso de regionalización en Colombia, en el que la región pacífico, constituida por los departamentos de Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca, se muestra como referente.

Es asimismo esta investigación, reconociendo el avance que el pacífico colombiano ha presentado en las dinámicas de regionalización, una narrativa de los eventos y circunstancias que han permitido y no, un avance en la constitución de escenarios de integración, la cual pueda servir de guía a las iniciativas comenzadas en las regiones de Eje Cafetero, Caribe, Central, Amazonia, Llanos y demás formas regionales y esquemas asociativos que expresen una intención de articulación en aras de profundizar los niveles de descentralización en el país.

OBJETIVOS

Objetivo General:

Analizar el proceso de constitución del Esquema Asociativo Territorial “Región Administrativa y de Planificación del Pacífico” en el marco de los esfuerzos por el desarrollo regional en Colombia.

Objetivos Específicos:

1. Analizar la comprensión teórica que ha soportado el proceso de asociatividad territorial en la región pacífico colombiana.
2. Describir los hitos de integración regional de la región pacífico colombiana en el periodo de 1984-2020.
3. Construir la memoria institucional de la constitución de la RAP Pacífico.

METODOLOGÍA

Para la estructuración del documento de investigación se orientó el desarrollo metodológico bajo un enfoque cualitativo, siendo las principales técnicas de recolección de información: Revisión y análisis documental, en la medida que posibilitará entender el relato escrito e histórico de cómo se han expresado las perspectivas de distintos actores institucionales, privados y sociales del territorio frente al tema. Asimismo, se realizarán entrevistas a profundidad (semiestructuradas), siendo esta la técnica empleada para profundizar el diagnóstico y análisis del estado actual, precedentes y proyecciones de la asociatividad territorial en la región pacífico, fundamentándose esta en las categorías de análisis que se abordan en el marco conceptual de la investigación, a saber: Desarrollo Regional, Asociatividad Territorial y Gobernanza en red de política pública.

CAPITULO 1. MARCO CONCEPTUAL

¿Cuántos mapas, en el sentido descriptivo geográfico, serían necesarios para agotar un espacio social, para codificar y descodificar todos sus sentidos y contenidos? No es seguro que se puedan calcular” (1974, p. 103). (Martín Martínez, 2015)

1.1. La producción del espacio Región.

El elemento de referencia para comprender lo entendido hasta hoy como espacio regional, es su inscripción en un momento histórico concreto, como enunciado de transformaciones en el tiempo: bien por los avances académico-científicos desarrollados en el último siglo, o desde la aproximación marxista de la región, por la reestructuración del sistema capitalista¹. El momento histórico ha significado el enclave en los procesos de *reterritorialización*: ha signado nuevos espacios, y, en ellos, nuevas relaciones, unas más dinámicas que otras las cuales se entrecruzan algunas en conflicto y que, aunque no todas ellas se manifiestan en un espacio físico, si le moldean y le definen en un discurso que se presenta siempre hegemónico.

La Región”, el espacio regional, ha sido esa modelación continua y fluctuante, a la vez que abstracta cuando se le ha sido necesario definir en los distintos discursos en los que ha hecho presencia. Su acepción, en el lenguaje, siempre ambigua y genérica, como le concibe Lewin: “La región es toda cosa en la cual un objeto del espacio de vida, por ejemplo, una persona tiene su lugar o en el cual se mueve; o bien toda cosa en que puede distinguirse diferentes posiciones o partes al mismo tiempo, o que es parte de una totalidad más vasta” (Citado en Ramírez & López, 2015). Siendo esta, en el lenguaje, vista como una totalidad que integra partes, o bien, es vista como un cosa que permite identificar las partes que coinciden en una unidad más amplia.

Las miradas más próximas que han permitido un abordaje más concreto – a la vez determinista- se han gestado posterior al siglo XVII, cuando desde la Geología, conscientes de la restricción para el análisis de las variables físico ambientales ocasionadas por la

¹ Los procesos de reestructuración son la respuesta del sistema capitalista a los momentos de ruptura histórica o crisis estructurales, y la consecuencia se traduce en intentos de recomponer las condiciones necesarias para la reproducción del capital, bajo nuevas formas (Manet, 2014, p. 23).

delimitación de áreas políticas, se replantea la noción de “región natural” como concepto que permitiría analizar la unidad espacial a través de la interdependencia de los factores físicos del espacio que la conformaba, destacándose su **carácter homogéneo** como característica esencial. Fue, a finales del siglo XIX, que la geografía humana francesa incorpora al hombre en el concepto de “paisaje humanizado” a la región natural y surge el concepto de *región geográfica* (Avila, 1993, citado en Ramírez & López, 2015). Sobre esta base y en este periodo comprendido, la referencia al concepto de región situó un lugar central en los procesos de formación de los Estados, así como de la identidad cultural en estos (Vidal de Blache y Hettner citado en Ramírez & López, 2015).

Con el surgimiento de la escuela alemana en 1939, como complemento a la escuela francesa, se avanzaría hacia una conceptualización, demarcada por un fuerte desarrollo metodológico cuantitativo, en el que se acentuaría la noción de **Jerarquía** como rasgo central en la definición de Región en un contexto de posguerra. En la Teoría de Lugares Centrales desarrollada por Christaller, referente en la materia, se afirmaría dicha premisa:

“en un espacio teóricamente homogéneo hay ciudades de un primer nivel de especialización que están distribuidas uniformemente y cada una tiene su zona de influencia en forma de hexágono, por lo que se basa en la dimensión geométrica del espacio. En un segundo nivel, existe una jerarquía con ciudades que tienen un mayor tamaño o especialización y que por lo tanto tienen un área de influencia mayor, que a su vez contiene en su interior a la estructura de primer nivel (Ávila, 1993)”,

Fue en los años 70, en donde la Escuela de Análisis Espacial, como compendio de todas las aproximaciones cuantitativas sobre fenómenos y procesos espaciales desarrolladas en el periodo de posguerra, encausaría la comprensión de la Región como “producto de una clasificación espacial; como el proceso de agrupar elementos en clases o categorías, obteniendo como resultado áreas homogéneas a su interior y diferenciadas con las otras” (Robinson, 1998; citado en Moncayo, 2000). Y, sobre esta, haría exposición de formas de regionalización en las que los criterios de homogeneidad y jerarquización se expresarían de forma central: Las regiones homogéneas, las regiones nodales y las regiones para la planeación, que como lo plantea Boudeville:

Las primeras se clasifican a partir de un criterio y se caracterizan por estar conformadas de áreas continuas y no se sobreponen a sus regiones vecinas. Las nodales se asumen más complejas y se organizan en función de múltiples criterios o de una jerarquía, que puede establecerse con base en las relaciones o vínculos entre pares de lugares. A diferencia de las anteriores, las regiones nodales sí se pueden sobreponer unas a otras. Por su parte, las regiones de planeación pueden definirse como áreas, con o sin continuidad, delimitadas para la organización, gestión y administración territorial. Éstas pueden o no sobreponerse, dependiendo de las necesidades para las cuales fueron diseñadas (Moncayo, 2000)

Hasta aquí, indican Ramírez y López (2015), se puede argumentar que se cuenta con un pensamiento clásico de la región, que en la opinión de Ramírez, se orienta alrededor de cuatro conceptos de región que interactúan en las visiones de los autores:

“la dinámica cambiante del posibilismo, la de construcción mental de Hettner y Hartshorne, la morfológica relacionada con el paisaje, todas ellas de corte humanista, y por último, la espacial, de representación o región plan, adscritas al paradigma positivista y a la planeación “. (Ramírez y López, 2015).

Como punto de inflexión a los postulados del pensamiento clásico de la región, fue a raíz de la inscripción de esta noción en los pasajes de las ciencias económicas y sociales que se establecerían diversos y contrastantes marcos de análisis disciplinarios para dar explicación a los fenómenos de producción de escalas regionales.

Con un distanciamiento marginal, la Región pensada en Perraux, quien utiliza la clasificación del geógrafo Boudeville (Región homogénea, región nodal y región para la planificación), daría una mayor connotación a la lógica espacial jerarquizada, viendo en él la existencia de funcionalidades expresadas en flujos y movimientos. Esto último constituiría el acápite protagónico de una nueva comprensión del espacio regional: el de *área funcional*, en el que las regiones están determinadas como “puntos o polos de crecimiento, con intensidad variable; [y] se difunde por medio de diferentes canales, con distintos efectos terminales sobre el conjunto de la economía” (Ávila, en Ramírez y López, 1993). Siendo esta

concepción, en adelante, la de mayor inscripción en los procesos de planificación del desarrollo evidenciados en países de América Latina.

Por su parte, otras miradas han pretendido explicar procesos sociales como determinantes de las dinámicas de regionalización. La escuela marxista anglosajona, desde una crítica importante a la geografía cuantitativa y la geografía espacialista, plantean Ramírez & López (2015), consideraba a la región como una respuesta local al proceso de reproducción capitalista, definiéndoles como la organización espacial del proceso social (o de relaciones sociales) asociado a los modos de producción² (Lipietz, 1978; y Massey, 1978). Bajo esta perspectiva, Ramírez y López indican que:

“se podría decir que el análisis de las regiones en el marxismo es visto desde la década de 1980 del siglo XX, a partir de seis perspectivas diferenciales: la estructuralista que las forma a partir de articulación de modos de producción generando estructuras sociales de espacios diferenciados, en donde los regionales son uno de ellos (Lipietz, 1979); la división espacial (regional) del trabajo desarrollada por Harvey (1985) y por Doreen Massey (1979); el desarrollo regional desigual (Smith, 1984); la existencia de monopolios y transnacionales y su vinculación con la explotación y la inversión en su localización (y por último la explicación a la intervención estatal y la planeación del territorio (Carney et al., 1980: en Ramírez, 2007)”. (Ramírez & López, 2015)

Situada desde una mirada disciplinar de la sociológica, la escuela estructuralista constituye un intento interpretativo derivado de la geografía y la sociología por crear una teoría de la acción humana, con base en teorías como las de Bourdieu (1977). La concepción de lo regional, desde la perspectiva estructuralista, enfatiza en la cultura como un sistema relacional, en el cual los significados se transmiten y están íntimamente relacionados con los otros elementos de las redes sociales. Uno de los objetos centrales de la disciplina era el análisis de los grupos étnicos y sus relaciones. En este marco, la región mediaba entre el agente humano y la estructura social para producir semejanzas y diferencias geográficas (Agnew et al., 1997). Aquí mismo Lefebvre incorpora una noción distante a la

² Aquí, bajo esta mirada, los análisis sentaban un interés por regionalizar variables como la división del trabajo, el proceso de acumulación de capital, la reproducción de la fuerza de trabajo, los mercados laborales y los procesos de dominación políticos e ideológicos utilizados para mantener las relaciones sociales de producción (Gilbert, 1988, citado en Ramírez & López (2015)

conceptualización determinista de la región en tanto no concebía que el medio ambiente ejerciera un dominio sobre las actividades y desarrollo de la sociedad, asintiendo a una idea “posibilista” que pretendía cambiar la idea de una sociedad explicada solo a partir de leyes naturales por la idea de que estas últimas únicamente influyen y moldean las forma de vida humanas, pero siempre hay una posibilidad de elección en función de la cultura. Desde esta perspectiva las regiones no existen como “unidades morfológicas y físicamente constituidas, sino como resultado del trabajo humano en determinado ambiente” (Lefebvre, 1974).

Otros autores han integrado el concepto de poder dentro del análisis de las regiones. De acuerdo con Gilbert (1988), algunos geógrafos analizan la dominación y el poder como elementos conformadores de la región:

“Desde este punto de vista retoman el concepto de especificidad regional de la economía política. Para ellos, la región es el medio para las relaciones sociales y su reproducción. Por su parte, autores como Trift (1983), Pred (1984), Gregory (1989), Johnston (1985) proponen tomar a la región como el escenario físico de las relaciones sociales, las cuales se estructuran en el tiempo y en el espacio. (...) Estos autores afirman que es necesario pasar de los atributos visibles (suelos, vegetación, geología, actividades económicas, etc.) a aquéllos que no lo son, a las relaciones que vinculan a los individuos y las instituciones con el espacio; a la interpretación de la región como un proceso en el cual las prácticas se reproducen y se transforman gradualmente”. (Gilbert, 1988)

1.2. Agencia, Territorio y Desarrollo

En lo comprendido hasta ahora, **la intención de hacer de una Región un territorio desarrollable**, sitúa, a su vez, la necesidad de comprender el quien impulsa la *intención*; aquello que contiene y significa un *territorio*; el cómo se produce y resignifica el *espacio*; y, muy especialmente, aquello que comprendemos y asumimos por *desarrollo*. Todos estos, vistos transversalmente en el marco histórico-temporal en el que se sitúan. Aquí yace, *grosso modo*, un conjunto de abordajes para comprender como se configuran espacialmente y se asientan las relaciones humanas en determinada área geográfica.

Intencionalidad, en tanto *agenciamiento*³, y *territorio*, en tanto *territorialización*, es decir, en tanto espacio social percibido, concebido y vivido⁴ (Lefebvre, 1974), permiten desdibujar la concepción tradicional del territorio como soporte físico de la acción humana, como cosa u objeto; permitiéndole ser, por el contrario, un acto social, una acción humana, una relación, un movimiento concomitante de territorialización-desterritorialización-reterritorialización, un ritmo⁵, un movimiento que se repite y sobre el cual se ejerce un control (Deleuze & Guattari; 1996, citado en Herner, 2009). El territorio es pues sinónimo de apropiación, de subjetivación fichada sobre sí misma. Él es un conjunto de representaciones las cuales van a desembocar, pragmáticamente, en una serie de comportamientos, inversiones, en tiempos y espacios sociales, culturales, estéticos, cognitivos” (Guattari y Rolnik, 1986, citado en Haesbaert, 2011).

En este sentido, el territorio es correlacional a la actividad antrópica – por lo menos en un estado cognoscitivo más desarrollado que en los animales-; manifestándose dialécticamente cuando distintas dimensiones de la actividad humana demandan su expresión en un estadio físico y en un momento histórico concreto. El territorio es pues, producible y re-producible (*reterritorializable*), bien por funcionalidad que este represente para quienes lo habitan.

Por su parte, *espacio*, en tanto espacio social, y *desarrollo*, en tanto momento de cambio-trazados por la historicidad en ellos-, han constituido los pilares centrales en su mayor despliegue teórico, replanteando nuevas formas de comprender lo regional.

Aquí, como lo ha sido la tesis central de Lefebvre, el espacio es tanto como el resultado de la acción social, de las prácticas, las relaciones, las experiencias sociales; cada sociedad produce su espacio (Martín Martínez, 2015). Es pues que, como lo plantea Martín Martínez, en la medida en que una sociedad genera prácticas que producen espacios singulares en un

³ El Profesor Humberto Sabatini (2001) planteará en sus clases: “Todo agenciamiento es colectivo y pone en juego poblaciones, multiplicidades, afectos, intensidades, territorios. Siempre hablamos, accionamos y pensamos desde un agenciamiento, es la línea imperceptible que atraviesa las ideas, los cuerpos, los elementos en juego, es el entremedio, que sostiene todas las relaciones” (Herner, 2004).

⁴ que bien guardan en sí una concepción de territorio como construcción social resultado del ejercicio de relaciones de poder⁴ (Harvey, 1998; Haesbaert, 2011)

⁵ Plantea entonces Lefebvre: En la economía política tradicional el movimiento era lo excepcional, era una perturbación de la estabilidad, ahora la estabilidad es simplemente un momento de los flujos. (Lefebvre, 1974)

momento histórico concreto, diferentes prácticas producen espacios diferentes. Por en que, para entender la practica social de una sociedad se deba descifrar su espacio (practica del espacio), pues bien, las representaciones del espacio subyacen en las prácticas y forman parte de la representación ideal del mismo. Estas representaciones son concepciones en las cuales entran las ideologías y los saberes del espacio. (Martín Martínez, 2015). Es pues que en un territorio, como depositario de identidad, no seamos seres, sino modos de ser.

La comprensión debería estar aquí sujeta a una teorización unitaria del espacio desarrollada por Lefebvre, en tanto articule lo físico, como espacio percibido; lo mental, como espacio concebido; y lo social, como espacio vivido. A este espacio integrado él denomino “espacio real”. El “espacio real” es, siguiendo a Martin Martínez (2015), *el de las prácticas sociales, el que reconoce un salto del espacio ideal de las categorías mentales, abstractas e incompletas al espacio que se identifica como íntegro y completo en el conjunto de los hechos sociales y físicos, sumados a la percepción de los sujetos.*

Es pasar, en la lógica: espacio como espacio social y desarrollo como momento de cambio, de una teoría de los productos a una teoría de la producción del espacio. Según Lefebvre, es entender el espacio como totalidad, ya que no se puede analizar por separado el proceso de producción y el producto mismo, es decir, se requiere descifrar la práctica social de una sociedad por medio de la producción y de los productos, de forma simultánea. Como lo refiere Martin Martínez:

El espacio es considerado como un producto que se consume, que se utiliza, pero que no es como los demás objetos producidos, ya que él mismo interviene en la producción; además, organiza la propiedad, el trabajo, las redes de cambio, los flujos de materias primas y energías que lo configuran y que a su vez quedan determinados por él. (Martín Martínez, 2015).

En este sentido, una tesis central en Lefebvre se asienta:

Es el espacio y por el espacio donde se produce la reproducción de las relaciones de producción capitalista. El espacio deviene cada vez más un espacio instrumental. (Lefebvre, 1974).

Sumando a esto, como se es referido en los pasajes del marxismo anglosajón, el marco temporal histórico de reestructuración del capital significa asimismo una necesaria fotografía por comprender, especialmente en la medida en que se reproducen nuevos imaginarios que movilizan y desterritorializa-reterritorializa el ordenamiento espacial de una población en un territorio. Aquí entonces lo pensado por Renau (2015): “Las transformaciones del espacio corresponden a voluntades ideológicas históricamente situadas. El espacio es social porque está producido respecto al modo de producción dominante.

Bajo estas líneas, bien podremos entender que la comprensión de un territorio, visto en escala regional, guarda en él un conjunto diverso de factores de índoles humanas y naturales que responden a un modo histórico de habitar-simbolizar el territorio, así como de funcionalidades – que son el producto de la intensidad de interacciones humanas en él- que deberían ser el marco orientador para el planteamiento de intervención de la acción pública, esto en el marco del reconocimiento de la capacidad de agencia y de movilización de recursos que sostienen los actores que le habitan.

1.3.La Planeación y el desarrollo Regional Latinoamericanos

La concepción de la Región, aún en construcción, se ha situado pues bajo la influencia de distintas disciplinas, centralmente desde la influencia del análisis regional bajo un enfoque tradicional, y con nuevos replanteamientos vistos desde los aportes del análisis espacial, de las escuelas de la polarización y de la escuela marxista (Ramírez & López, 2015). Estas aproximaciones, en las que las dificultades por llegar a confluir a consensos – ni teóricos ni metodológicos -, sobre las categorías o formas metodológicas de adentrarse a los problemas son hoy el marco general en el que se sustentan las acciones encaminadas a la planeación a esta escala en el continente. Ha sido pues la especificidad metodológica y sus objetivos precisos y diferentes, mencionan Ramírez & López (2015), determinantes de las vertientes y discusiones en la materia, estando todas ellas acotadas a una meta: contar con un instrumento que permitiera organizar el espacio a través de la planeación o bien, para generar el desarrollo regional. A saber, han sido estos, como les denominan: el Estudio de Regiones, la Regionalización para la planeación y la del desarrollo regional.

Los primeros, los *Estudios Regionales*, con una razón por entender las escalas regionales a partir de una concepción de lo regional como ordenamiento jerárquico según la existencia de una parte nuclear, permitiendo delimitar si una región se categoriza como nodal u homogénea para emplear modelos de planificación (ésta marcada fuertemente por la concepción tradicional de región). La segunda aproximación, referida a la *regionalización para la planificación*, centrada en caracterizar una región de forma diferenciada por sus aspectos físicos y fenómenos sociales, económicos, poblacionales e históricos, los cuales serían una base para una delimitación y organización del territorio. Sin embargo, ha sido la tercera aproximación aquella con mayor ocupación en los modelos de planeación y procesos de regionalización. La vertiente entendida como de *Desarrollo Regional*, emprendida desde la geografía y la economía, y que ha sido la introductora de un compendio de métodos y explicativas causantes de los procesos de industrialización y transformación desde las década de los años 40; se sitúa hoy desde un marco administrativo, de planeación y ordenamiento territorial sustentada en las disposiciones planteadas en las teorías de crecimiento económico⁶. El axioma promisorio, con un uso indiscriminado de categorías de región y territorio como sinónimos, se situó en la idea de “propiciar no solo una mayor equidad y cohesión nacional, sino también como eje de la planeación y administración territorial, que permite potenciar las ventajas comparativas reveladas y crear ventajas dinámicas para el desarrollo económico y social del país” (De Maria y Campos, 1999, citados en Ramírez & López, 2015).

En esta perspectiva, los desarrollos iniciales, con una intención primaria de ser explicativa sobre los fenómenos de urbanización y concentración de las actividades industriales, daban a entender, a partir de una noción de Región Económica, que las dinámicas de la difusión geográfica del desarrollo son propiciadas por la existencia de factores “impulsores” y “retardadores” (Myrdal y Hirschman); de factores centrípetos y centrífugos (Krugman,

⁶ En los años cincuenta y sesenta las teorías de crecimiento y desarrollo económico, y más particularmente, las propuestas de Perroux (1955), Boudeville (1968), Myrdal (1957) y Hirschman (1958) estuvieron influidas por un contexto histórico de cambios del capitalismo mundial (reconstrucción de la economía, consolidación de una economía basada en grandes complejos industriales, reanimación del colonialismo, bipolaridad Este-Oeste, etcétera). Fueron puntos de vista que partieron comúnmente de observaciones reales, aunque sus explicaciones y respuestas al problema de las desigualdades fueron diferentes. (Moncayo, 2015)

haciendo del territorio una área de transacciones y flujos, un campo de fuerzas (Perroux, 1995). En esta concepción, impulsada desde la Ciencia Regional (Fujita, 1999) y consolidada por la Nueva Geografía Económica⁷ (Krugman), se presenta a una región abstracta en donde el medio natural carece de relevancia y queda relegado a la banal condición de mero sustrato físico y soporte de las actividades y relaciones económicas (Manet, 2014). Aquí, los límites de una región son pues el contacto entre unidades espaciales con fundamentos económicos diferentes, sean estos derivados del tipo de actividad económica dominante o del nivel de desarrollo.

Ha sido, sobre esta base, que las políticas de ordenación del territorio, que se aplican ahora con más profusión en la escala regional, sean usuarias intensivas del concepto de *área funcional*. Una región funcional señala la suma de varias áreas locales relacionadas y dependientes de un mismo núcleo o ciudad, que funciona como centro de mayor jerarquía; asimismo, la articulación funcional de la región está dada por los flujos e intercambios de bienes, servicios y personas que se dan entre la ciudad y su área de influencia (Auriac, 1996 en Ramírez & López, 2015; DNP-Rimisp, 2018).

Si bien en las últimas décadas estos modelos han permitido acercarse a la realidad de los fenómenos espaciales de orden regional, la asunción de lo funcional ha presentado restricciones para comprender las dinámicas de reorganización de los sistemas productivos en un marco de continuo modelamiento de escalas funcionales derivadas de los procesos de globalización de las cadenas productivas mundiales (Rachid, 2015). Las nuevas formas de organización de la producción en las economías regionales, derivadas por un fenómeno de creciente volatilidad de los mercados, la fragmentación de la demanda y la reducción del ciclo de vida de los productos (Piore y Sabel, 1984), han implicado un tránsito hacia una forma de especialización más flexible en nuevos espacios industriales, abandonando una

⁷ La construcción teórica de Krugman está basada en el argumento según el cual en el comercio y la especialización, los rendimientos crecientes, las economías de escala y la competencia imperfecta son de lejos más importantes que los rendimientos constantes, la competencia perfecta y la ventaja comparativa; y que las economías externas por tamaño del mercado y por innovación tecnológica que apuntalan dichos rendimientos crecientes, no son de alcance internacional y ni siquiera nacional, sino que surgen de un proceso de aglomeración de naturaleza regional o local. El modelo que elabora Krugman para analizar las relaciones de los rendimientos crecientes con la aglomeración espacial, representa la interacción de las fuerzas centrípetas que promueven la concentración geográfica de las actividades económicas y las fuerzas centrífugas que operan en la dirección opuesta (Moncayo, 2015)

lógica fordista de organización de la producción. Modelo en que, menciona Manet (2014), la innovación permanente, la producción en pequeñas series y descentralizada, la pequeña empresa y un desarrollo más difuso en el territorio se convierten en la nueva lógica dominante.

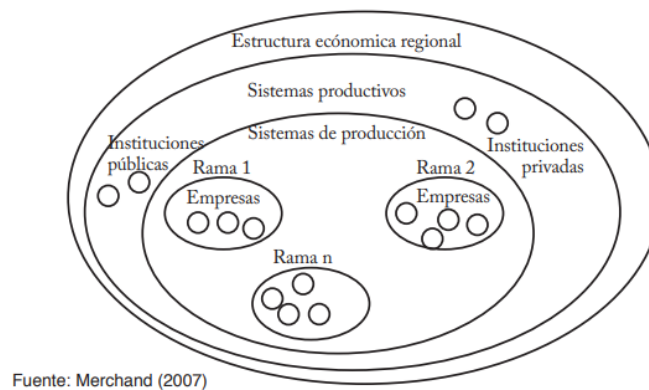
Siguiendo a Manet, el sistema de acumulación flexible muestra una dinámica espacial característica: consiste en la aglomeración territorial de todos los agentes de la red. La intensificación de relaciones de cooperación se preocupa aquí por los costos de distancias, llevando a conformar una cadena de valor, con necesidad de una concentración espacial, y, en ella, diferentes niveles de cohesión, cooperación, sinergia y capacidad de innovación: Aquí, los distritos industriales (Marshall), los *clusters* (Porter), los distritos tecnológicos o *milieu innovateur* (Storper, 1992; Maillat, 1995) constituyen distintos modelos que se caracterizan según el rol de las relaciones sociales, la localización y las instituciones no empresariales.

Bajo estos nuevos ámbitos, el retorno de lo territorial se presenta relevante al interior de estas redes de actores. Si bien las externalidades condicionan y otorgan oportunidades potenciales de crecimiento, es aquello endógeno – que vira a una aproximación territorial al desarrollo – lo que permite una mejor comprensión de los movimientos de las localidades, aquellas que se reconocen en una cultura y a través de diversas instituciones que le son propias y en las que se basan las decisiones de ahorro e inversión (Vasquez, 2000; Manet, 2014). Es aquí la mirada sistémica de articulación en red que permite pensar la obtención de economías de escala y de alcance y reducir los costes de transacción a partir de un conjunto de factores que van desde la innovación tecnológica, las actuaciones a nivel macro, meso y microeconómico, la procuración de ventajas comparativas dinámicas y la flexibilización de las formas de producción que influyen en el desarrollo local (Manet, 2014).

En este proceso, en un enfoque endógeno de desarrollo, se establecen sistemas productivos (figura 1), *es decir, conglomerados de micro y pequeñas empresas que se desenvuelven bajo un sistema de producción especializado, haciendo uso de recursos potencialmente disponibles, tecnología propia y recursos endógenos, y con una estrecha integración entre lo cultural, lo social, lo político* (Manet, 2014). Cierra Manet indicando pues, frente a la configuración de distintos modelos de organización de la producción:

Estos conceptos sirven como marco de referencia para entender y analizar las diversas formas en cómo se organiza la estructura productiva en el territorio, considerando que existe un tejido productivo con ciertas relaciones en el territorio, cuya estructura, dinamismo y potencial de crecimiento están asociados estrechamente a la cantidad y entidad de una serie de recursos productivos existentes en el mismo, junto a la diversa capacidad de los actores para utilizarlos. Interesa conocer las condiciones territoriales que resultan favorables para impulsar el desarrollo, lo que incluye tanto los componentes internos (los recursos naturales, humanos, las relaciones sociales y los procesos institucionales, los recursos productivos físicos y financieros), como las relaciones externas (accesibilidad, intercambio de información y conocimiento, cooperación...). (Manet, 2014, p. 46)

Grafico 1. Conceptos y Dimensiones básicas del análisis regiona según Merchand en Manet (2014)



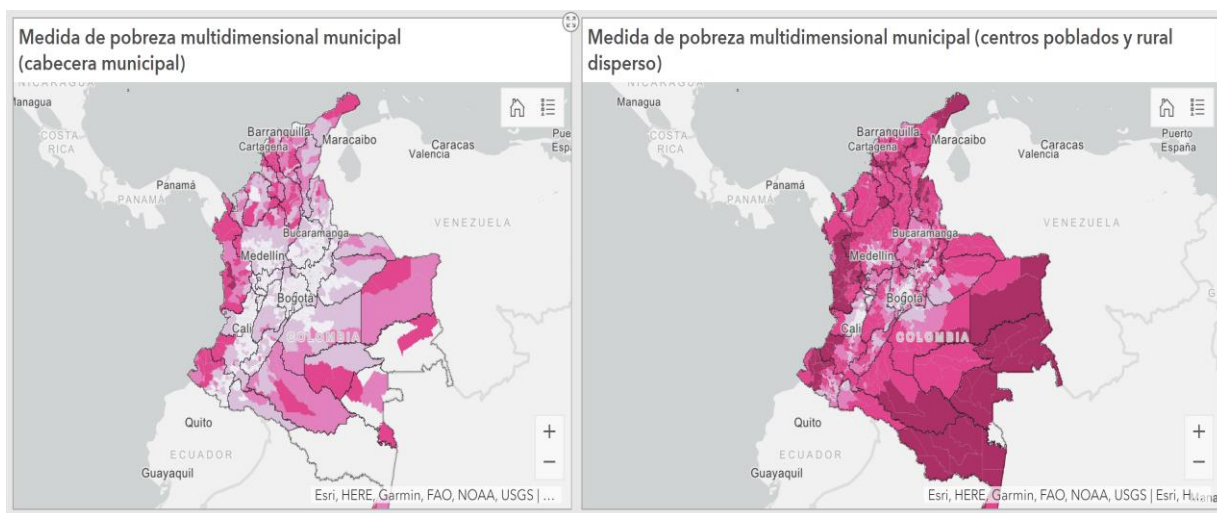
Parecería, entonces, según Moncayo (2015) que las dos vertientes, la espacial y la funcional, están confluyendo hacia una concepción más integral del territorio, en la cual éste ya no sería un factor circunstancial que hay que incorporar al análisis del crecimiento económico sino un elemento explicativo esencial de los procesos de crecimiento. Más aún, los aportes de la geografía socio-económica, indican que el desarrollo territorial trasciende el campo económico, para entrar en las dimensiones social, cultural y política.

1.4. Hacia un Enfoque de Desarrollo Territorial

1.4.1. Cohesión y Convergencia Territorial:

Las asimetrías territoriales que son hoy propias de la dinámica económica acentúan la necesidad de revisión del análisis sobre las formas en que se piensa y planifica el territorio. Las amplias brechas de desigualdad que sostienen las economías latinoamericanas, vistas poblacionalmente en las dinámicas de redistribución del ingreso, en la baja calidad y restricciones de acceso a sus mercados laborales; así como las referidas a las de segregación étnico-racial, de género y de participación y organización política (CEPAL, 2015), se sitúan correlacionalmente en una lógica espacial generada por patrones de aglomeración y concentración de la actividad productiva y de los factores de producción, e impulsadas a través de políticas dirigidas a la consolidación de la actividad industrial, que ha intensificado flujos migratorios y moldeado un ordenamiento espacial de la población que asienta las desigualdades inter e intra regionales y periféricas en los nodos jalonadores del crecimiento económico. Siendo este modelo hacedor, por defecto, de una relación de jerarquías territoriales en las que los territorios cercanos al centro se presentan como “ganadores” y, aquellos dispersos, como ajenos a los beneficios del desarrollo, como “perdedores”. Aquí, lo asimilado entonces por desarrollo se presenta naturalmente como causante de desigualdades por su dinámica de exclusión y segregación espacial, y, especialmente, al hacerse ver como discurso hegemónico, se viste de antagónico para las debilitando las alternativas propias del territorio de repensarse en modelos más armónicos y acordes a las realidades históricas.

Grafico 2. Comparativo pobreza multidimensional área urbana y rural, DANE 2018.



Fuente: Dane, 2018.

Es en la cohesión territorial, definida como el “*objetivo estratégico de integración de las políticas de desarrollo, que busca el crecimiento económico, la equidad social, la sostenibilidad ambiental y la gobernanza política de la sociedad, por medio de un equilibrio armónico de los proyectos de desarrollo de cada una de las unidades espaciales que conforman un sistema territorial integrado*” (Buitelaar et. al, 2014); que se plantea posible el reconocimiento de las asimetrías y las distancias para generar mecanismos que les reduzcan, estos es, para generar escenarios de *convergencia* cuyo fin se exprese en la búsqueda de espacios igualitarios de acceso a oportunidades para el desarrollo de capacidades individuales en un marco colectivo; no para llevar a un mundo deseable de igualdad total.

Las estrategias de cohesión, como mecanismo de *inclusión con pertinencia* dentro de un sistema económico productivo, sistema social y un espacio político de representación (en los pilares del desarrollo), tienen expresión concreta en políticas de convergencia que deben afrontar la solución a las diferencias explicadas por un acceso inequitativo a las oportunidades del desarrollo.

Aquí, cabe aclarar, la *convergencia* no se asemeja a la unicidad de los proyectos de desarrollo, sino a la posibilidad de un proyecto universal conformado por multiplicidad de proyectos sociales o territoriales.

Es entonces que la cohesión territorial establezca criterios para la constitución de de sistemas territoriales, no solo de territorios independientes, aun sus mediciones se realicen sobre unidades territoriales específicas. Esto implica, en perspectiva sistemática, la visión escalar del territorio en tanto uno local se adscribe, con otros similares, a un sistema territorial regional y este a su vez a uno nacional que conforma niveles internacionales. Asimismo, desde este perspectiva, una comprensión macro regional requiere de una capacidad para garantizar el acceso a oportunidades a cada unidad territorial contenida, permitiéndoles alcanzar los umbrales de desarrollo expresados por su propio proyecto territorial, al tiempo que permita que el proyecto integrador del nivel superior, albergue estas metas diferenciadas⁸.

La cohesión, en este sentido, dice Buitelaar et. al, (2015), es la expresión de una sociedad diversa, heterogénea, pero que converge a un mundo igualitario de oportunidades. Esto es, la intención de un Desarrollo Territorial desde una visión de equilibrio entre el crecimiento, la equidad distributiva y la sostenibilidad ambiental de los territorios, la gobernanza y la cohesión como los procesos de inclusión y pertinencia de los territorios en modelos de convergencia (Buitelaar et. al, 2015).

1.4.2. La perspectiva territorial del Desarrollo.

Desde la perspectiva de una cohesión territorial, la importancia del espacio y la geografía son reivindicadas en nuevas visiones integradoras del desarrollo - aun con un extenso prontuario de aproximaciones sectoriales y parciales distantes que requieren de discusión.

Aquí, plantean Buitelaar et. al (2015), la incorporación de una visión territorial implica una visión desde las lógicas históricas de ocupación y apropiación de los territorios y la capacidad de comprender mejor la naturaleza de los procesos económicos que conducen a una distribución no homogénea de las dinámicas económicas y del desarrollo social. En esta

⁸ Empero esto tiene su obvia contraparte, que consiste en que los proyectos territoriales locales o regionales, deben contemplar su papel dentro de los proyectos territoriales regionales o nacionales, respectivamente.

perspectiva territorial, una concepción de economía del territorio, busca entender la naturaleza de los procesos de aglomeración económica, los efectos de localización y proximidad en las condiciones y ventajas de las actividades económicas, así como la dinámica de crecimiento endógeno, basado en los potenciales localizados, o exógeno, basado en proceso de inclusión – exclusión de las economías más dinámicas, proporcionan una mejor comprensión del funcionamiento general de la economía; permitiendo intervenciones de política pública más eficaces, en respuesta a la crisis de resultados que las aqueja en las últimas décadas (CEPAL, 2015).

Pues bien, según lo expuesto en Buitelaar et. al, (2015), Manet (2014) y Moncayo (2015), las fuerzas internas o dinámicas externas ascienden a ser impulsores del desarrollo en un territorio específico –es decir, el desarrollo territorial es diferencial según la presencia o potencial de estas -. El primero, entendido como desarrollo endógeno⁹ sitúa el aprovechamiento de capacidad propias, de dotaciones territoriales y de redes económicas y cadenas de valor que se retroalimentan; y el segundo, de carácter exógeno¹⁰, le sitúa e integra en forma subsidiaria, convirtiéndole en parte periférica de un territorio de mayor nivel o de un polo dinámico que moviliza fuerzas de mayor magnitud sobre este.

Se plantea entonces, de forma acotada, una mirada al territorio como un **sistema territorial** conformado por *unidades territoriales*¹¹ y, en él, un conjunto complejo de elementos, relaciones y dinámicas con lógica propia, determinados históricamente y localizados en un espacio determinado (Buitelaar et. al, 2015). Bajo un abordaje sistémico, siguiendo a CEPAL (2015), en un sentido escalar y multinivel, las redes territoriales se configuran como

⁹ El desarrollo endógeno tiene como fundamento una visión acotada por la tradición, historia y capacidades propias del territorio, definiendo los modelos productivos y metas a ser promovidos a partir de las potencialidades propias, relacionadas con una base tecnológica y recursos humanos, y estableciendo las relaciones con otros territorios a partir de modelos de exportación. Se considera una opción ecológicamente mas ajustada a las particularidades y una alternativa a un desarrollo dependiente y homogenizante (CEPAL, 2014)

¹⁰ El desarrollo exógeno, en contraste, se base en la dinamización de las economías territoriales a partir de centros o polos que expanden a su dinámica a partir de actividades económicas dominantes típicas del desarrollo industrial y de la concentración urbana que le caracterizo, Este proceso se realiza por diferentes canales de difusión que van integrando los territorios de influencia, creando espacios amplios de integración económica. (CEPAL, 2014)

¹¹ Las unidades territoriales que estructuran la sociedad son el resultado de procesos históricos y del establecimiento de sistemas que responden a lógicas y dinámicas económicas y sociales con expresiones políticas y culturales reales, sobre las cuales es posible y deseable, establecer las estrategias de desarrollo y convertirlas en unidades de intervención

estructuras con diferentes grados de *conectividad* (vertical y horizontal); siendo este factor el que determina las formas de interdependencia, pertenencia y el grado de inclusión existente en una red territorial, pudiendo estar está comprendida por interacciones económicas o sociales o afinidades culturales o políticas o patrimonios naturales compartidos.

Desde esta aproximación, la creación de una red de relación e interacción, los mecanismos endógenos de asociación y cooperación en el interior y entre las pequeñas empresas, son aspectos relevantes para comprender el funcionamiento de las economías locales (Manet, 2014). Asimismo, resulta necesaria una comprensión de lo territorial en tanto, toda vez que la estructura relacional que conforma los sistemas socio-económicos se localiza en espacios geográficos concretos, es posible identificar y analizar:

“(...) el comportamiento de flujos de conocimiento, información e innovación y en los que se desarrollan relaciones basadas en la confianza que llevan implícitos vínculos de pertenencia a una misma comunidad; es decir, (que comparten) un mismo conjunto de pautas y valores socioculturales, así como una historia común que sirven de marco a las relaciones económicas que se establecen entre los actores.” (Manet, 2014)

Por último, en un marco de cohesión territorial resulta menester, como componente de la política pública, la consolidación de capacidades institucionales (inicialmente estatales) para la promoción y regulación de los procesos de integración de los sistemas territoriales. Aquí, si bien son los procesos económicos garantes de la configuración de la estructura territorial, dadas las condiciones desequilibradas de dotación inicial (DNP, 2013) las imperfecciones y distorsiones de mercados y su distribución de factores de producción, al igual que los niveles de organización-poder de los actores presentes en ellos; resulta necesario la intervención de políticas públicas para lograr encauzar las fuerzas económicas territoriales para orientar, impulsar o corregir tendencias divergentes en el desarrollo, uno que reconozca, contenga y haga posibles las visiones autónomas y legítimas de los que territorios que se integran. (CEPAL, 2015).

Así pues, el fortalecimiento de la intervención estatal asume la responsabilidad de dar con *modelos de gestión territorial*, en tanto sea un proceso de consolidación de cambios institucionales que afecten transversalmente el diseño de políticas públicas, que se sitúe desde

un enfoque territorial y participativo. Aquí, como lo indican Buitelaar et. al, (2015), resulta pertinente hacer frente a cuatro componentes centrales:

- 1. La definición de un territorio, recorte espacial, institucionalmente considerado y perteneciente a un sistema territorial, reconociendo su identidad e institucionalidad, como el objeto de la intervención de las políticas públicas;*
- 2. El establecimiento de pactos territoriales que convocan a los actores territoriales en procesos de negociación y consenso, de compromiso y corresponsabilidad, autogestión, auto institución y formulación de un proyecto territorial vinculante, con visión y estrategia conformada por proyectos estratégicos territoriales;*
- 3. Una estrategia explícita de ordenamiento territorial que define competencias, funciones, responsabilidades, mecanismos de financiamiento, coordinación y subsidiaridad entre los niveles involucrados dentro de un sistema territorial;*
- y 4. El establecimiento de instrumentos que permitan la coordinación, articulación y sinergia de las políticas sectoriales en una unidad territorial particular, de forma que se garantice la concurrencia para el desarrollo.*

1.5. Asociatividad Territorial para el Desarrollo Territorial

La cohesión, en la mirada de la gestión pública, acude a la generación y fortalecimiento de los lazos y vínculos que mueven lo común en un territorio. Hablar de asociatividad, indica Poliak (2001, citado en Tabarquino, 2019), implica y relaciona conceptos de acuerdo, alianzas estratégicas, articulaciones, encadenamiento, redes y conjunto; en esta diversidad de entrecruzamientos – en todos los niveles e intensidades posibles-, se piensa, como núcleo de interacción, la estrategia de colaboración colectiva que se expresa a través del desarrollo de un esfuerzo colectivo y sistemático para lograr objetivos comunes e intereses.

Sobre esta base, de la gestión de lo común, la noción de Asociatividad Territorial especifica un interés por modelar los planteamientos de un enfoque de desarrollo territorial: aprovechar las 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 (DNP, 2013). Bien como lo indica

la Ley 1454 de 2011 conocida como LOOT, la cual contiene las normas orgánicas de ordenamiento territorial, esta:

contempla la asociatividad como un principio, planteando que los procesos de ordenamiento territorial propiciarán la formación de asociaciones entre las entidades territoriales otras instancias de integración territorial para propiciar la constitución de economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional; además, por mandato constitucional, el Estado colombiano debe promover procesos asociativos de la más amplia gama y especialmente entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades. Igualmente, está estatuido que el Estado deberá promover procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos, tendientes a la conformación de alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural. (Tabarquino, 2019)

Especialmente, la LOOT reconoce las barreras y dificultades generadas por los límites político-administrativos que resultan al enfocar una mirada hacia fenómenos espaciales, en parte naturales, y que desbordan, en su intervención, las capacidades y/o competencias del accionar estatal. Procesos y fenómenos que, por su naturaleza y complejidad, demandan formas más flexibles y dinámicas no solo de planeación, sino también de gestión, una con miradas a la co-gestión a través de las capacidades existentes en los actores del territorio.

Es esta flexibilidad que, dinamizada hoy por las nuevas realidades geográficas socio-territoriales intensificadas por el proceso de globalización, requiere de una visión en conjunto y especialmente de una voz expresada desde las voluntades de los gobiernos territoriales para generar e impulsar estrategias de desarrollo eficaces que permitan construir y/o reconstruir procesos regionales sólidos según las prioridades y elementos en común de desarrollo.

1.5.1. Criterios para la asociatividad territorial

La necesaria intención de incentivar ejercicios de articulación entre Entidades Territoriales ha implicado el establecimiento de prioridades definibles para la efectiva coordinación de acciones entre los distintos gobiernos territoriales. Los criterios establecidos por la Comisión de Ordenamiento Territorial, producto de los desarrollos conceptuales generados en disposiciones normativas y políticas nacionales, así como de buenas prácticas internacionales, han permitido indicar un norte a estos procesos; como lo indica el DNP (2013), estos procesos bien pudieran abarcarse en términos de:

La *conservación de biodiversidad para el bienestar humano*, como búsqueda de garantía a la conservación y funcionamiento de los ecosistemas y la generación y usos sostenible de los servicios ecosistémicos esenciales para la subsistencia, el desarrollo económico (...); de *equidad territorial*, como valor socio-espacial para la redistribución económica mediante el reconocimiento de lo socio-cultural y la representación política; de *responsabilidad territorial*, en tanto a la modelación de un espacio socio-político de construcción social de territorios en un ámbito de responsabilidad colectiva de distintos actores (gobernanza); de *política de interés común inter-jurisdiccional*, como mecanismo para generar consensos políticos formales que permita trabajar en la gestión presente y futura que lleva la construcción de un escenario apuesta o imaginario colectivo territorial; y una *perspectiva global para el desarrollo y planeación estratégica para la sostenibilidad y logro de sus objetivos*, siendo el criterio central para su constitución, pues en esta se establece la visión, la misión y las formas de operar, dependiendo el alcance y los objetivos establecidos para abordar soluciones a problemas y necesidades del territorio (DNP, 2013).

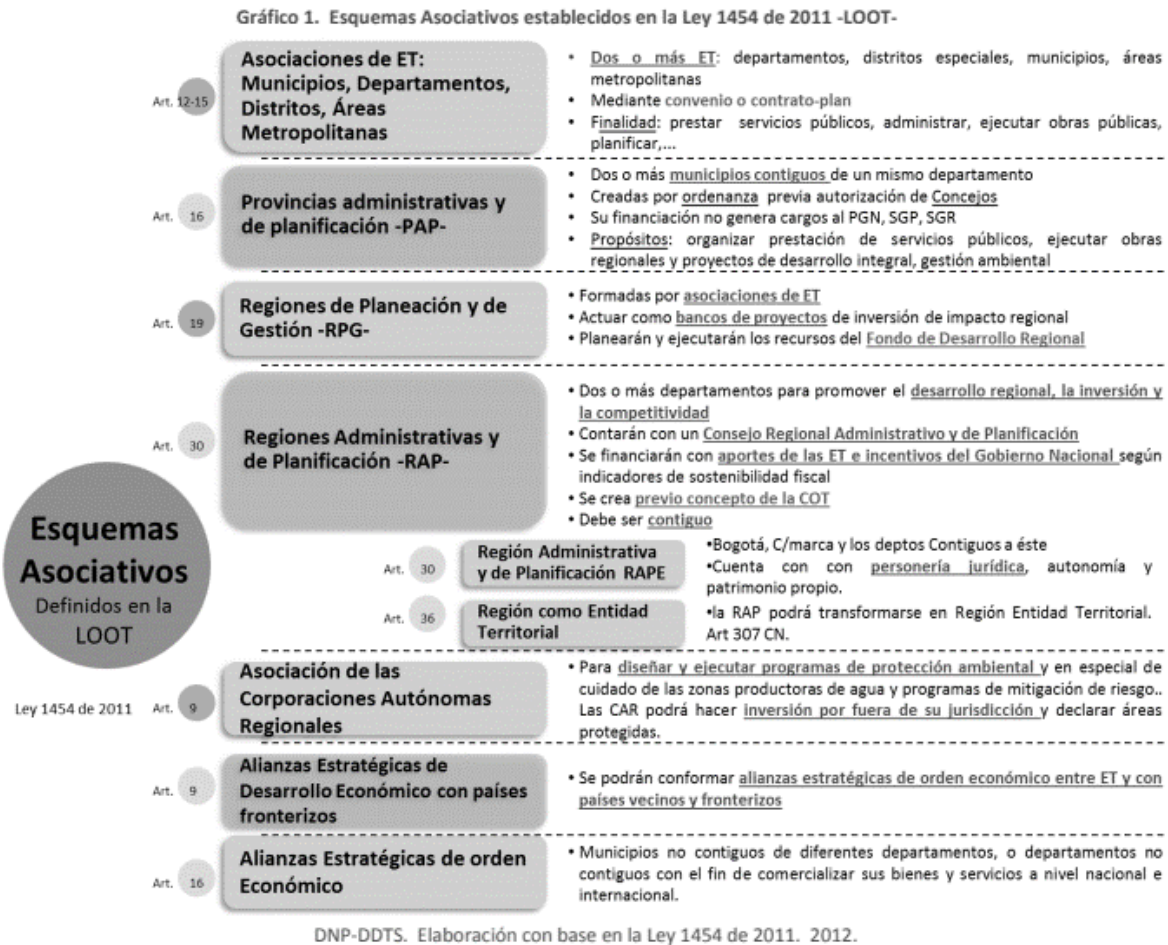
Frente a este último criterio, es la necesaria edificación de escenarios de planeación sobre el territorio asociado, en los que se plasmen estratégicamente objetivos, metas, responsables, indicadores y recursos, un componente central para la conformación de esquemas que permitan consolidar los procesos de ordenamiento territorial, de desarrollo nacional, de gestión de servicios y de gobernabilidad sobre los territorios, respondiendo estos a lógicas territoriales en sus diferentes dimensiones.

1.5.2. Esquemas Asociativos Territoriales.

La praxis de la asociatividad territorial, más allá de los acuerdos y ejercicios de coordinación interinstitucional, han planteado la necesidad por edificar diseños institucionales - bajo una perspectiva de Nueva Gestión Pública - capaces de dinamizar y facilitar escenarios de integración regional sin cargas burocráticas en su operación. Los Esquemas Asociativos Territoriales, esto es, alianzas estratégicas de entidades territoriales con miras a promover el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades, constituyen un hito, concebido como un nuevo alcance del proceso descentralizador que queda expreso en Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) – Ley 1454 de 2011.

En este escenario normativo confluye la asociatividad territorial, como principio del ordenamiento territorial, en las dinámicas de la descentralización del país formulando un compendio de posibilidades de asociatividad entre entes territoriales, según el alcance y ámbito y nivel territorial de focalización del problema público a intervenir. Siendo estas, según lo dispuestos en la Ley 1454 de 2011 (LOOT): las Región Administrativas y de Planificación, las Región de Planeación y Gestión, las áreas metropolitanas, asociaciones de departamentos, asociaciones de municipios, asociaciones de distritos especiales, y las asociaciones de Corporaciones Autónomas Regionales.

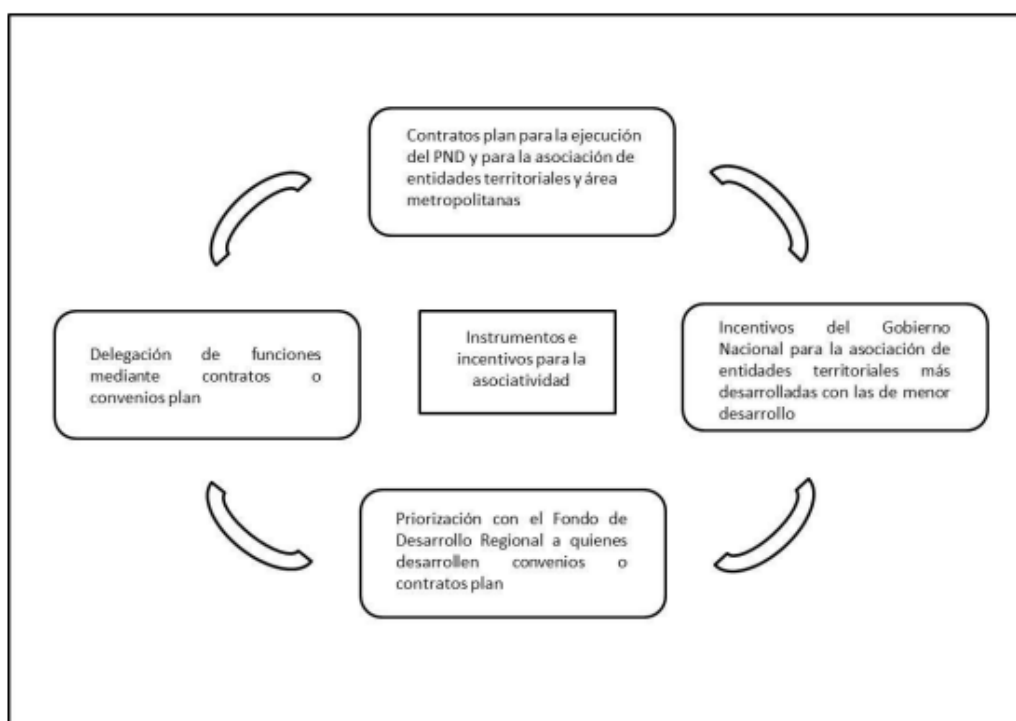
Gráfico 2. Esquemas asociativos establecidos en la Ley 1454 de 2011 LOOT



Asimismo, para incentivar la conformación de esquemas asociativos, se han establecido disposiciones legislativas proveyendo instrumentos de apoyo que permitan hacer efectiva y faciliten la asociatividad de las entidades territoriales. Dentro de estas herramientas se encuentran los **convenios interadministrativos**, establecidos en la Ley 489 de 1998 en los que se permite concertar la asociación entre entidades públicas, así como constituir asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades publicas con participación de particulares; los **Contrato Plan**, como acuerdos marco de voluntades entre la Nación y las entidades territoriales, o entre las asociaciones de estas, o entre una entidades territorial y otras de su misma naturaleza en la cual se establecen mecanismo y compromisos por parte de las intervinientes para ejecutar programas establecidos dentro de los respectivos planes de desarrollo que por su naturaleza sea

conveniente ejecutar de forma conjunta; las Asociaciones Público Privadas (APP) establecidas en la Ley 1508 de 2012 como un instrumentos de vinculación de capital privado, que se materializa en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados que involucra la retención y transferencia, riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad el nivel de servicio y de la infraestructura y/o servicio, siendo esta una alternativa de colaboración entre el sector público y el sector privado orientadas a la ejecución de macroproyectos; y, como incentivo central, los fondos asociados al Sistema General de Regalías (Fondo de CTeI, Fondos de Compensación Regional y Fondos de Desarrollo Regional).

Gráfico 4. Instrumentos e incentivos para la asociatividad LOOT.



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2011, p7)

Fuente: Holguín, H. Martha; Rodríguez H. Johana (2015)

La cohesión territorial derivada de los esquemas asociativos comprende tres elementos esenciales (DNP, 2013):

1. La articulación física entre las partes del territorio considerado.
2. La equidad territorial, entendida como la igualdad de oportunidades para alcanzar el desarrollo de las personas, la colectividad (empresas) en todas las partes de un territorio.
3. La identificación de la comunidad que habita un territorio con un proyecto de vida en común.

De acuerdo con todo lo anterior, conviene aludir brevemente a los criterios generales para la asociatividad territorial en Colombia. Según Bustamante (2006), a la hora de definir los criterios básicos que se deben tener en cuenta para que las entidades territoriales puedan asociarse, debería considerarse lo siguiente:

1. Cierta grado de homogeneidad geográfica y ambiental.
2. Identidad socioeconómica y cultural.
3. Facilidades de comunicación y cercanía física entre los diferentes municipios u otro tipo de territorios que integrarían la entidad de asociación.
4. Condiciones administrativas y categorías similares.
5. Voluntad política expresa de los gobernantes y respaldo social.

Asimismo, el incorporar la lógica territorial implica, según DNP (2013), analizar tanto las características actuales como los potenciales del territorio; la estructura productiva y los eslabonamientos posibles; esto con miras a generar mecanismos orientados a apoyar procesos de transformación. Aquí se pone una mira sobre los activos, actores y procesos intencionados de desarrollo

De igual manera, indica el DNP (2013) es preciso destacar el potencial de este modelo de gestión asociada para generar *innovación*, considerando la participación de diversos actores con visiones y perspectivas diferentes, y la mejora de la sostenibilidad de las prácticas de gestión, basadas en las asociaciones, para que el peso de la gestión no recaiga sólo en las entidades territoriales, que son frágiles a razón de los cambios políticos y/o restricciones de recursos financieros. En este sentido, resulta, para el logro de la acción colectiva en los procesos de asociatividad, enmarcar esfuerzos orientados al fortalecimiento de estas relaciones, especialmente aquellas referidas a las de contacto, provisión, colaboración, cooperación y cooptación en la red de actores (Tabarquino, 2019), así como del

fortalecimiento propio de estas categorías de actores, tanto del sistema de acción empresarial y del sistema de acción socio territorial.

Articulando cada uno de estos componentes se hace apremiante la necesidad adicional del autoreconomiento que cada entidad territorial debe hacer de su esquema asociativo para ajustarlo a las particularidades y necesidades especiales de su población y de esta manera se pueda llevar a cabo una gestión integral que propenda de forma real y objetiva por el desarrollo empresarial y regional.

1.6. Gobernanza y Redes de Políticas Pública en el escenario Regional.

Bajo un nuevo escenario de demandas sociales por participación activa en la toma de decisiones sobre su devenir y con el impulso y mayor alcance que ha permitido dar cuenta el sector privado en las sociedades latinoamericanas; esto es, por el fortalecimiento autónomo de sus capacidades de agencia; las orientaciones de política pública en materia de desarrollo regional se ven hoy sujetas a hacer tránsito hacia modelos de gestión territorial flexibles en los que se reconoce asimismo como miembro de una red de interacciones con participación de actores estratégicos que han consolidado un rol incidente en las dinámicas locales en los territorios y se valen hoy de una mayor capacidad para modelar dinámicas territoriales.

Aquí, la institucionalidad territorial posee mayores niveles de pertinencia, adscripción e identidad social, lo cual expresa la identidad y territorialidad sobre la cual se sustenta la confianza en una institucionalidad social poderosa. Esta institucionalidad, no es una mera institucionalidad formal (alcaldías o gobernaciones), esta última constituye solo la expresión parcial administrativa de los territorios y no debe ser confundida con la institución social de un territorio.

Es en un esquema de gobernanza en red que, como ha sido reiteradamente planteado por Boisier, el *“progreso” de la región deba entenderse como la transformación sistemática del territorio regional en un sujeto colectivo* (cuestión que muchos, por razones ideológicas, discuten); el “progreso” de la comunidad, siguiendo a Boisier, debe entenderse como el proceso de fortalecimiento de la sociedad civil y el logro de una percepción de pertenencia regional; y el “progreso” de cada individuo debe interpretarse como la remoción de toda clase

de barreras que impiden a una persona determinada miembro de la comunidad en cuestión y habitante de la región, alcanzar su plena realización como persona humana (Boisier, 1999).

En perspectiva de Redes de Política Pública, menciona Tabarquino (2019), los axiomas centrales para su comprensión implican reconocer que:

- i. *El Estado ya no es el actor principal en el accionar de la política pública y la dinámica organizacional de sectores, en razón a la existencia y participación activa de asociaciones público-privadas que incentivan y coordinan infraestructura y consumo en un espacio geográfico determinado;*
- ii. *La gobernabilidad y gobernanza del Estado, en el diseño e implementación de política pública, se condiciona por una serie de actores de diversa naturaleza y racionalidad, que desarrollan intereses comunes y propios a la dinámica de la política pública establecida; y*
- iii. *La concentración de recursos por parte de actores en la dinámica de gobierno y sociedad, que genera un mando y control basado en la independencia política de estos, que configuran diferentes matices en las relaciones tradicionales y nuevas del Estado con la Sociedad (Aguilar, 2007, p. 30)*

Desde la praxis gubernamental la asociatividad territorial, deberá entonces derivar en decisiones y acciones orientadas, no solo al desarrollo sostenible con la particularidad de los territorios, sino, especialmente, a la participación activa e incluyente de actores en diferentes y de diferentes niveles (Tabarquino, 2019)., De esta manera, menciona Tabarquino:

“la asociatividad territorial se convierte en una apuesta estratégica que contribuye al fortalecimiento institucional, en tanto incita la construcción y legitimidad del actuar del gobierno y a su vez implica un acciones junto a grupos o actores estatales organizados y por organizar que facilitan el cumplimiento de los derechos de acceso, equidad, igualdad, universalidad y reciprocidad.” (Tabarquino, 2019)

Aquí, subyace la idea de entender que la dirección de la sociedad, así como la solución de los problemas públicos deben concebirse como el resultado de un proceso de coproducción entre el Gobierno y la diversidad de los actores sociales y económicos (Aguilar, 2006, p.89).

También, que el interés público, como lo plantea Roth (2015) ya no es monopolizado e impuesto verticalmente por el Estado, sino que es plural, resultado de un arreglo o de un consenso entre diversos actores tanto públicos como privados. La dinámica de gobernación moderna implica se caracteriza hoy, como lo indica Mayntz, (en Zurbriggen, 2003), por procesos de decisión caracterizados por la desagregación funcional y territorial, es decir, por formas como la sectorización, la descentralización, la fragmentación, y en especial por la informatización y la transnacionalización de la formulación de políticas (Adam y Kriesi, 2010); estas formas conducen a desagregar la capacidad de solución de problemas en subsistemas sociales parcialmente autónomos. Aquí la formulación de políticas públicas debieran ser formuladas mediante redes de relaciones relativamente estables que sean regidas por intereses comunes y fines negociados y que interactúen, agrupen y movilicen recursos para llegar a la solución de un problema público (Kenis y Schneider 1991; Mayntz 1994). Las redes de políticas constituyen pues, una nueva gobernanza caracterizada por el predominio de relaciones horizontales, informales y descentralizadas (Kenis y Schneider, 1991, en Adam y Kriesi, 2010).

Es entonces que la revalidación del Estado en estos nuevos escenarios se vea reflejada en su protagonismo como agente gestor, regulador, y articulador de actores territoriales y regionales estableciendo marcos de acción pública y privada en las actividades económicas, sociales y políticas propias de cada territorio y región. Por tanto, y adhiriendo a esta forma de repensarse las lógicas de gobernar, es importante resaltar los postulados de Aguilar Villanueva (2006), en tanto:

“el aporte del enfoque de la gobernanza es importante en nuestras sociedades, puesto que (res)establece la valía y capacidad de los actores sociales, en tanto que nos lleva a (re)descubrir o reivindicar que en la sociedad (...) contemporánea están presentes agentes con capacidad relativa de autogobierno y auto reproducción, cuyos aportes contribuyen significativamente a la coordinación intrasectorial y cuyas capacidades subutilizadas son superiores en ciertos campos de interés público a las que posee el gobierno, razón por la cual la capacidad de dar rumbo a la sociedad y de realizarlo va a depender de las formas de sinergia analítica, valorativa, normativa, tecnológica, operativa que el gobierno logre suscitar, facilitar y establecer con los sectores de la

sociedad para identificar los problemas públicos, establecer las prioridades de las políticas públicas y del gasto público y, en concreto va a depender de la habilidad gubernamental para articular y compatibilizar los intereses e iniciativas de los múltiples actores sociales en proyectos de relevancia social y convocarlos a la puesta en común de recursos” (Aguilar, 2006, p. 78-79).

CAPITULO 2

PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN EL PACÍFICO COLOMBIANO

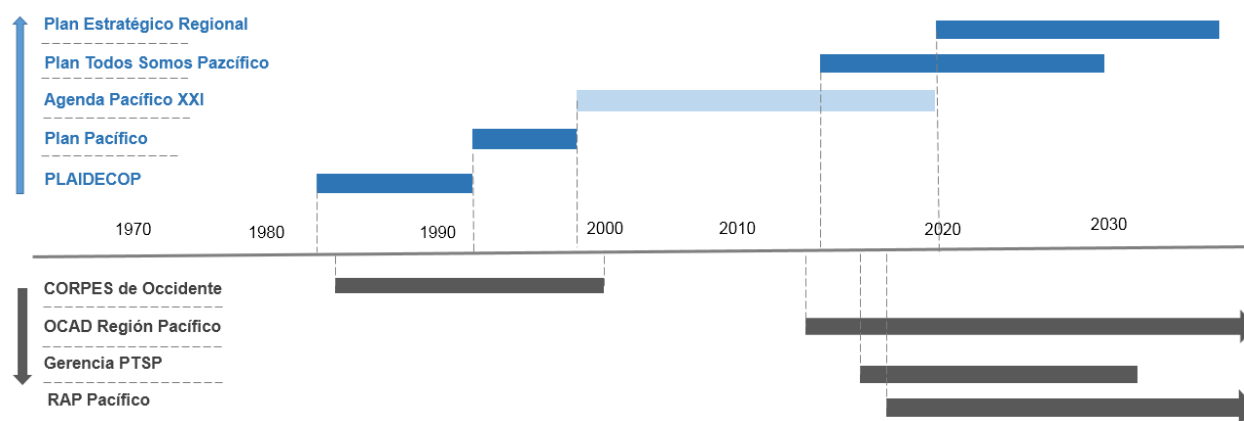
En la región, los precedentes de integración y articulación para el abordaje de asuntos de orden supradepartamental han sido diferenciales de conformidad al motivo y forma concreta de intervención, al actor impulsador de la iniciativa, y al contexto social, político, económico e histórico en el que se han situado las formas de asociatividad territorial en el país y la región en las últimas décadas. Tales procesos, que han permitido encausar agendas hacia la identificación e intervención de elementos estructurales que moldean las brechas de desigualdad y de disparidad en el desarrollo de la región, no han sido orquestados exclusivamente desde el ejercicio autónomo de los territorios, sino también, en tanto el reconocimiento de las restricciones en capacidad institucional y de competencias de intervención, por la interacción con entidades u organismos de distintos niveles de gobierno, sectoriales y supranacionales..

A saber, y como lo señala en Centro Nacional de Productividad (2013), bien pudieran trazarse estos eventos de asociatividad en un despliegue temporal que tiene registro desde 1970, que se han oxigenado normativamente posterior a la Constitución Política de Colombia en 1991, y que avizoran hoy una ventana de oportunidad para encaminar su proceso de consolidación y de fortalecimiento del proceso descentralizador del país.

A continuación se esbozan aquellos hitos registrados en relación a los procesos de integración entre los cuatro departamentos de la región pacífico (Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca), así como aquellos que, si bien no han abordado un proceso de asociatividad a escala regional, han servido de referente a una escala interdepartamental o subregional e

intradepartamental, que han posibilitado ejercicios conjuntos de referencia para la región y, por tanto, dinamizado la construcción de confianza en escenarios futuros de cooperación entre agendas de gobierno.

Grafico 5. Procesos de integración regional en el pacífico colombiano. Planes de Desarrollo y diseños institucionales entre 1980-2020.



Fuente: Elaboración propia, 2020.

De conformidad con el Grafico 4, bajo las características de cada motivo de integración regional, se expresan dos modos en los que estos se han ejercido: 1. Vía constitución de algún diseño institucional para el abordaje de asuntos regionales; y 2. vía coordinación por iniciativas de planificación y/o estructuración de proyectos de inversión pública.

2.1. Asociatividad Territorial a través de Diseños Institucionales.

Bajo este primer escenario, asociado a las formas en que actores institucionales y sectoriales se han organizado bajo algún diseño institucional para ejercer roles de decisión en materia de inversión y/o priorización, o bien de formulación de planes o programas de inversión, son varios los precedentes que se han presentado en la región pacífico. En términos de su formación, y en función de la línea cronológica de creación y defunción, existe una relación directa de precedencia de unos respecto a otros, los cuales, en gran medida, son un avance en aumento o transferencia de competencias, recursos, figuras jurídicas y ámbito de actuación sobre una base de integración regional que tiene precedentes desde hace más de 4 décadas.

Si bien en Colombia se conocen diversos referentes de asociatividad territorial a escala regional hasta antes de 1980, por su gestación y modo de operación, estos no pudieron constituirse todos, o bien catalogarse, como una medida efectiva de integración regional, toda vez haya sido la voluntad expresa del gobierno nacional quien haya dictaminado estos procesos en el país – y no propiamente de la iniciativa autónoma de los territorios-. Como lo señala Chamorro (1997), hasta antes de 1985, los modelos diseñados se caracterizaron por ser ejercicios técnicos de planeación, en buena medida propuestos por el nivel central, poco útiles para el diseño de políticas de desarrollo regional, pero que, sin duda, fueron la base para la conformación de las siguientes regiones de planificación y demás formas de integración territorial.

Es pues que hasta antes de la Ley 76 de 1985, se gestaran distintos procesos de regionalización en el país, siendo los más acordes a una perspectiva regional: el *Modelo de Regionalización de 1969* realizado por el Departamento Nacional de Planificación (DNP), cuyo objetivo central fue la jerarquización de los centros urbanos a partir de la teoría de polos de desarrollo; la creación de *Regiones para la descentralización administrativa en 1976* por el DNP, cuyo objetivo fue la creación de unidades geográficas mayores que los departamentos hacia las cuales se orientaría la descentralización administrativa del país; el *Modelo de Regionalización Nodal actualizado en 1980*, que busco la delimitación de regiones mediante la selección de áreas de cierta importancia de acuerdo con los flujos de bienes y con los centros o polos de desarrollo a su interior; y la *Regionalización por niveles de desarrollo departamental en 1984*, cuyo objetivo era poner alternativas de agrupación de departamentos con criterios de contigüidad geográfica y cuyas características físicas, económicas, sociales, etc, permitieran configurar niveles similares de desarrollo (Chamorro, 1997).

Si bien estas figuras no implicaron la constitución de ajustes institucionales o bien la conformación de unidades operativas para la ejecución de funciones a escala regional, fue a raíz de estas primeras aproximaciones del nivel regional que se posibilitó en 1985 la conformación de esquemas de integración supra departamentales, sujetos a la disposición nacional, para la formulación y ejecución de macro proyectos de impacto nacional y regional, siendo a través la Ley 76 de 1985 que se dio vida a los Consejos Regionales de

Política Económica y Social, siendo para el ámbito de referencia de los departamentos del Valle, Cauca, Nariño y Chocó, el CORPES de Occidente.

2.1.1. 1985 | CORPES DE OCCIDENTE

La necesidad pensada de conformación de un nivel regional en el país, como lo expresó Chamorro (1997), se inscribió dentro de un etapa del proceso de descentralización en Colombia, marcado por una tendencia a fortalecer el nivel municipal como célula básica del ordenamiento territorial y ejecutor por excelencia de la política social. Referente al nivel regional, en su momento y a raíz de esta compartamentalización territorial, un macro nivel que determinara algunas características de homogeneidad, complementariedad y de relaciones funcionales entre estos territorios (en lo cultural, económico y social) se pensó no solo como mecanismo apropiado para la planificación de dichos espacios geográficos, sino también, como canal articulador de los demás niveles de gobiernos, especialmente en la búsqueda del interés común de sus dirigentes por construir un nivel de territorio con capacidad de autogestión, interlocución y negociación con el nivel nacional (Chamorro,1997).

Es pues que, con los referentes precedentes de conformación de la escala regional en el país, la creación de las regiones se materializó con la promulgación de la **ley 76 de 1985**, los decretos 3083, 3084, 3085 y 3086 de 1986, mediante los cuales el país se dividió en cinco grandes regiones (CORPES) para efectos de planificación, que no constituyeron entidades territoriales, siendo estas: occidente colombiano, centro oriente, costa atlántica, Orinoquia y amazonia.

En este desarrollo normativo inicial, tanto el CORPES de Occidente como los demás CORPES en el país tendrían funciones básicas de promoción de la planificación; de fortalecimiento de la integración socioeconómica de la región, dotando a estas de instrumentos y herramientas que permitieran un mayor grado de autonomía para la administración de sus procesos de planeación para el desarrollo; de establecimiento de vínculos permanentes de coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles administrativos; así como de, y muy importante, asegurar la participación de las regiones en la preparación de planes regionales que deberían incluirse en la elaboración del presupuesto

de inversión anual de la nación y en las actividades de evaluación de su sujeción (Chamorro, 1997).

En 1994, a partir de la Ley 152 del mismo año, se adhiere la posibilidad de participar, bajo coordinación de DNP, en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como de garantizar la participación de las entidades territoriales en el proceso de planeación de este instrumento; asimismo, las de promover y preparar planes y programas de interés mutuo de la nación y de los departamentos, así como las de asesorar técnica y administrativamente a las oficinas de planeación departamentales y apoyar los procesos de descentralización y de participar en el Consejo Nacional de Planeación (Artículos 15,16; 47 y 9 de la Ley 52 de 1994).

Siguiendo a Chamorro, en términos de su funcionamiento se presenta un primer avance en la consolidación de un modelo de regionalización de carácter operante en territorio, pues a los CORPES se les asigna una estructura administrativa, así como unas rentas básicas que llegaron a constituirse en fondos de inversión para el desarrollo regional, los cuales, inicialmente, fueron creados como una cuenta especial en el Banco de la República (hoy en Findeter), y eran administrados directamente mediante contrato de fiducia celebrado con la nación, o con otra entidad fiduciaria, en caso de que Findeter no asumiera directamente la administración.

Los CORPES funcionaron con una estructura conformada por un Consejo Regional de Gobernadores, un Comité Técnico Regional integrado por los secretarios departamentales de planeación, un director nombrado por Planeación Nacional y un Fondo Regional para el financiamiento de los proyectos regionales. Realmente, este fue un intento de desconcentración de Planeación Nacional para que estas instancias cumplieran un papel de intermediación entre el Gobierno Nacional y los Departamentos.

7 años después de su conformación y en los albores de las transformaciones constitucionales que se generaron en el país, así como de una intensiva orientación hacia actividades de extracción de minerales e hidrocarburos a raíz de una reciente apertura económica a mercados globales, fue mediante los decretos 2411 de 1987 y 1113 de 1992, que se reglamentó lo relativo a la organización y ejecución de los recursos para el desarrollo regional en el país, existiendo un avance significativo en materia de fuentes de financiamiento, pues los

CORPES pasarían de un nivel de dependencia financiera del Banco de la República, a asumir un financiamiento con: el 5% de los recursos de regalías departamentales; el 10% de los gravámenes de valorización de las obras ejecutadas por la nación en la región, y del 10% del producido en cada departamento por concepto de impuesto del timbre nacional sobre vehículos automotores.

En Colombia, entre 1980 a 1995, a raíz del mayor desarrollo de la actividad minero energética en algunas regiones y toda vez los recursos de regalías como motor de financiamiento, los modelos de gestión desarrollado por cada CORPES variaron según el grado de integración, el tipo de articulación y de relaciones establecidas con la nación y los departamentos, el desarrollo institucional de las entidades que lo conformaron, el papel cumplido por las fuerzas políticas de cada región, y la magnitud de los recursos que manejan cada uno (Chamorro,1997).

Para el caso del CORPES de Occidente, este abarcó a ocho departamentos del occidente colombiano: cuatro del Pacífico, tres del Eje Cafetero y Antioquia. A pesar de la ambivalencia entre el centralismo y la regionalización, esta iniciativa cumplió una interesante labor de planificación. Buena parte de la infraestructura y el conocimiento para la competitividad con que actualmente cuenta Cauca, Valle del Cauca, Eje Cafetero y Antioquia se impulsó desde aquí. La alta dependencia del nivel central en cuanto a dirección y recursos (Planeación Nacional y Ministerio de Hacienda), truncó un mayor alcance a este instrumento.

Retomando a Chamorro (1997), cabe hacer mención de aquello que a posteriori sería el transitar de estas figuras de operar en las regiones, y que bien pudieran analizarse en 3 etapas diferenciales:

Una primer etapa, ubicada en el momento de creación de los CORPES hasta la expedición de la constitución de 1991; escenario en que se concentró por parte de estas instancias en la necesidad de realizar ajustes institucionales (fortalecimiento de unidades técnicas) para el apoyo a diferentes actores (departamentos) en términos de cumplir las tareas acordadas por el Consejo Regional y los comités técnicos de la misma; así como caracterizada por una serie

de impedimentos¹² que le dificultaron su participación como organismo técnico de planeación regional en la formulación del PND y en la preparación del presupuesto nacional, aun cuando existieran normativas que habilitaran este escenario¹³.

Una segunda etapa se sitúa en el momento de expedición de la CPC de 1991, especialmente en su artículo 306, el cual contemplaría que “*dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio*”, y el artículo 307, que señala que “*para la conversión de la región a entidad territorial, la ley orgánica de ordenamiento territorial deberá establecer las condiciones para el efecto*”. Quedando un precepto normativo de rango constitucional expreso, y sumado a la posibilidad de elección popular de gobernadores – y programas de gobierno -, los CORPES se ven sujetos a dinamizar reflexiones en materia de ordenamiento territorial y de armonización de agendas de desarrollo y competencias departamentales para respaldar y apoyar las demandas de los gobernadores (Chamorro, 1997). Asimismo, dados estos avances en materia normativa, son los CORPES responsables de abordar planteamientos en materia de Ordenamiento Territorial y de su transición a RAP.

Ya premonitoria su fecha de culminación hasta 1996, un tercer momento, referido a la expedición de la Ley 290 de julio de 1996, en la que se amplía la vigencia de estas instancias, se da continuidad para seguir operando hasta el 1 de enero del año 2000, año en el que culmina su periodo de funcionamiento y lapso en el que no se genera ningún tipo de modificación y sus operaciones se concentran en asumir un rol de secretaría técnica y de acompañamiento de los departamentos en el cumplimiento de sus planes de gobierno.

2.1.2. Escenarios de articulación regional: OCAD Pacífico, Gerencia Programa Todos Somos Pazeífico.

Tras la culminación de los CORPES en el país y en la región, la primera década del siglo se vio marcada por la ausencia, distanciamiento y debilidad en la discusión por propiciar escenarios de descentralización territorial que permitiera fortalecer no solo el nivel regional

¹² en la práctica, por parte de la nación no se crearon condiciones propicias para el efecto, y los resultados de involucrar las aspiraciones regionales en las decisiones nacionales, a través de este mecanismo fueron marginales (Chamorro, 1997).

¹³ Ley 76 de 1985, art 2 y Ley 38 de 1989, artículo 27.

de los territorios, sino también las demás formas de integración territorial en el país entre sus niveles de gobierno.

La reactivación de la discusión en la materia entraría a tener una fuerte cabida a partir de los desarrollos legislativos dados a entre 2011 y 2012, a través de los cuales se permite, además de nutrir y fortalecer la posibilidad de generar escenarios de asociatividad territorial en el país –entre estos la reglamentación de las RAP-, sentar una base de redistribución de recursos para soportar iniciativas de desarrollo a escala regional tras la organización del Sistema General de Regalías y sus fondos y cuerpos colegiados; escenario que sería posteriormente fortalecido tras el viraje técnico en planeación nacional en el que se aborda un enfoque diferencial frente a las regiones para la formulación de los Planes Nacionales de Desarrollo.

En este marco contextual se sitúan, para el caso de la región pacífico, dos escenarios concretos, que si bien no constituyen un arreglo institucional en el que se soporte la transferencia de competencias estatales, si han derivado en la participación y parcial delegación de funciones de formulación, seguimiento, priorización y aprobación de inversiones en la región, siendo estos el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) Región Pacífico, como escenario de articulación multinivel para la decisión de la inversiones de desarrollo con recursos de regalías; y la Gerencia y Junta Administradora del Fondo Plan Todos Somos Pazcífico, como iniciativa de planeación nacional en el que se permite la participación de los departamentos en la operación de este programa.

2.1.2.1. Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).

A partir de la consolidación de un modelo de desarrollo orientado a la explotación minero energética en el país, y a través de las reformas normativas y constitucionales iniciadas en la segunda década, se orienta la organización y distribución de las regalías - producto de la actividad de extracción de RNNR - en distintos escenarios institucionales para hacer efectiva su destinación en los niveles territoriales del país; esto bajo una premisa de equidad regional la cual fortalecería la integración de distintas ET mediante proyectos comunes, así como promovería la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y la priorización de grandes proyectos de desarrollo que permitirán disminuir los índices de pobreza así como aumentar la competitividad del país. (Acuerdo 41 de la Comisión Rectora).

Con la modificación de los artículos 360 y 361 de la CPC, en la cual se dictan disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones; con la Ley 1530 de 2012, mediante la cual se regula la organización y funcionamiento del Sistema General de Regalías, y especialmente con el Decreto 1075 del 2 de mayo de 2012, en el que se reglamenta la organización y funcionamiento de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión y las secretarías técnicas de estos, se instaura una fuerte pretensión por orientar procesos de desarrollo regional a través de la destinación de recursos de inversión para la estructuración de proyectos de impacto regional a través de los Fondos de Desarrollo Regional y Fondos de Compensación (60%) del SGR. Es pues que, para efectos de distribución en el orden regional, se generen condiciones institucionales que auspicien un nivel de transparencia, participación y autonomía a las entidades territoriales en la determinación de inversiones de desarrollo, siendo los Órganos Colegiados de Administración y Decisiones Regionales (OCAD Regional), entendidos como los responsables de definir los proyectos de inversión, sometidos a su consideración, que se financiaran con recursos del SGR, así como de evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos; la instancia de articulación de distintos niveles de gobierno que

Para el caso del pacífico colombiano, en la composición del OCAD Región Pacífico, participan, según el artículo 13 del decreto 1075 de 2012, el ministro de ambiente y desarrollo sostenible o su delegado, tres ministros o sus delegados, el director del DNP o su delegado, los Gobernadores del Valle, Cauca, Nariño y Chocó, dos alcaldes por cada departamento y un alcalde adicional elegido por los alcaldes de las ciudades capitales de los departamentos. Siendo la Secretaria Técnica del OCAD Regional asumida por la Secretaria de Planeación de uno de los departamentos miembros y recientemente, según la Ley de Regiones, dando la posibilidad de que las RAP asuman esta secretaría.

Desde su entrada en vigencia en el 2012 hasta la fecha, el rol asumido por el OCAD Región Pacífico ha permitido generar una destinación de recursos destinados especialmente en proyectos de impacto para la región. Inversiones que, por las limitaciones fiscales propias al nivel departamental, han permitido financiar los proyectos de gran envergadura de la región en la última década.

Sin embargo, factores asociados a su índole jurídica como la no constitución en personería jurídica y sus restricciones en materia de competencias de planificación; la no claridad de una agenda de inversión y de criterios de impacto de los mismos, sumado a la reducida coordinación de los niveles territorial y nacional por la disimilitud de los tiempos gubernamentales en la implementación de los Planes de Desarrollo constituyen un agravante para la efectiva operación de estos escenarios de articulación. Especialmente, toda vez que la priorización en los OCAD resulta siendo contradictoria con el papel de los planes de desarrollos en el marco del ordenamiento institucional de la descentralización del país.

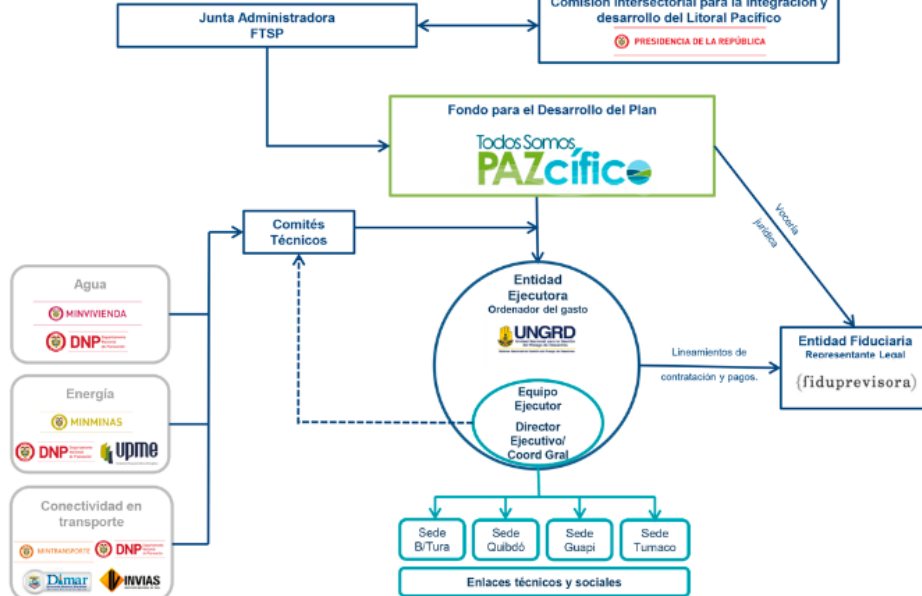
2.1.2.2. La Junta Administradora y la Gerencia del Fondo Plan todos Somos Pacífico

Por su parte, otra medida efectuada, ya de orden indicativa en materia de planificación e inversión, ha sido la Junta Administradora y la Gerencia del Fondo Plan Todos Somos Pacífico, instancia encargada de administrar los fondos y de ejecutar y hacer seguimiento a esta herramienta cuyo foco central es la intervención con proyectos de conectividad, electrificación rural y saneamiento básico sobre los principales municipios del litoral pacífico (Capítulo 3); el cual, si bien posee características disimiles frente a los organismos sujetos a recursos de regalías, representa también un arreglo institucional generado en los últimos años, ya no en un rol estrictamente decisorio en tanto a aprobación y/o priorización de proyectos de impacto regional, sino también ejecutorio y de seguimiento a la implementación de este programa de cobertura regional.

Fue en el año 2014, dando cumplimiento al Documento Programático para la Región Pacífica expuesto en la campaña de reelección del entonces presidente de la república Juan Manuel Santos, que se anuncia la creación de la Gerencia del Pacífico como un instrumento de coordinación y articulación de los diferentes niveles de Gobierno, para la estructuración, implementación y gestión de proyectos estratégicos en el litoral pacífico, con énfasis en las ciudades de Buenaventura, Tumaco, Quibdó y Guapi.

Este esquema, que ha sido modificado en su diseño en el gobierno del presidente Iván Duque, se soporta en un diseño articulador del nivel nacional, departamental y local, en un esfuerzo de gobernanza multinivel, el cual está conformado por una Junta Administradora conformada mediante el decreto 2121 de 2015, siendo el máximo órgano de dirección y decisión del PTSP y teniendo a su cargo el fijar las políticas generales del Fondo, direccionar

Comisión Intersectorial para la Interacción



Fuente: Planeación entidad ejecutora del PTSP. Año 2017.

Estos dos escenarios constituyen hoy los marcos institucionales en los que se reflejan las recientes iniciativas por impulsar el desarrollo en la región; escenario que, aun cuando no adhieran una autonomía expresa y completa del territorio, toda vez los lineamientos y directrices presentes del nivel nacional en la mayoría de las intervenciones y que estén sujetos a una mirada estrictamente institucional (en una exclusión de actores privados y sociales), ha servido de marco de referencia y oxigenante para los posteriores desarrollos en la materia.

2.1.3 2017 | Esquema Asociativo Territorial de LOOT – Región Administrativa y de Planificación: RAP Pacífico.

Las Regiones Administrativas y de Planificación comprenden hoy el escenario de transición previsto desde la CPC de 1991 para reactivar, de forma institucional, el proceso de regionalización en Colombia.

Tras casi 3 décadas de su proclama, su abordaje ha situado, entre la apatía por dismantelar una concentración funcional del Estado del nivel nacional, importantes avances normativos que le han dado cuerpo y sendero para su conformación en los distintos territorios del país.

Bajo la Constitución Política de Colombia de 1991, quedo expreso en su Artículo 306 que *“dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio y cuyo sujeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio”*; asimismo en su Artículo 307 expresa la posibilidad de transitar a Región Entidad Territorial. Bajo esta amplia definición de rango constitucional, ha sido la caracterización funcional de este tipo de Esquema Asociativo Territorial (EAT) uno de los mayores puntos de discusión en tanto a la proyección de estas formas de integración para la consolidación de un proceso de descentralización cierto.

Pues bien, fueron 20 años después, a partir de las disposiciones generadas en la Ley 1454 de 2011 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), que se consolida un escenario jurídico para dar vía a las distintas posibilidades de integración territorial a partir de Esquemas Asociativos Territoriales. La LOOT especifica los escenarios mediante los cuales estos esquemas puedan constituirse, siendo, para el caso de las RAP, la suscripción de un convenio el canal para su creación, previo visto positivo del Consejo de Ordenamiento

Territorial del Senado y de su aprobación vía Asambleas Departamentales, sin que estas puedan constituir circunscripción electoral especial dentro de la división política administrativa territorial del país. Como lo concreta el Artículo 30 de esta ley, se asume que:

ARTÍCULO 30. *Región Administrativa y de Planificación, Son Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) las entidades conformadas por dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política y en el marco de los principios consagrados en la presente ley, enfatizando la gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal. Los departamentos que conformen la RAP deberán tener en cuenta para SII financiación y funcionamiento los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003 para los departamentos que las conformen.*

De forma comparativa con los CORPES, tres son los componentes centrales desarrollados en la LOOT que permiten ver el alcance pensado del proceso de regionalización a través de las RAP, a saber, su atribución de personería jurídica, su autonomía financiera y su patrimonio propio. Bajo estos tres elementos se nutre de un margen de intervención y un mayor grado de libertad en el ejercicio de la función ejecutiva y en el desarrollo de la capacidad administrativa y de gestión, toda vez que su diseño institucional está basado en la concepción de administración por programas o proyectos con objetivos y duración definidos en el tiempo y en el espacio; característica que reduce las amplias restricciones de operación que estuvieron presentes en los CORPES. En especial, la mayor dotación de autonomía se refleja en la participación directa de los departamentos y excluyente de los lineamientos sugeridos desde el nivel central, permitiendo colocar en el centro de las intervenciones las visiones habitadas en el territorio y una diversidad de actores que influyen en las dinámicas del desarrollo en la región.

Por otra parte, consciente de las restricciones de financiamiento de los CORPES, la LOOT posibilitaría en sus artículos 33 y 35, la conformación de un Fondo de Desarrollo Regional y de un Fondo de Compensación Regional, los cuales serían posteriormente reglamentados a

partir de la Ley 1530 de 2012, mediante el cual se conforma el Sistema General de Regalías, y en donde se definen los fondos de recursos para apalancar iniciativas encaminadas al logro de la compensación y desarrollo regional bajo un criterio de promoción de la competitividad (Art. 3) y fortalecimiento de la equidad regional a través de la integración de ET (Art. 5). Siendo estos: Fondo de Desarrollo Regional, definido por el Artículo 33, orientado a mejorar la competitividad de la economía y el Fondo de Compensación Regional, definido por el Artículo 34. Orientado a orientar proyectos de impacto regional en las ET más pobres del país.

El más reciente avance legislativo es el enmarcado en la Ley 1962 de junio 2018 de 2019, comprendida como la Ley de Regiones, la cual dicta las normas orgánicas para fortalecer las RAP, estableciendo las condiciones y procedimientos para su conversión en Región Entidad Territorial, así como para reglamentar su funcionamiento y regular las relaciones entre estas y otras ET existentes. Especialmente, amplía la definición y determina las funciones de este tipo de esquema, siendo estas, según el artículo 4:

- 1. Promover acciones que contribuyan a concretar el enfoque de desarrollo regional, considerando las necesidades, características y particularidades económicas, culturales, sociales y ambientales, y fomentando el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los entes territoriales que la conforman.*
- 2. Fomentar la identidad cultural regional, basada en los principios de respeto a la diversidad y la diferencia, no discriminación, convivencia pacífica y solución de conflictos a través del diálogo y la controversia democrática.*
- 3. Propender por la coherencia y articulación de la planeación entre las entidades territoriales que la conforman y con los diferentes niveles de gobierno.*
- 4. Diseñar e impulsar la ejecución de planes, programas y proyectos que sean de interés mutuo de las entidades que la conforman y que conduzcan al desarrollo integral sostenible.*
- 5. Prestar asesoría técnica en asuntos de carácter regional y en temas relativos a la prestación de servicios subregionales a las entidades territoriales que hagan parte del territorio que conforma la Región de Administración y de Planificación (RAP).*
- 6. Promover la generación de capacidades institucionales para la gestión del desarrollo de las entidades territoriales que conforman la Región de Administración y de Planificación (RAP).*
- 7. Promover la incorporación del enfoque regional en los Planes de Ordenamiento Territorial, los Planes de Ordenamiento Departamental, los Planes de Desarrollo y en los diferentes instrumentos de planificación.*

8. *Participar en los procesos de ordenamiento y planificación de los recursos naturales del componente ecológico y ambiental de la región.*
9. *Gestionar recursos de cofinanciación de los diferentes niveles de gobierno, de cooperación internacional y promover alianzas público-privadas para el desarrollo de proyectos estratégicos de la Región de Administración y de Planificación (RAP).*
10. *Promover la adopción de mecanismos de integración y asociatividad contemplados en la Ley 1454 de 2011 y apoyar la conformación de espacios de concertación regional.*
11. *Ejecutar los proyectos de interés regional en ejercicio de las funciones propias de su naturaleza o utilizando los mecanismos de asociación que permita la normatividad vigente.*
12. *Contratar o convenir con la Nación o con cualquier entidad territorial o entidad estatal a través de los contratos o convenios o cualquier otro instrumento de planificación y la ejecución de proyectos estratégicos de desarrollo regional y programas del Plan Nacional de Desarrollo.*
13. *Promover la constitución y fortalecimiento de las redes de ciudades como dinamizadoras del desarrollo regional, con visión incluyente hacia los diferentes grupos sociales y etnias que la habitan.*
14. *Impulsar la investigación y la producción de conocimiento a nivel regional.*
15. *Las demás que señalen la Constitución y la Ley, así como las competencias ' que deleguen los entes territoriales señaladas en el convenio interadministrativo para la creación de la Región de Administración y de Planificación (RAP), o en sus respectivos estatutos.*
16. *Prestar el apoyo necesario para la presentación y desarrollo de proyectos a nivel subregional y a nivel de las áreas metropolitanas, con el fin de articular los procesos de planificación con los de la región.*

Es a través de esta ley en donde se demarcan, no solo a las RAP, sino también a otros modos de integración regional (RGP y RET), como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana; siendo esta la concepción jurídica en la que se entiende la regionalización en el país y que permite enmarcar a estos esquemas de integración regional en una visión del desarrollo hacia la descentralización y la autonomía territorial con el fin de fortalecer el desarrollo nacional. (Art.2).

La consolidación de un marco normativo, aun por desarrollar, pone en relieve la intención de transferir un rol central de articulador entre las interacciones de una diversidad de actores a distintas escalas y en distintos sectores. Como lo señalaría Faciolince (1998), este tipo de iniciativas toman por foco de atención el facilitar la conducción del desarrollo regional, al

institucionalizar la capacidad de negociación de las regiones, hacia arriba (con el gobierno central y agentes internacionales), hacia los lados (a partir de la concertación con actores regionales externo e internos, i.e. otras regiones, departamentos, gremios, etc) y hacia abajo (con asociaciones de municipios y demás actores sociales locales).

Es pues que a través de este marco institucional sea posible dinamizar un sinergismo administrativo a partir de la permanente concertación de los actores regionales y de la recolección y manejo de la información entrópica que surge e influencia a los agentes del desarrollo regional.

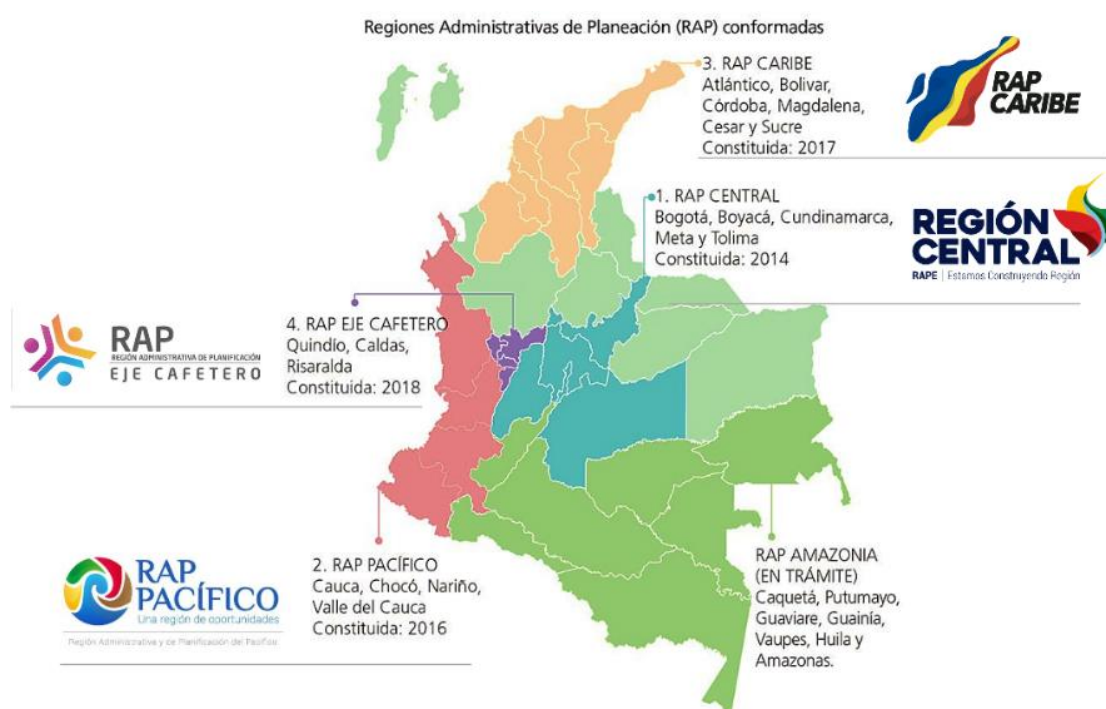
A día de hoy, como quedó expreso en la Ley de Regiones, este tipo de organización se consolidan para hacer efectiva especialmente la promoción de acciones que contribuyan a concretar el enfoque de desarrollo regional entre los departamentos; a fomentar la identidad cultural regional; a propender por la coherencia y articulación de la planeación entre las entidades territoriales que la conforman y los diferentes niveles de Gobierno; a diseñar e impulsar la ejecución de planes, programas y proyectos; a prestar asesoría técnica en asuntos de carácter regional y en temas relativos a la prestación de servicios subregionales; así como en las de promover la generación de capacidades institucionales para la gestión del desarrollo de las entidades territoriales que conforman este tipo de instancias.

Desde la entrada en vigencia de la LOOT en 2011, en el país se han constituido, cronológicamente, las RAP en las siguientes regiones geográficas del país:

La primera iniciativa de integración regional fue la asumida por la *RAPE Centro* (Región Administrativa y de Planificación Especial) constituida por los departamentos de Tolima, Meta, Cundinamarca, Boyacá y el Distrito Capital de Bogotá – por ende su categoría de especial-. Constituida en 2014 y en operaciones desde el 2015, se presenta hoy como la referente de integración para las siguientes RAP. En el 2016 se constituye la *RAP Pacífico*, conformada por los departamentos de Valle, Cauca, Chocó y Nariño, la cual entro en operación en el año 2017. Un año después, en 2017, se constituye la *RAP Caribe*, conformada por los departamentos de Atlántico, Bolívar, Córdoba, Magdalena, Cesar y Sucre, con una reciente operación iniciada a finales del 2018. Por último, las más recientes iniciativas han sido la *RAP Eje Cafetero*, conformado por los departamentos de Quindío, Caldas y Risaralda, que se constituyó en el 2018 y se encuentra pronta a entrar en operación y la *RAP Amazonia*,

conformada por los departamentos de Caquetá, Putumayo, Guaviare, Guainía, Vaupés, Huila y Amazonas en el año 2019. A la fecha, dos son las iniciativas de RAP que se encuentran en discusión, siendo estas la *RAP Orinoquia*, que se constituiría entre los departamentos de Arauca, Casanare, Meta y Vichada y la *RAP Región Sur*, pensada entre los departamentos de Tolima, Cauca, Nariño y Putumayo; evidenciándose en ambas una intención de diversos departamentos por ser partícipes de varios esquemas asociativos regionales.

Gráfico 7. Regiones Administrativas y de Planificación Conformadas a 2020



2.2. Asociatividad Territorial e Iniciativas de Planificación del Desarrollo.

Si bien en la región han existido diferentes esfuerzos de planificación a escala regional, especialmente los adscritos a los distintos Planes de Desarrollo Nacional, han sido las intervenciones que han comprendido exclusivamente a los 4 departamentos: Cauca, Chocó, Nariño y Valle, aquellas que son hoy referentes por haber delimitado prioridades no homogéneas con el nacional, sino habilitando un escenario focalizado en las problemáticas asociadas a estos departamentos. Estos instrumentos han sido: el PLAIDECOP, el Programa

BID Plan Pacifico, la Agenda Pacífico Siglo XXI, el Plan Todos Somos Pazcífico y el reciente Plan Estratégico Regional de la Región Pacífico.

2.2.1. 1983 | Plan de Desarrollo Integral para la Costa Pacífica (PLADEICOP).

El precedente que permitió pensar la idea de un plan a escala regional tomo por referencia una serie de planes de orden municipal existentes y otros de carácter contingente, toda vez que en 1979, a raíz del terremoto-maremoto que afectaría las zonas costeras de Nariño y Cauca, se hiciera necesario reconstruir la infraestructura física y social afectada (DNP, 1992). En este momento, bajo la coordinación de la CVC y con recursos del BID, se estructuraron alrededor de 98 proyectos para cubrir demandas de desarrollo infraestructural, productivo y social en las principales cabeceras de la costa pacífico.

Fue en el gobierno de López, en 1984, en donde a través del conpes se acogieron y se aprobó el Plan de Desarrollo Integral para la Costa Pacífica; un plan diseñado para su ejecución en fases - (1984-1988) y (1989-1992) - y a ser cofinanciado¹⁴ con recursos de créditos externos y con recursos ordinarios del presupuesto nacional. Como lo señalo en su entonces el presidente López:

“(...) este Plan se propuso integrar las acciones rurales, con los planes de desarrollo urbano que se habían trazado para Buenaventura, Nariño y el Cauca. El PLAIDECOP buscaba la construcción de un proceso integral de desarrollo regional, acompañado de un modelo de intervención institucional (...), en el que la agricultura se seguía considerando como “la actividad fundamental para la subsistencia de la Costa Pacífica” (...). El PLAIDECOP tenía como finalidad encontrar formas más eficaces de explotar los recursos forestales, pesqueros y fluvio-mineros, al mismo tiempo que, por esta vía buscaba mejorar el nivel de vida y proporcionar bienestar a los pobladores del pacífico (Agudelo, 2005 en Defensoría, 2016, p. 103).

En suma, el PLADEICOP buscaba articular los proyectos sectoriales que se desarrollaban en la región y aprovechar de manera más eficaz los recursos forestales, pesqueros y mineros, así como mejorar el nivel de vida a través de proyectos de infraestructura y de conectividad

¹⁴ El PLADEICOP tendría un costo de 100 millones de dólares, de los cuales setenta provendrían de créditos externos y un treinta millones de recursos ordinarios del presupuesto nacional.

multimodal. A la vez, pretendió integrar las acciones rurales, priorizando la agricultura como la actividad fundamental, articulándolas con los Planes de Desarrollo de los centros urbanos del Pacífico, pretendiendo construir así un modelo integral de desarrollo regional con la intervención institucional (El tiempo, 1990)

En el marco de tal integración, el PLADEICOP propició escenarios de interinstitucionalidad y de cooperación internacional en donde las acciones giraron en torno al mejoramiento de los servicios sociales básicos como la salud, la educación y las comunicaciones. Para ello, en términos de ajuste institucional, inicialmente este plan promovió la coordinación interinstitucional entre las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) de los cuatro departamentos con el fin de impulsar una serie de proyectos y programas con las comunidades, quienes además trabajarían con el respaldo de la cooperación holandesa y con la posibilidad de establecer alianzas con empresarios particulares. Las CAR inicialmente asumirían una coordinación interinstitucional del proyecto, sin embargo, como lo señala la Defensoría (2016), disputas entre poderes departamentales generaron el relevo de la coordinación que inicialmente había asumido la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, (CVC), para que fuera asumida por el Departamento Nacional de Planeación, DNP, pasando la coordinación a manos del gobierno central como resultado de las debilidades y disputas locales en la coordinación regional.

Sumado a estas dificultades en su ejecución, su enfoque de intervención fue el eje central que género conflictos en su implementación. Como lo plantean Flórez y Millán (2007, citado en Defensoría, 2016) más allá de los problemas de voluntad política, de recursos técnicos y económicos para su implementación; el problema una vez más tiene que ver con la forma como se concibe y se visualiza el Pacífico. Como lo manifestaron:

“(...) convertir al Pacífico en una entidad desarrollable implica intervenciones sobre la población en las que los expertos y técnicos sobreponen su conocimiento a las experiencias cotidianas, la cultura y las tradiciones de la población afrodescendiente e indígena. Modelo desarrollista que ha alterado las condiciones de vida de estas poblaciones, a través de la reconfiguración del territorio: Pasando de un modelo de autosubsistencia, a un modelo que somete a las comunidades a servir a procesos de

acumulación económica (...)”. (Flórez y Millán, 2007, citado en Defensoría, 2016, p.105).

Si bien, bajo esta lógica varios fueron los proyectos de impacto que se generaron en la región, como por ejemplo la línea de transmisión Pasto-Tumaco, así como acciones específicas en las áreas de fomento a la producción agropecuaria y de desarrollo social (Educación, Salud y Saneamiento), como lo señaló en su momento el DNP (1992), otros proyectos no resultaron exitosos por la incapacidad institucional en los distintos sectores por no atender a la realidad ambiental y cultural del litoral, llevando no solo al descontento de la comunidad, sino también, a que algunas obras adelantadas generaran impactos ambientales nocivos en estas. El desarrollo del PLAIDECOP no logró una coordinación efectiva, y más bien agudizó los problemas, generando resistencias tanto en las entidades nacionales como locales¹⁵.

En el año de 1992 culminaría la segunda fase del PLAIDECOP y a pesar de que se propondría una tercera fase, el gobierno nacional decide desmontarlo y sustituirlo por el Plan Pacífico. Un plan que, a juicio de Agudelo (citado en Defensoría, 2016), le daría continuidad a algunos de los proyectos del PLAIDECOP, pero que centraría su atención en el desarrollo institucional, a través de actividades productivas sostenibles, de saneamiento básico, salud y educación. Cabe poner en contexto que los lineamientos y componentes de este Plan – y en adelante de varios - se ajustarían a orientaciones concretas de los organismos internacionales de desarrollo – en tanto cofinanciadores de las iniciativas – sobre todo en materia de protección del medio ambiente y racionalización de los recursos naturales.

2.2.2. 1992 | Plan Pacífico

Como se hizo mención, para dar continuidad al PLAIDECOP bajo una nueva concepción de intervención - centrada ya en una perspectiva étnica y biodiversa -, en 1992 el gobierno de Cesar Gaviria a través del DNP y con apoyo del BID, diseña el Plan Pacífico. Su estructuración, en reconocimiento de una precedente intervención que no generó impacto en

¹⁵ El presupuesto del Plan en pesos de 1991 fue de \$117.664 millones. A diciembre 31 de 1991 se habían adelantado inversiones por \$22.214.5 millones¹⁹, menos de la quinta parte del total. (ECOPEDIA)

las condiciones encontradas 15 años atrás, pues estas habían dejado por fuera a los afros e indígenas, con su cultura y sus saberes ancestrales en cuanto a trabajo y producción (CNP, 2016); encauso una visión integral que asumiría el desarrollo regional basado en las dimensiones social, ambiental, geografía, geopolítica y pública como líneas estrategias de acción.

Este Plan, con especial énfasis en el litoral de la región, realizó una intervención en 56 municipios con un total de 850 proyectos, los cuales, si bien se estableció tendrían un horizonte temporal de 5 años, termino extendiéndose por 14 años y pasaría de un valor inicial de US\$ 40 millones a US\$34 millones con recursos del BID (CNP, 2016).

Los objetivos que buscaba el Plan Pacífico, fueron: 1. Incrementar la capacidad de gestión en los entes territoriales y organizaciones de la región. 2. Mejorar la calidad y cobertura de los servicios básicos: salud, educación y saneamiento básico; y 3. Desarrollar alternativas productivas sustentables. Objetivos que se estructuraron bajo 6 ejes de intervención, siendo sus principales: 1. *infraestructura social* (saneamiento básico, salud, educación y vivienda) con énfasis en los municipios de Quibdó (inversión en programa de acueducto y alcantarillado), Buenaventura (ampliación acueducto y plan maestro de alcantarillado) y Tumaco; en 2. *Salud* en términos de cobertura y calidad en los campos de prevención, atención oportuna y control de enfermedades de mayor ocurrencia; en 3. *Infraestructura ambiental* (Ordenamiento territorial, titulación de tierras y manejo de recursos naturales), en *infraestructura física y energía* (transporte, energía, telecomunicaciones), en 4. Control de riesgo de sismicidad y otros centrados en el fortalecimiento institucional de la región (DNP, 1992).

La experiencia del PLAIDECOP dio a entender la necesidad de esbozar un diseño institucional que permitiera fortalecer la presencia del Estado en el territorio, articulando sus niveles nacional, regional y local. Por ende que buscará el fortalecimiento de las administraciones municipales y la mayor presencia de los departamentos en el litoral, cumpliendo su función de coordinación entre el nivel nacional y municipal, apoyándose en la instancia regional del Corpes de Occidente, a partir de un Comité Coordinador Regional, quien daría norte a la ejecución del Plan (DNP, 1992).

Por su parte, los proyectos del PLAIDECOP que quedaron vigentes en el momento de transito al Plan Pacífico (a cargo de la CVC y otras Corporaciones), continuarían hasta su terminación

bajo la coordinación de este Comité, conformado por los Gobernadores del Chocó, Cauca, Nariño y Valle; por los directores de las CAR: Codechocó, CVC, CRC y Corponariño; y siendo este coordinado por el Director del CORPES de Occidente, quien dio adecuación de los proyectos vigentes a los lineamientos trazados en este Plan, buscando asimismo una mayor participación de las entidades territoriales (DNP, 1992).

El arreglo institucional dispuesto por parte del CORPES implicó la conformación de una Unidad Técnica – con sede en Buenaventura – cuyas funciones serían la coordinación directa de las entidades ejecutoras nacionales y regionales y la evaluación y seguimiento del plan. Asimismo y en paralelo, desde el gobierno nacional, para garantizar la ejecución de las acciones contempladas en el Plan, el DNP constituiría una unidad técnica que apoyaría a la unidad regional y evaluaría la efectividad de su gestión.

El Plan Pacífico, en tanto a su pretensión, abarcaba una dualidad de enfoques que buscaban invertir en la región mejorando las condiciones de vida de las comunidades, pero paralelamente apoyar la implementación de modelos que potenciaran el crecimiento de manera sostenible (Rodríguez, 2016), siendo esta lógica expresada por medio del aprovechamiento y protección del sinnúmero de recursos naturales que posee la región¹⁶. Comparativamente con el PLAIDECOP, anunciaba una transición en tanto a la forma de entender el pacífico, ya no de una región como depósito de riquezas y territorio para el montaje de infraestructuras que facilitarían la circulación de bienes y prestación de servicios, sino de una centrada en la riqueza ambiental, no obstante, sin descartar la visión extractivista (Defensoría, 2016). Pues bien, aun cuando este instrumento alineara las directrices planteadas por el PNUD y el Banco Mundial – que entendían el territorio como banco genético y de biodiversidad –, el país anunciaba una inserción a una nueva visión mercadocéntrica, sustentada en la filosofía de la competitividad, la conectividad y el transporte multimodal (Defensoría, 2016).

¹⁶ Por lo anterior, el gobierno apoyó y destinó recursos para el desarrollo de planes como el Plan de Acción Forestal para Colombia, proyectos de producción agrícola sostenibles para las comunidades ubicadas en la ribera de la región, la recuperación y aprovechamiento de los bosques del Calima, del manglar ubicado en el bajo san juan, plan de aprovechamiento sostenible de los recursos pesquero, entre otros proyectos de ordenamiento territorial (Parra, 1993 en DNP, 1992)

Una evaluación de impacto realizada por el DNP en 2009 (Rodríguez, 2016; Defensoría, 2016) concluye que la inversión realizada en la región, no obtuvo los resultados esperados. Esta evaluación arrojó como resultado diversas dificultades relacionadas con la poca claridad de sus metas y en el reducido cambio en las condiciones de vida de las comunidades beneficiarias, aun cuando en la ejecución del plan se cumplió con lo proyectado en términos de infraestructura social, fortalecimiento institucional o comunitario.

Atribuyéndosele asimismo el reducido impacto en las comunidades al ser la forma de participación comunitaria en los proyectos y planes centrada en convocatorias a actores de la comunidad sin roles de liderazgo, representación y delegación clara, a quienes, como lo plantea la Defensoría (2016), “se les planteó una metodología de participación basada en el diligenciamiento de listados de necesidades, sin que se lograran hacer visibles nuevos liderazgos étnico- territoriales, alrededor de, por ejemplo, los procesos de titulación de tierras y de defensa del medio ambiente con el diseño de propuestas políticas que hicieran “(...) viable otra forma de ver y actuar en la región”. En esta dinámica, además de las formas, el fondo siguió conservando la misma estructura de exclusión de las tradiciones de la población afrocolombiana y la falta de planteamiento de alternativas para la superación de la pobreza estructural, pensando el pacífico como un soporte de infraestructuras portuarias, además de predisponer territorio y población a una nueva oleada de inversiones extranjeras en materia extractiva y agroindustrial; situación que se agravaría con el recrudecimiento del conflicto armado, y con él el ingreso de grupos paramilitares en el periodo de ejecución del plan, vivenciando uno de los más oscuros capítulos en la región en donde se propiciarían ataques indiscriminados contra las comunidades, acciones que se expresaron entre otros, en masacres, homicidios, desapariciones forzadas y desplazamientos masivos de población (Defensoría, 2016).

2.2.3. 1998 | Agenda Pacífico XXI

La posibilidad en 1998 de transitar a un nuevo instrumento de planificación estuvo marcada por la adhesión a una agenda fuertemente centrada en asuntos de protección y preservación del medio ambiente que en Latinoamérica ahínco a inicios de 1980 – como se evidencio en el Plan Pacífico-, y cuyos principales promotores eran agencias y organizaciones de

cooperación internacionales, quienes condicionaban la otorgación de créditos a aquellas intervenciones que hicieran ajustes o abordaran prácticas y medidas de este orden. Especialmente, fue con posterioridad a la firma por parte de Colombia del convenio sobre la Diversidad biológica, suscrito en Río de Janeiro en 1992, que el gobierno nacional posicionó una nueva manera – ya por presiones internacionales normativas y por el convenio suscrito - de mirar, entender y por ende, intervenir la región pacífica a través de la noción de “Región Biogeográfica del Chocó” (Defensoría, 2016).

Es pues que, a inicios del milenio, el gobierno nacional formulara la Agenda Pacífico XXI cuyo objetivo fue el estructurar, de manera concertada con los actores locales y mediante un amplio proceso de participación, las políticas, planes y programas de largo plazo que consultarían en su momento, la realidad étnica, cultural, social, económica y ambiental del Pacífico colombiano y que orientarían su desarrollo y articulación al progreso de la nación, en un horizonte de 20 años (CNP, 2016).

En este contexto, y como propuesta de acción, la Agenda Pacífico XXI se concentró en recoger el conocimiento que sobre la región se tenía en su momento para iniciar un proceso de reflexión y de acción política que permitiera una adecuada comprensión de su realidad (CNP, 2016). En suma, recogieron las diferentes visiones de una situación que históricamente ha sido marcada por la marginalidad, la exclusión y la pobreza, las cuales fueron manifestadas en distintos espacios por las organizaciones de base – étnicas, y de la sociedad civil- y con la institucionalidad de la región.

Su concreción se da en 1999 a partir del establecimiento de convenios entre el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP), el Ministerio del Medio Ambiente y, en aras de armonizar intervenciones, con el Programa BID-Plan Pacífico; este diseño institucional fue el encargado de formular de manera concertada y participativa una propuesta de desarrollo sostenible para la región del Pacífico Colombiano enmarcada en la noción regional Chocó Biopacífico (IIAP, 2001; Defensoría, 2016).

Con esta noción se trascendieron los límites jurídico políticos departamentales y se relacionó un amplio territorio con la biodiversidad, la riqueza y con la posibilidad de alcanzar el bienestar económico a través de la demanda mundial de productos biotecnológicos como fuente de desarrollo regional y nacional. Especialmente, el tránsito a esta nueva visión de

desarrollo entendía a las comunidades del Pacífico como depositarios de conocimientos ancestrales de medicina tradicional y del entorno biótico y por ende como proteccionistas ambientales (Defensoría, 2016, p. 116). Asimismo, este postulado planteado por el proyecto Chocó Biopacífico hacia los 90, como lo expuso el IIAP (2001), se convertirá en paradigmático, pues plantará condiciones claves, que antes no habían sido tomadas en cuenta, para la intervención regional¹⁷.

Específicamente, esta agenda pretendió el fortalecimiento del pacífico colombiano en los siguientes aspectos: 1. La integración del Pacífico como región al resto de la nación. 2. Elevar la calidad de vida de la población y el acceso a los servicios básicos. 3. Fortalecer los sistemas de producción y la gestión sectorial. 4. Promover la conservación y prevenir el deterioro de los ecosistemas. 5. Mejorar la gestión institucional. Y 6. Reducir los efectos de la guerra y las manifestaciones del conflicto en la región (IIAP, 2001).

Aun con todo el diseño y la puesta en marcha de la agenda, ésta tuvo restricciones diversas que limitaron las posibilidades de cumplir las metas planteadas. Pues bien, aun con la existencia de espacios participativos, como lo expresó la Defensoría (2016), las reflexiones e investigaciones sociales que la acompañaron dieron cuenta que la formulación de diversas propuestas por parte de las comunidades no lograron una articulación óptima ni eficaz con las propuestas del gobierno central, como tampoco con los planes y gestión de las autoridades regionales; esto debido a, en primera instancia, la intensificación de la dualidad de visiones de intervención presentes durante la ejecución de la agenda, en donde ésta perspectiva de desarrollo se vería obligada a cohabitar con la nueva visión de desarrollo basada en los modelos de apertura y fortalecimiento del libre mercado que hacían tránsito a dar prioridad a una escala nacional o regional-continental – naciente a partir del Consenso de Washington y de apuestas como el IIRSA- y que, pese a la escalada de discursos de valoración y conservación, evaluaciones del proyecto realizadas por los organismos internacionales a dos años de su operación (Defensoría, 2016), dieron cuenta del avance nocivo de actividades como la tala indiscriminada y el avance de la frontera agrícola, al igual que la explotación

¹⁷ Dentro de estas se destacan, “la producción de información ambiental, biológica y socio cultural” además de aportar en la construcción de una idea de conservación y sostenibilidad con amplia participación comunitaria.

minera no tradicional, el dragado de cauces y la remoción de material rocoso y vegetal; asimismo en una exclusión de las comunidades en la participación de los proyectos de protección y desarrollo sostenible. Por otra parte, otro gran agravante en su ejecución estuvo sujeto a que dichas aspiraciones se vieron impedidas por la dinámica del conflicto armado en zonas donde el Estado carecía de capacidad de pie de fuerza para dar garantías de integridad territorial frente a estos actores.

2.2.4. Proyecto IIRSA y el PIEM, la superposición de la escala nacional sobre el Pacífico.

En el marco de un proceso anunciado de internacionalización de las economías y de integración regional en el continente latinoamericano, la superposición ya de una visión sobre el territorio como espacio estratégico para la conformación de economías a escalas en función de la inserción a las cadenas de valor global y la participación en mercados globales se convierte en la agenda de interés de los gobiernos siguientes, en los que los grandes macroproyectos de infraestructura y agroindustriales se ven intensificados en la región a raíz de nuevas agendas supranacionales que se constituyen en distintos intentos de integración continental.

El primer referente es el gestado a inicios de siglo, en el año 2000 a través de la declaración de Brasilia se constituye la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Suramericana (IIRSA, en adelante). Esta iniciativa se concibió a raíz de la cumbre presidencial en donde, reunidos 12 países, se adquieren compromisos en términos de integración regional, comercial y de desarrollo de infraestructuras especialmente, habiendo sobre este último un interés prioritario de modernizar la infraestructura regional. A raíz de esto, en Colombia se desarrolló un proceso de planeación, desarrollo y ejecución de 41 proyectos, 35 de los cuales tienen presencia en el eje andino y 6 en el eje amazónico. (Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna).

En la medida en que, especialmente sobre el eje andino, se orientarían aquellos proyectos de infraestructura que posibilitaran la instalación de áreas de libre comercio regional para el acceso y salida de recursos naturales; países como Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela vieron la necesidad de conectar el océano pacífico con el Atlántico; en paralelo en que el eje amazonas fuese concebido como espacio geográfico para la exploración y

explotación recursos y fuentes hídricas importantes en el marco de proyectos de generación de energía.

Como lo menciona el Centro de Estudios, este tipo de iniciativas¹⁸ pueden entenderse como:

“un proyecto de integración en el marco de los modelos de libre comercio que vinculan escalas geográficas desde el nivel regional al nacional, buscando su integración con los mercados internacionales asiáticos, así como con el mercado europeo. Nuevamente aparece como justificación central de esta integración el concepto de desarrollo sustentable.”

Concretamente, sobre la región pacífico colombiana varios han sido los intentos de intervención del IIRSA – unos efectuados y otros no-, pues la consolidación de rutas comerciales internacionales se superponen sobre la región, buscando atravesar o promover su conexión con distintos ejes y puntos de la geografía nacional. Especialmente siendo estas: Construcción y adecuación de puertos, la vía Bogotá-Buenaventura (doble calzada Buga-Buenaventura), vía Ánimas-Nuquí (construcción de vía al mar renovando parte del corredor existente) y la expansión de la vía Panamericana por el tapón del Darién (nueva vía). (ILSA, 2014: 71). Así mismo, proyectos como el desarrollo de las redes ferroviarias del Pacífico y el Atlántico, y la navegabilidad por el Río Magdalena que supone un eje de comunicación que articula con la ampliación, construcción y adecuación de puertos en el suroccidente Colombiano (Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna).

¹⁸ Si bien la iniciativa IIRSA está respaldada por gobiernos y organismos intergubernamentales regionales, caracterizados como progresistas –UNASURCOSIPLAN y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), entre otros-, que abogan por el fortalecimiento de procesos de integración en sectores de infraestructura, energía y conectividad, no puede descuidarse que la realización de esta iniciativa a partir de la asociación entre grandes inversores privados y públicos para la construcción de megaproyectos de comunicación terrestre, fluvial, y marítima, además de puertos y represas, (infraestructuras que se espera predisponer justamente para acelerar la extracción de recursos y la agroindustria), comienzan a tener un importante impacto en la biodiversidad, al mismo tiempo que producen cambios culturales irreversibles en los modos y formas productivas de los pueblos nativos, en escenarios de confrontación armada; sumado a nuevas oleadas de migrantes que acompañan la construcción y mantenimiento de estos proyectos. (Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna).

Si bien algunos de estos proyectos han tenido mayor acogida, algunos, por su magnitud y reducida caracterización de impacto han quedado en el discurso de integración continental sin lograr mayor concreción frente a su desarrollo. Como lo indico la Defensoría (2016):

En la práctica IIRSA ha venido a agrupar una serie de proyectos que venían de planes y políticas de desarrollo, incluso desde los años 50. Proyectos que han terminado por reciclarse y oxigenarse en el marco de la iniciativa de integración regional. Sin embargo, es poco lo que se sabe de los impactos socio ambientales de estos proyectos, así como de sus verdaderos beneficios económicos, en entornos donde los valores culturales y la autonomía territorial étnica se encuentran en alto riesgo.

Siguiendo a la Defensoría (2016), además de las dificultades en prever los posibles impactos socio ambientales, factores asociados a la no claridad sobre el cumplimiento de estándares ambientales, sociales y culturales a través de procedimientos que puedan garantizar el derecho a consulta previa de las comunidades, sin que estos estén sometidos a presiones económicas, políticas o de actores armados es una de las mayores preocupaciones para la región pacífico. Pues bien, esta falta de controles llevaría a la injerencia de intereses privados y actores armados implicando una vulneración de derechos como la propiedad colectiva de la tierra, a la consulta y al consentimiento libre e informado, al derecho al autogobierno y a la salud, entre otros (Defensoría,2016).

A una década de su incorporación a las agendas nacionales, la IIRSA dio consolidación a nuevos enclaves extractivos¹⁹ en la región y el país, enfocados estos en la reprimarización económica y ocasionando un deterioro del tejido social especialmente del litoral pacífico, pues ha llevado a alterar las formas de interacción de la población donde se asientan proyectos de mega minería, así como restringiendo la posibilidad de alternar procesos productivos endógenos que puedan fortalecer el desarrollo local de la región.

¹⁹ Estos proyectos terminan por hacer caso omiso de la presión que se ejerce sobre los recursos naturales, derivada de factores como el aumento de la migración y el incremento en la presencia de economías informales e ilegales de carácter predatorio en el entorno de los proyectos. Sumado a ello, se eleva el riesgo de inseguridad alimentaria para las comunidades, que ven afectada la disponibilidad de los recursos bióticos a los que tradicionalmente tienen acceso, llevando a su encarecimiento y escasez. Con ello se ocasionan o agudizan crisis alimentarias, comprometiéndose las condiciones de vida y reproducción sociocultural de la población (Defensoría, 2016, pp.121-122)

2.2.5. 2014 | Plan Todos Somos Pazcífico.

A inicios de la segunda década, y siendo un hito en los procesos de integración regional del pacífico colombiano, en el 2010, posterior a la firma de un acuerdo de voluntades entre los gobernadores del Cauca, Chocó, Nariño y Valle, surge el Plan de Integración y Desarrollo Humano Sostenible del Pacífico Colombiano - Plan Pazcífico, como estrategia regional de integración para el cierre de brechas socioeconómicas y la reducción de las asimetrías entre los departamentos, especialmente entre sus zonas litoral y andina. En el 2014, enmarcados en un proceso de negociación de paz y de nuevos espacios de internacionalización de la economía que exigían activar procesos de competitividad en las regiones, el gobierno nacional consolidaría esta apuesta en el **Programa Todos Somos Pazcífico**; siendo ya instrumento orientado a la subregión litoral de la región, el cual, en su actual vigencia, se sustenta en la ejecución de un plan de desarrollo y un esquema institucional cuya apuesta central busca disminuir las elevadas brechas sociales y económicas presentes en la región, a la vez que elevar la competitividad territorial, integrar dinámicas económicas con el tejido social y cultural, y generar capacidad institucional en las entidades territoriales, en el marco de la agenda nacional para la construcción de la paz (UNGRD, 2019).

Este instrumento se gesta a partir de la contratación de dos empréstitos externos con la banca multilateral por alrededor de 400 millones de dólares destinados a la financiación parcial del PTSP, el cual busca disminuir las brechas entre la franja del litoral y la andina del pacífico en los siguientes sectores: 1) Acueducto y saneamiento básico²⁰; 2) energización y 3) conectividad de transporte²¹ (acuapista del pacífico).

Como se hace mención, para este programa, el prestatario es el constituido Fondo para el Desarrollo del Plan Todos Somos Pazcífico –FTSP, creado mediante la ley 1753 de 2015²²;

²⁰ La intervención del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), está priorizada en un subprograma para inversión en el sector de agua potable y saneamiento básico en las ciudades de Quibdó y Buenaventura, al igual que un subprograma de electrificación en todo el litoral.

²¹ La intervención del Banco Mundial se centrará en agua potable y saneamiento básico en Tumaco y Guapi y un componente de conectividad.

²² en el artículo 185, reglamentado mediante el decreto 2121 de 2015.

siendo a su vez la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)²³ como entidad ejecutora del programa,

De conformidad a lo estimado por la UNGRD (2017), este plan prevé su desarrollo desde una primera etapa de seis años existiendo una priorización de municipios en los tres frentes de intervención: Para el componente de agua y saneamiento básico se financiaran proyectos de agua potable y saneamiento en Buenaventura, Quibdó, Guapi y Tumaco; en la búsqueda de ampliar la frontera de interconexión, para el componente de energización rural y energías alternativas sostenibles, se financiaran proyectos de ampliación de cobertura de la red en Zonas Rurales Interconectadas o Zonas no Interconectadas (ZNI), asimismo ²⁴ la incorporación de tecnologías de fuentes no convencionales de energía renovables; en materia de conectividad de transporte, reconociendo la comunicación fluvial o marítima como modo natural de transporte, se mejoraran las condiciones de transporte²⁵ de Guapi - Cauca y de Tumaco- Nariño.

2.2.6. 2019 | Nuevas apuestas de planificación

Al cierre de la segunda década del presente siglo, la discusión sobre el desarrollo en su dimensión regional pareciera encontrar un estadio de mayor relevancia para el pacífico colombiano, toda vez la activación de los procesos de regionalización situados en las iniciativas de planificación de nivel nacional, y, muy especialmente, las enmarcadas en los esfuerzos por la descentralización en el país que han dado un impulso a la constitución de la Región Administrativa y de Planificación del Pacífico –RAP Pacífico, como ente rector de la planificación para el desarrollo regional de este territorio y que, hasta la fecha de revisión, se encuentra en la formulación del que sería el Plan Estratégico Regional de la Región

²³ adicionalmente se escogió a la Fiduciaria La Previsora -FIDUPREVISORA- como representante legal del FTSP, responsable de la conservación y transferencia de los recursos y de la celebración de los contratos de obras, bienes y servicios de consultoría, así como de los pagos pertinentes, de acuerdo con los lineamientos que reciba de la UNGRD.

²⁴ y la normalización de redes en zonas del Litoral Pacífico Colombiano, mediante la adecuación de las conexiones de los usuarios a las redes siguiendo los reglamentos técnicos vigentes, incluyendo acometidas y medidores inteligentes que permitan la seguridad del sistema, telemedición y funcionalidades de facturación prepago; y estudios de factibilidad y apoyo institucional, con el fin de asegurar la sostenibilidad de los proyectos a financiar con este subprograma.

²⁵ Asimismo se mejoraran las condiciones de transporte de pasajeros a través de la construcción y ampliación de muelles en los municipios nariñenses de El Charco, La Tola, Santa Bárbara; Olaya Herrera, Mosquera y las localidades caucanas de Timbiquí y López de Micay, de acuerdo a las necesidades de cada uno de los sitios.

Pacífico, un instrumento prospectivo orientado a abordar asuntos de gobernabilidad y gobernanza territorial del pacífico; de desarrollo económico colectivo e incluyente; de infraestructura para la integración regional; de identidad cultural y paz territorial; de sostenibilidad ambiental y ecosistémica; y de ciudades y asentamientos del pacífico.

En este continuum, la expresión temporal de las intervenciones, vista década tras década, revela las distintas miradas que han habitado las formas de pensar y actuar sobre el pacífico colombiano, así como anuncia aquellas visiones, procesos y acontecimientos que han instaurado un entramado de complejidades que son hoy el reflejo de la dificultad por situar al pacífico colombiano en una esfera de desarrollo acorde a su realidad, historia y población.

Han sido pues, como patrones recurrentes y determinantes del limitado alcance de las iniciativas de desarrollo regional, las orientaciones de política direccionadas predominantemente desde el nivel central y con reducidos niveles de coordinación y articulación interinstitucional con los entes territoriales; el limitado alcance temporal de las intervenciones y su direccionamiento ausente de un norte claro de desarrollo; el desentendimiento de la funcionalidad andino-pacífico y su abordaje centrado en el litoral – de forma sectorial y no integral; las restricciones en la priorización de la inversión sujeta a condicionamientos de la banca multilateral; las restricciones en operación e impacto derivadas de la intensificación del conflicto armado; las restricciones en seguimiento y control que han desencadenado en efectos adversos sobre las comunidades y los ecosistemas ; la reducida valoración por parte de las comunidades dada la limitada participación – o bien exclusión - que han tenido en los procesos de formulación e implementación; y, centralmente, la carente lectura de las distintas visiones posibles, de las formas de pensar el pacífico que las ha llevado a presentarse de forma superpuesta, en conflicto y dicotómica; estando sujeta a la superposición desregulada de imaginarios mercantilistas y utilitaristas sobre el territorio con altos impactos negativos sobre el tejido social y medioambiental y que no ha podido hacer tránsito a plantear formas diferenciales bajo un enfoque territorial que permita proyectar de forma armonizada, integral y sosteniblemente acciones en una región diversa en sus distintas dimensiones.

Sumado a estos desafíos, los escenarios presentes y proyectados para la región pacífico le suponen, a la vez que enormes dificultades por solventar demandas históricas y estructurales

de sus comunidades, la necesaria activación y orientación de sus potenciales para hacer frente a los escenarios de integración nacional e internacional expresados en escenario como la Alianza Pacífico que exigen el mejoramiento de las condiciones de competitividad y mejora en la calidad de vida de una sociedad hoy sumida en la barbarie, la ilegalidad y el abandono estatal.

CAPITULO 3

CONSTRUCCIÓN DE LA MEMORIA INSTITUCIONAL DEL PROCESO DE CONSTITUCIÓN DE LA RAP PACÍFICO.

La asociatividad en el pacífico colombiano ha situado un entramado de hechos y acontecimientos que han llevado a, paulatinamente, consolidarse en la última década.

Como se ha referido anteriormente (capítulo 2), los procesos de integración que han precedido en la región se han establecido en el desconocimiento parcial de la autonomía territorial de los departamentos, así como en una limitada injerencia protagónica en los escenarios de toma de decisión para la priorización de inversiones en la región. Cuando no han sido las formulas nacionales de regionalización o las intervenciones condicionadas por agentes internacionales, los diseños institucionales de gestión que se han formulado se han presentado con una presencia, siempre dominante, del gobierno nacional en las directrices de estos organismos.

Sumada a la desconcentración de competencias sin recursos como dinámica real de lo hasta hoy pensado como descentralización en el país, los reducidos incentivos para la articulación de esfuerzos han desestimado la valoración funcional y estratégica de las apuestas de integración regional, constituyéndose estas en restricciones centrales que han sido garantes de la conservación de un imaginario de centralismo estatal de la acción pública.

Sin embargo, la última década ha dado visos de activar una dinámica en que la región se presenta como categoría territorial emergente y atractiva según los nuevos discursos de reestructuración de la lógica productiva, de combate al fenómeno de calentamiento global y preservación de ecosistemas estratégicos, así como de inclusión y reconocimiento de la diversidad étnica en los países latinoamericanos. La Región pacífico, distintiva del territorio colombiano, asimilando los nuevos escenarios de enmarcación internacional y de las profundas e históricas brechas territoriales, ha dado un impulso a pensarse desde un estadio institucional para dar cabida y dialogo a las distintas visiones de hacerle desarrollable que le habitan.

En este sentido, el asentimiento a un proceso de integración regional se ha consolidado con la adopción de un Esquema Asociativo Territorial del orden regional establecido en el artículo 306 de la CPC, en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y en las Ley de Regiones 1962 de 2019; siendo a través de una Región Administrativa y de Planificación, cuyas características jurídicas y funcionales se ha referenciado en el capítulo 2, que los departamentos de Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca han avanzado a la concreción de una agenda de trabajo conjunta para el abordaje de asuntos de interés común.

3.1. La constitución de la Región Administrativa y de Planeación del Pacífico.

El proyecto de regionalización en el pacífico colombiano ha sido un proceso gestado a inicios de la segunda década de este siglo.

Sería en el año 2010, a raíz de la suscripción de un Acuerdo de Voluntades por los gobiernos departamentales de Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca, que se haría manifiesta una primera intención por *avanzar en las gestiones jurídicas* para la constitución de una RAP en la región. Anuncio que, a la fecha, ha sido ratificado por todos los gobiernos departamentales acontecidos, a saber: 2012-2015; 2016-2019 y 2020-2022.

En el marco de un incremento de las interdependencias funcionales y naturales-hisotricas de los departamentos, tras un proceso de maduración de las intenciones y voluntades de los gobernantes, sumado al avance normativo expresado por la LOOT Ley 1454 de 2011, el cual da cuerpo al funcionamiento y orientación de este tipo de esquemas asociativos; es a inicios del año 2015 en que se moldea un escenario cierto para su constitución con la intervención

de una diversidad de actores e instancias del ámbito público y no-público: a inicios de este año se otorgan las autorizaciones por Asambleas Departamentales en Nariño, siguiéndoles, en el 2016, las Asambleas de Cauca, Chocó y Valle del Cauca. A inicios del 2016 se construye el Documento Técnico de Soporte con apoyo del Centro Nacional de Productividad (Valle), y a finales de 2016, con la congregación de las bancadas departamentales del congreso se realizan gestiones para que sea otorgado el concepto favorable por parte de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la Republica.

Es pues que, a inicios del año 2017 y con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a sus cargo, así como de procurar por el desarrollo económico y social, la inversión, la competitividad del territorio y el bienestar de sus habitantes, se formaliza la constitución de la Región Administrativa y de Planificación del Pacífico (RAP Pacífico), a través del Convenio 010-18-0412 de 18 de enero de 2017, suscrito por los entonces gobernadores Oscar Rodrigo Campo Hurtado (Cauca), Jhoany Carlos Alberto Palacios Mosquera (Chocó), Camilo Ernesto Romero Galeano (Nariño) y Dilian Francisca Toro Torres (Valle del Cauca). Aquí se plantea un escenario institucional formalizado para soportar acciones precedentes que se habían adelantado anteriormente, empero, constituidas en un mecanismo con nuevas atribuciones y facultades para la intervención en la región (Claudia Pinzón, comunicación personal, 15 de Febrero de 2020).

En este escenario, es asignado a la RAP Pacífico, como propósito, servir de garante de los principios de coordinación, concurrencia, subsidiaridad y complementariedad en el marco de su actuación en la región, así como reglamentando su sometimiento a las disposiciones de las Constitución Política, a la LOOT, y de la normativa procedimental jurídica, presupuestal, contractual y otras disposiciones no reguladas en el régimen jurídico.

Asimismo, define en ésta los órganos de dirección y administración de la entidad, siendo estos, inicialmente: Un *Consejo Directivo*, un *Comité Técnico Asesor* y una *Gerencia*; esta última ejerciendo las atribuciones y funciones establecidas en sus estatutos y normas generales y especiales.

Grafico 8. Organigrama Región Administrativa y de Planificación del Pacífico



Es a través del Acuerdo Regional No. 001 de 2017, emanado por el Consejo Directivo de la RAP Pacífico que se adoptan los Estatutos Internos de la entidad, y, en ellos, se delimitan los objetivos y funciones a desarrollar por la misma.

Como objetivo de la RAP Pacífico, ésta buscará “*contribuir con la integración, competitividad y desarrollo regional a través de la identificación, priorización, diseño, formulación, gestión y/o ejecución de planes, programas y proyectos y/o la prestación de servicios a su cargo, en el marco de sus competencias y la normatividad aplicable*”(art. 5, Acuerdo Regional N.001 de 2017).

Para el cumplimiento de este objetivo se le definieron las funciones de, según el artículo 8 del acuerdo y demás expresadas en las LOOT.

1. *Reglamentar y declarar los hechos regionales que delimiten el ámbito de intervención de la entidad.*
2. *Ejercer autoridad administrativa en la escala regional, en relación con los asuntos de su competencia.*
3. *Establecer autoridades administrativas de orden regional, del nivel central y descentralizado por servicios o administrativamente, para el ejercicio de sus planes, programas, proyectos y actividades.*
4. *Podrá coordinar la prestación de los servicios públicos de escala regional y cuando sea habilitada para ello, prestarlos directamente a través de entidades descentralizadas por servicios, propias o de las entidades territoriales que lo integran, mediante la suscripción del respectivo convenio.*
5. *Promover la coherencia y articulación de la planeación entre las entidades territoriales que la conforman en el ámbito de su competencia.*

6. Adoptar el **Plan Estratégico Regional y lineamientos de Ordenamiento Territorial** que contemple la articulación con los Planes de Ordenamiento Territorial, Plan Nacional de Desarrollo, Planes de Desarrollo Departamental, Municipal y Planes Sectoriales, entre otros instrumentos de Planificación.

7. Establecer un banco de programas y proyectos que conforme al marco jurídico vigente, permitan el desarrollo eficiente de los hechos y proyectos regionales.

8. Gestionar y articular recursos con las diferentes instancias y fuentes de financiación públicos y privadas de orden local, regional, nacional e internacional.

9. Promover la adopción de mecanismos de integración contemplados en la Ley 1454 de 2011 y apoyar la conformación de espacios de concertación regional.

10. Ejecutar planes, programas y proyectos contemplados en el Plan Estratégico Regional.

11. Las demás que señalen la Constitución y la Ley, así como las competencias que le deleguen la Nación y los entes territoriales.

3.2. La perspectiva de desarrollo regional en la planificación de la RAP Pacífico.

La especificidad de este tipo de Esquema Asociativo Territorial, como se establece en la LOOT y en las funciones encargadas por el Acuerdo Regional 001, le declara como actor central de la planificación en lo indicativo y lo territorial en la escala regional; esto en tanto le corresponde la formulación de un Plan Estratégico Regional, así como emanar lineamientos de ordenamiento territorial para la región.

La escala regional se sitúa hoy, como lo establece la coordinadora de planeación de la RAP Pacífico, Carolina Vanderhuck, en:

“una de las escalas menos exploradas en la planificación en Colombia, con importantes limitaciones toda vez son hoy incipientes las regulaciones y aun hoy los instrumentos pensados continúan en un momento de discusión frente a qué elementos se deberían contener, cuál debería ser su naturaleza y alcance en la toma de decisiones”

En este marco contextual, la RAP Pacífico asume un rol central para la identificación e innovación de metodologías y formas de concretar nuevos instrumentos de planificación y ámbitos y áreas de intervención que respondan a una escala regional en términos indicativos de desarrollo y ordenamiento territorial.

Inicialmente, el impulso y concreción de este esquema asociativo dio con la necesidad de definir una agenda de asuntos en común a intervenir, bien signifiquen para la región un ámbito causante de brechas inter o intrarregionales (subregionales) o potenciales que permitan fortalecer sectores productivos de orden regional.

Como lo sitúa el Acuerdo Regional, los puntos a convergir se delimitaban por los siguientes ejes estratégicos:

1. Cierre de brechas para la equidad social,
2. Producción para el desarrollo económico,
3. Infraestructura para integración y la competitividad territorial,
4. Riqueza colectiva,
5. Producción para la vida,
6. Paz y Posconflicto,
7. Buen gobierno y gobernanza territorial y
8. El deporte y la cultura, como proyecto de vida

Para efectos de planificación, estas prioridades tuvieron un escenario de abordaje a través de una primera dinámica de planificación realizada en el año 2018, denominada el “Pacto por el Pacífico”. Este ejercicio fue el primer despliegue en territorio determinando por un desarrollo metodológico participativo denominado “mesas regionales”, con presencia en municipios del andén pacífico y pacífico andino de los 4 departamentos (2 municipios por departamento). Con la participación de actores con incidencia local pertenecientes a distintas organizaciones del sector privado, público, académico, de la sociedad civil y grupos étnicos, estas prioridades fueron alineadas en el marco de una *visión de desarrollo regional*, concebida inicialmente en el ejercicio realizado por el Centro Nacional de Productividad a través del Documento Técnico de Soporte de creación de la entidad, siendo esta – aún no definida institucionalmente -, la siguiente:

“Para año 2039, el Pacífico colombiano es una región sostenible, educada, equitativa, pacífica y próspera, que propende por el bienestar colectivo de la población, conservando la base de su patrimonio natural e impulsando la cultura como un elemento integrador. Cuenta con una moderna y diversa plataforma multisectorial que la conecta e integra como región a Colombia y con el resto del mundo, como región

interoceánica, trasamazónica; dispone de capacidades propias que le permiten desarrollar programas y proyectos sostenibles, de impacto regional, nacional e internacional” (Rap Pacífico, 2018).

Para su concreción en un plan operativo, en este ejercicio se delimitaron las prioridades de asociatividad a través de 5 ejes estratégicos, orientados según los **Hechos Regionales**²⁶ esperados como alcance a largo plazo y sus respectivas líneas de acción (cuadro X). Como resultado, este primer avance se consolidó en el Documento Pacto por el Pacífico, primera ruta de desarrollo esbozada por la entidad para soportar procesos de toma de decisión en inversiones de proyectos de impacto regional, estando constituido este por:

.Cuadro 1. Ejes estratégicos del Pacto por el Pacífico de la RAP Pacífico, 2018.

EJE ESTRATEGICO	HECHO REGIONAL ASOCIADO	LINEAS DE ACCIÓN DEL EJE ESTRATEGICO
Gobernanza y gobernabilidad Territorial	1. Institucionalidad sólida y estable 2. Comunidades cohesionadas y fortalecidas 3. Territorio con acceso equitativo a bienes y servicios públicos 4. Territorio legal y pacífico	1. Prácticas estables de buen gobierno: fortalecimiento de las finanzas públicas, recuperación de la legitimidad y la confianza institucional, mejoramiento de la capacidad de ejecución; 2. Acompañamiento y gestión conjunta para el mejoramiento de indicadores sociales de impacto regional: educación, salud, agua potable y saneamiento básico, vivienda, seguridad; 3. Construcción de la cultura de la integración regional 4. Fortalecimiento de la participación ciudadana y protección de la autonomía política y cultural y de la oposición 5. Tránsito a la legalidad: Sustitución de cultivos de uso ilícito y de actividades económicas ilegales
Infraestructura y gestión del conocimiento para la integración y la competitividad regional	1. Pacífico conectado 2. Pacífico, región de conocimiento	1. Infraestructura multimodal para la integración, intrarregional, interregional e internacional: terrestre, marítima, fluvial, férrea y aérea 2. Desarrollo de plataformas logísticas portuarias, muelles, terminales, aeródromos y aeropuertos 3. Acceso a tecnologías de información y comunicaciones para la región; 4. Gestión del conocimiento pertinente: innovación de tecnologías pertinentes para servicios públicos, cadenas productivas y conocimiento ancestral (Ciencia Tecnología e Innovación-CTI);

²⁶ Es un fenómeno territorial que por su naturaleza poblacional y espacial trasciende las escalas de gobierno local y departamental en materias de competencias, inversión, planeación y ejecución de proyectos, requiriendo una atención conjunta para que las acciones que se desarrollen sean eficientes y efectivas, y conduzcan al desarrollo integral de la región. Los hechos regionales son declarados por la respectiva Junta directiva de la Región Administrativa y de planificación (RAP), o la Junta Regional de las Regiones como Entidad Territorial (RET). (Ley 1962 de 2019.)

Sostenibilidad ambiental y ecosistémica	Territorio biodiverso y sostenible	1. Manejo integral de la zona costera en el contexto de la gestión del riesgo y cambio climático. 2. Gestión integral del recurso hídrico: planificación de cuencas hídricas en el contexto de la gestión del riesgo y cambio climático Corredores verdes para la conservación: planificación del paisaje para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad y sus bienes y servicios ecosistémicos. 3. Modelo regional y de planeación integral del territorio.
Desarrollo económico colectivo e incluyente	Pacífico emprendedor con enfoque territorial e inclusión productiva	1. Apuestas para incentivar el turismo comunitario, ecológico, religioso, cultural y étnico. 2. Desarrollar las Industrias culturales articuladoras de la región: Apoyar la producción y distribución de bienes y servicios culturales. 3. Promover cadenas de apuestas productivas que respondan a la vocación y necesidades de la región. 4. Marca Pacífico
Identidad cultural y paz territorial	Convivencia pacífica y reconocimiento de la diversidad étnica y cultural	1. Educación para la apropiación y la valoración de la riqueza y la diversidad cultural. 2. Recuperación, fortalecimiento y promoción del patrimonio cultural material e inmaterial. 3. Reconstrucción del tejido social, justicia restaurativa y resolución de conflictos.

Fuente: Elaboración propia, basado en Pacto por el Pacífico de RAP Pacífico, 2018.

Este primer ejercicio constituye el primer escenario de planeación de la RAP Pacífico en el marco de la planeación del desarrollo nacional para el país. Pues bien, este fue incorporado en el PND 2018-2022, como uno de los Pactos Territoriales de este instrumento.

Fue en el año 2019, en el que la entidad orienta su accionar hacia la formulación del **Plan Estratégico Regional** del pacífico colombiano, logrando construir un equipo técnico para su formulación, cofinanciado por Fordfundation, GIZ cooperación alemana, CAF y OIM. Este nuevo instrumento propone unos ajustes a los ejes estratégicos a partir de los cuales ha venido trabajando la RAP, y con base en los cuales se formuló el Pacto por el Pacífico, así como de la revisión de planes ya existentes en la región, y del estudio de ejercicios de planificación regional de otros países latinoamericanos y europeos, como ejercicio de aprendizaje de caminos ya recorridos en otras latitudes; esto en función de darle mayor solidez y coherencia a las propuestas que de él se deriven. El PER se despliega en los ejes de Sostenibilidad Ambiental y Ecosistémica; Infraestructura y Conectividad para la Integración y la Competitividad Regional; Desarrollo Socioeconómico Colectivo e Incluyente; *Ciudades y Asentamientos del Pacífico*; Cultura y Paz Territorial; y Gobernanza y Gobernabilidad Territorial.

El PER se sitúa como un constructo técnico- comunitario- institucional, en el que continuamente el trabajo es puesto en consideración de las organizaciones, las entidades, la

academia, las ONG y la sociedad civil, con el objetivo de recibir retroalimentación a sus avances e incorporar iniciativas de los diferentes grupos que habitan esta región Pacífico. Este instrumento, indica Vanderhuck:

“suple las demandas de ordenamiento y planificación que no cubren las políticas y lineamientos nacionales para la planificación en esta escala, así como de los planes de desarrollo departamentales y planes sectoriales que no logran establecer un proceso de integración al exceder sus límites territoriales de intervención.” (Carolina Vanderhuck, comunicación personal, 17 de febrero de 2020).

Asimismo, por el alcance de su visión, se establece un horizonte prospectivo en su planificación de 20 años, con alcance a 2040, permitiendo de esta manera consolidar:

“una mirada conjunta entre todos los departamentos que integran una región para poder direccionar sus grandes líneas de desarrollo no sólo en el corto plazo, sino en los planes de desarrollo y planes sectoriales departamentales venideros” (Carolina Vanderhuck, comunicación personal, 17 de febrero de 2020).

Comparativamente con las precedentes intervenciones realizadas en la región, además de una nueva mirada prospectiva sobre el desarrollo, se significa un ámbito territorial que delimita a la región pacífica en dos grandes zonas con relaciones funcionales:

*Para el cierre de brechas del pacífico, se reconoce la existencia de dos macro zonas, siendo estas el **Andén Pacífico**, que componen los municipios del litoral más las zonas de serranías del departamento chocó, y los municipios del **Pacífico andino**, que son los aquellos que están en la zona andina articulados al eje panamericano y en el que se ha concentrado la población llevando al crecimiento de las ciudades grandes y las intermedias.* (Carolina Vanderhuck, comunicación personal, 17 de febrero de 2020).

En este sentido, en reconocimiento de los diversos instrumentos formulados a lo largo de las últimas décadas, y conscientes de una fuerte percepción de desconfianza por parte de las comunidades derivadas del limitado alcance de estas intervenciones, de la poca articulación de las poblaciones asentadas en las regiones y del predominante enfoque hacia la consolidación de grandes conglomerados urbanos y de actividad agroindustrial; bajo la premisa de “construir sobre lo construido”, el PER, según, Vanderhuck:

Busca ser un vehículo para el cierre de brechas territoriales entre el andén pacífico y el pacífico andino, permitiendo fortalecer aquellos escenarios de competitividad en zonas que tradicionalmente lo han sido, sin embargo, los hechos regionales y sus líneas estratégicas, así como el grueso de sus programas y proyectos se concentran mucho en abordar aquellos elementos que permitirían un cierre de brechas, estando enfocados en las zonas más rezagadas de la región. (Carolina Vanderhuck, comunicación personal, 17 de febrero de 2020).

3.3. Escenarios de Gobernanza para el desarrollo regional en el pacífico colombiano.

La RAP Pacífico, desde su creación, *per se*, ha constituido un amplio esfuerzo de construcción conjunta de una diversidad de actores del sector público, privado y académico. Ha sido el producto de la articulación y convergencia de recursos, competencias y gestiones asignadas en cada uno de estos que han viabilizado su pronto desarrollo en los últimos 4 años, como se ha mencionado en su proceso de constitución.

Esta perspectiva de construcción conjunta del territorio habilita una dinámica de *diseño institucional y procesual* en los mecanismos de toma de decisión establecidos en la RAP Pacífico, esto es: un *Comité Técnico Asesor* y la *Red de Aliados del Pacífico*, en tanto a la forma de gestión territorial. Asimismo, para efectos de planeación, un desarrollo metodológico sustentado en un principio de planeación con gobernanza que se ha expresado en los distintos ejercicios de planeación efectuados hasta el momento. Siendo estos:

El ***Comité Técnico Asesor de la RAP Pacífico*** es un órgano consultivo normado en los estatutos internos de la entidad, cuyo rol permite brindar orientaciones de política en materia regional en sus distintas dimensiones de intervención, especialmente las asociadas a la formulación del Plan Estratégico Regional. Aquí, la participación ostenta un carácter representativo sobre las distintas miradas del territorio, estando este conformado por: Los 4 Secretarios de Planeación de las Gobernaciones o su delegado, 4 representantes de gremios empresariales indicados por los gobernadores (1 por departamento); 4 representantes por la Academia (1 universidad por departamento); y, por las recientes disposiciones de la Ley 1962

de 2019 o Ley de Regiones, se extiende la participación en este a representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil, representantes de Grupos Étnicos de la Región, a un delegado de los Consejos Territoriales de Planeación (1 por departamento), 1 delegado del Instituto Agustín Codazzi (IGAC), 1 delegado del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y 1 delegado del Ministerio de Hacienda. Queda asimismo en este Comité la función de apoyar con asesoría técnica aspectos relativos a la elaboración y presentación de proyectos, recaudo fiscal, transparencia, eficiencia del gasto y otros sujetos a las funciones de la RAP.

Bajo este diseño se ha buscado consolidar escenarios de discusión técnica y territorial orientada a delimitar un proyecto de desarrollo colectivo, inclusivo de visiones de desarrollo habitantes en las distintas zonas del territorio (Carolina Vanderhuck, comunicación personal, 10 de Febrero de 2020) y su dialogo con las visiones locales y nacionales sobre estos. Este mecanismo, busca de igual manera fortalecer, además del posicionamiento y operación de la RAP Pacífico, el rol y alcance de los actores asociados, llevándoles a una comprensión de la necesidad de construir procesos regionales desde sus ámbitos de actuación (académicos, empresariales, étnico-sociales e institucionales).

Es la mirada hacia el fortalecimiento de las capacidades de agencia de estos una apuesta por concretar un modelo de gestión fundamentado en la Gobernanza y gobernabilidad territorial, en el que la RAP Pacífico se mira como un facilitador/coordinador y gestor de escenarios de interacción, buscando dinamizar las relaciones intergubernamentales multinivel en el ámbito público, así como de acercar a actores sectoriales dispersos en el territorio para plantearse escenarios y agendas que permitan su mayor injerencia en las decisiones del orden nacional.

Es, asimismo, con la conformación de una **Red de Aliados**, que la RAP Pacífico ha encontrado una vía alterna para poder llegar a los territorios, siendo esta una esfera de mayor amplitud con un relacionamiento centrado en dinamizar espacios y procesos en los distintos departamentos con un mayor respaldo de organizaciones incidentes en las dinámicas locales, existiendo una participación de distintas organizaciones e instituciones del sector Academia, del sector empresarial (comités intergremiales, cámaras de comercio, fundaciones y empresas), Instituciones públicas del nivel local, departamental, regional (CARs, Fuerza pública) y nacional; esquemas asociativos territoriales subregionales; organizaciones

étnicas, de base y sociedad civil organizada; y organismos y agencias de cooperación internacional.

En lo referido a la competencia central de la entidad, en tanto ente rector de la planificación regional, la RAP Pacífico ha desplegado varios ejercicios metodológicos participativos para la definición de agendas de desarrollo a fin de concretar colectivamente una agenda de largo plazo en la que se esboza un modelo de desarrollo regional; así como otros referidos a la gestión de escenarios territorio-RAP-gobierno nacional, para la construcción y priorización en el Plan Nacional del Desarrollo de iniciativas regionales (Camilo Lloreda, comunicación personal, junio 2019). Siendo estos:

Pacto por el Pacífico 2018: Este significó el primer ejercicio de planificación con participación de actores del territorio, el cual tuvo por objetivo la delimitación de los Ejes Estratégicos de la entidad, así como la definición de apuestas de proyectos de impacto regional. Este ejercicio implicó un desarrollo de 8 mesas regionales realizadas en los departamentos de Choco (Quibdó e Istmina), Cauca (Popayán y Guapi), Nariño (Pasto y Tumaco) y Valle del Cauca (Cali y Buenaventura), buscando recoger las iniciativas diferenciadas de las zonas del andén pacífico (litoral) y del pacífico andino, llegando a construir colectivamente la definición de los iniciales ejes estratégicos, hechos regionales, la visión de desarrollo y un compendio de más de 364 iniciativas de proyectos que se decantarían en las 50 apuestas por el pacífico, y que serían presentadas en la Primera Cumbre de Gobernadores del Pacífico realizada en 2018, en la que se concretó la firma de este pacto como insumo técnico para el Pacto Territorial Región Pacífico del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022, por parte de los 4 gobernadores, el gerente de la RAP Pacífico y la directora del Departamento Nacional de Planeación.

Cuadro 2. Instancias e instrumentos de priorización de proyectos de la RAP Pacífico.

Instancias e Instrumentos para la Priorización	Índice de Priorización de Proyectos
1. COMITÉ TÉCNICO ASESOR • 4 secretarios de planeación • 4 representantes de la academia • 4 representantes del sector privado	1. Impacto: 20% a) Social- étnico b) Productivo –Índice Departamental de Competitividad c) Territorial
2. CONSEJO DIRECTIVO • 4 gobernadores de la región	2. Cierre de Brechas: 20% a) Urbano rurales b) Inclusión productiva- Directos c) IPM
3. EJERCICIO REGIONAL DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO • Popayán (Cauca), 17 de octubre de 2018	3. Alineación con otros instrumentos de planificación: 20% a) PER b) ODS c) Gestión y Planificación territorial
4. BANCADA PARLAMENTARIA DEL PACÍFICO • Bogotá, 17 de octubre de 2018	4. Fuentes de financiación: 8% 5. Costos de inversión: 8% 6. Estado el proyecto: 8% 7. Ciencia Tecnología e innovación: 8% 8. Sostenibilidad financiera: 8%

Fuente: Pacto por el Pacífico, RAP Pacífico, 2018.

Cumbre de Gobernadores del Pacífico en 2019: Este segundo encuentro, realizado en la ciudad de Buenaventura el año 2019, fue un evento de continuidad con el fin de consolidar y priorizar estas apuestas en el PND 2019-2022, en el que participaron actores territoriales y especialmente del orden nacional, con la presencia de la Vicepresidenta de la Republica, para evaluar el estado de avance de algunas apuestas (infraestructura especialmente), así como para definir líneas de acción y sectores de los programas anteriormente definidos, y, a partir de estos, establecer compromisos de gestión y seguimiento al avance de la implementación del PND.

Plan Estratégico Regional de la RAP Pacífico en 2019-2020: Este último escenario, aún en proceso de formulación, ha situado el escenario central para la planificación del desarrollo desde la constitución de la entidad. Aquí, con la constitución del Equipo PER, cofinanciado con cooperantes internacionales, se ha instalado una figura técnica con experticia en los ejes estratégicos definidos en el pacto por el pacífico, y que ha reiterado un despliegue metodológico participativo en la región, en los mismos municipios del anterior ejercicio realizado, extendiendo el alcance del objetivo de los mismos. Aquí, con una mirada técnica y territorial, se ha profundizado en el diagnóstico y caracterización de los fenómenos espaciales evidenciados en la región (en distintas variables) con acompañamiento y suministro de información existente en los actores; se han perfilado escalas subregionales para la intervención con validación de los actores presentes en territorio; a partir de un nuevo

eje de Sistemas de Ciudades y Asentamientos se han orientado hacia una planificación integral en lo indicativo y territorial, perfilando lineamientos de ordenamiento territorial para la organización de la actividad antrópica y la gestión del riesgo.

3.4. Desafíos y nuevos escenarios en la Regionalización en Colombia.

La asociatividad, siempre vista desde sus ventajas y oportunidades, guarda en sí restricciones y limitantes que representan desafíos a la hora de idear una estrategia de integración regional, mas aun cuando en este se establecen figuras jurídicas en las que se compromete cualquier tipo de recurso.

Como lo establece la entonces asesora del equipo técnico de la RAP Pacífico, Claudia Pinzón, el proceso de constitución significó el tratamiento de una variedad de puntos álgidos, los cuales tomaban por elemento central la confianza entre los gobernadores asociados.

Desde la perspectiva de los actores asociados, plantea Pinzón:

“especialmente, la cantidad de aporte (recursos para funcionamiento) que determinaba cada Gobernación planteaba interrogantes sobre si, dada la distribución asimétrica, existirían preferencias hacia uno u otro departamento. Asimismo, con los procesos de cambio de gobierno departamentales, situar un escenario de dialogo y acercamiento resulto pertinente en la medida en que durante la maduración de la entidad se iba trazando un juego de roles de liderazgo que permitía superar diferencias entre estos. (Claudia Pinzón, comunicación personal, 19 de febrero de 2020).

En la dinámica interna y externa de la entidad ha existido un desafío o reto de posicionamiento en la región, pues:

“Especialmente ha sido la dinámica de visualización y/o comprensión de lo que significa un Esquema Asociativo Territorial uno de los desafíos mas grandes asumidos por la entidad. Pues bien, ser entidad publica sin ser entidad territorial u órgano descentralizado generaba mucha confusión en el proceso de relacionamiento; confusión que aun se conserva toda vez la existencia de vacíos normativos o de reglamentación para la asociatividad para el país, más aún cuando el actual PND estructura un Pacto asociado al fortalecimiento de este tipo de esquemas cuando no hay suficiente claridad

sobre la naturaleza de este tipo de entidades.” (Claudia Pinzón, comunicación personal, 19 de febrero de 2020).

“Ha sido también, en términos de asistencia técnica un desafío pues las entidades del nivel nacional no se encuentran hoy preparadas para efectuar ejercicios de asesoría en la materia, siendo, dado el primer ejercicio de la RAPE Centro, un importante aliado que ha dado norte en muchos de los procedimientos y eventos determinados por la RAP Pacífico desde su constitución.” (Claudia Pinzón, comunicación personal, 19 de febrero de 2020).

Frente al relacionamiento en territorio con las comunidades, se ha presentado:

Una prevención inicial con el ejercicio. La sociedad pensaba que era órgano nacional, o descentralizada de los departamentos. Con ellos fue un proceso de desmitificar y construir confianza en un territorio en su momento, con una fuerte agitación derivada de los paros en Quibdó, Tumaco y Cauca. Fue compleja la elocuencia con estos actores, especialmente porque la entidad era percibida como de orden nacional. Fue paulatinamente, con el respaldo del sector privado y las académicas que fue posible tener una mayor comunicación y acercamiento especialmente a organizaciones de la sociedad civil y posteriormente con asociaciones de consejos comunitarios y representantes de las comunidades indígenas de la región” (Claudia Pinzón, comunicación personal, 19 de febrero de 2020).

Con un todavía largo proceso por posicionar y dar a entender el rol y noción de los EAT, especialmente de las RAP en el país y en la región, durante los últimos años se ha gestado un proceso de desarrollo normativo que ha permitido pensar nuevos escenarios de avance y de transferencia de competencias a este tipo de entidades. Como lo señala el Gerente de la RAP Pacífico, Camilo Lloreda:

“se espera que, con las disposiciones generadas en la Ley de Regiones la RAP Pacífico se pionera en el país en asumir la secretaria técnica de un OCAD Regional, permitiéndole ser un actor pertinente para el proceso de revisión y aprobación de proyectos de impacto regional a financiarse con recursos de regalías, especialmente por poseer una mirada y

comprensión más estratégica sobre el territorio” (Camilo Lloreda, comunicación personal, 19 de junio de 2019).

Frente a la transición a Región Entidad Territorial:

“una de las mayores expectativas esperadas es la transición en el 2022 de la RAP Pacífico a Región Entidad Territorial del Pacífico (RET) dado que la Ley 1962 de 2019 reglamenta este proceso, y especialmente estando a la espera de la Misión por la Descentralización realizada por el Departamento Nacional de Planeación en la que se hará una revisión de la estructura funcional del Estado en el país, especialmente en relación a competencias, capacidades y recursos. Se espera definir que tipo de competencias serán transferidos a las RET, las cuales operarán bajo un diseño equivalente al de las RAP, pero con transferencia de partidas del PGN y con asiento en el OCAD Regional.” (Camilo Lloreda, comunicación personal, 19 de julio de 2019).

CONCLUSIONES

La comprensión del desarrollo, aquí situado en una escala regional, conserva aún dificultades tanto metodológicas como conceptuales y jurídicas, esto por su reciente adopción en las fórmulas de planificación del desarrollo en el país, limitando determinar un marco acción pública y de articulación con actores propios del territorio para el establecimiento de rutas y mecanismos o modelos de gestión acordes las realidades y dinámicas del territorio.

Por su parte, las intervenciones precedentes en el territorio, especialmente las asociadas a la planeación del desarrollo regional, si bien se han caracterizado por conservar en sí un discurso hegemónico y distante de las visiones demandadas por las comunidades del pacífico colombiano, durante las últimas 4 décadas, y con el pasar – y limitado impacto – de distintas iniciativas como el PLADEICOP, Programa BID Plan Pacífico, la Agenda Pacífico Siglo XXI, el Plan Todos Somos Pazcífico y el reciente Plan Estratégico Regional de la Región Pacífico, evidencian un tránsito de discursos y visiones sobre este territorio. De una comprensión del desarrollo regional inicialmente pensada en grandes equipamientos e

infraestructuras de conectividad, pasando hacia un fuerte reconocimiento de la tradición étnica y de los ecosistemas estratégicos de la región, hasta llegar a los componentes del actual Plan Regional de Desarrollo que focaliza intervención en varias dimensiones priorizadas por los actores de la región referidos al desarrollo económico colectivo, a la gobernanza y gobernabilidad, a la sostenibilidad ambiental y ecosistémica, a la diversidad étnica y a la construcción de paz, así como las tradicionales centradas en la infraestructura y asentamientos, y emergentes como las de CTel.

Las hoy presentes y profundas desigualdades que caracterizan a la región pacífico, aun con continuas y cuantiosas inversiones realizadas en las últimas décadas y focalizadas a cerrar las brechas territoriales o asimetrías del desarrollo, no han generado un real impacto en la mejora de las condiciones de calidad de vida de sus comunidades, esto derivado de XXX, y, especialmente, por dos frentes: el desconocimiento de la existencia y capacidad de agencia de los actores de la sociedad civil organizada, étnicos, privados que han construido y auto gestionado un bienestar común en ausencia de Estado; y por la ausencia de canales representativos de las instituciones no estatales en los procesos de decisión y concertación de las inversiones destinadas a la región.

Es a raíz de un nuevo escenario construido colectivamente desde la región en los últimos 10 años en el que, con la constitución de la Región Administrativa y de Planificación del Pacífico, se modela una expectativa próxima a resarcir y aprender de los errores del pasado, y en donde se instaura un canal para el encuentro de actores con visiones, capacidad y roles incidentes en los territorios que permitan plasmar una visión armonizada y convergente de proyecto de región. El Plan Estratégico Regional se anuncia como un nuevo vehículo para reducir brechas entre el Anden Pacífico y el Pacífico Andino, buscando un proyecto de región con incidencia y gobernanza en las decisiones que les afectan, incluyéndoles en dinámicas económicas propias y competitivas, reconociendo la diversidad étnica y cultural, apoyando las dinámicas de construcción de paz territorial y conectándolos con el fin de integrarnos entre nosotros mismos con los demás colombianos y con el mundo.

BIBLIOGRAFIA

Adam, S. y Kriesi, H. (2010). “El enfoque de redes”. En Sabatier, P. (editor) Teorías del proceso de las políticas públicas. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado. Recuperado de: <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/enfoque%20de%20redes%20adam%20y%20kriesi.pdf>

Aguilar V, Luis. (2006). Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica.

Boisier, Sergio (1999). Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial. CEPAL. Santiago de Chile, Chile. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2189/1/S9860432_es.pdf

Bustamante, Sergio (2006). Hacia una política pública de asociatividad en Colombia: propuestas para el fortalecimiento de las asociaciones de municipios. Federación Colombiana de Municipios; GIZ Cooperación alemana. Recuperado de: <https://es.slideshare.net/krmn01/30-pag-hacia-una-politica-publica-asociatividad1-de-los-muniicpios-30-pag1>

Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna (Sin fecha). MEGA-PROYECTOS EN EL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ: ¿UNA AMENAZA INMINENTE A LOS DERECHOS DE LAS COMUNIDADES ÉTNICAS?. Recuperado de: <https://pacificocolombia.org/wp-content/uploads/2016/05/0227036001348396444.pdf>

Centro Nacional de Productividad (2016). Documento Tecnico de soporte de la RAP Pacífico. Bogota, Colombia.

CEPAL (2000). la reestructuración de los espacios nacionales. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Santiago de Chile, Chile. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7324/S00080726_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Chamorro, Luz H. (1997). Balance del proceso de conformación de regiones en Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Bogota, Colombia. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/RevistaPD/1997/pd_vXXVIII_n4_1997_art.5.pdf

Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC (1987). Plan de desarrollo integral para la costa pacífica - PLADEICOP pequeños proyectos productivos plan de operaciones 1988-1992. Recuperado de: <https://ecopedia.cvc.gov.co/mas/costa-pacifica/plan-de-desarrollo-integral-para-la-costa-pacifica-pladeicop-pequenos-proyectos>

Defensoría del Pueblo (2016). Problemática humanitaria en la región pacífica colombiana. Bogota, Colombia. Recuperado de: <http://defensoria.gov.co/public/pdf/Informepacificoweb.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2013). DEFINICIÓN LEGAL Y FUNCIONAL DE LOS ESQUEMAS ASOCIATIVOS DE ENTIDADES TERRITORIALES en COLOMBIA. Bogota, Colombia. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/DEFINICI%C3%93N%20LEGAL%20Y%20FUNCIONAL%20DE%20LOS%20ESQUEMAS%20ASOCIATIVOS%20DE%20ENTIDADES%20TERRITORIALES%20EN%20COLOMBIA.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (1992). PLAN PACIFICO UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE PARA LA COSTA PACIFICA COLOMBIANA. Bogota, Colombia. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2589.pdf>

Elizalde, H. Antonio (2003). Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local.

EL TIEMPO (1990). “Embolatado el desarrollo del Pacífico”. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-22769>

Estupiñan A, Liliana; Gaitan, B; Julio (2010). EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA TERRITORIAL Realidad y experiencias comparadas. Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/11039/principio%20constitucional.pdf;jsessionid=BBF6862682284C358B8920045FF06981?sequence=1>

Fernández de Soto, Guillermo (2014). El Pacífico: la inserción aplazada. La relación de Colombia con el Asia-Pacífico en el contexto de América Latina. Universidad EAFIT. Medellín, Colombia. Recuperado de: <http://www.eafit.edu.co/centros/asia-pacifico/publicaciones/Documents/El%20pacifico%20insercion%20aplazada.pdf>

Fujita, Masahisa & Paul Krugman, Paul (2004). La nueva geografía económica: pasado, presente y futuro. Investigaciones Regionales, núm. 4, primavera. Asociación Española de Ciencia Regional Madrid, España. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/289/28900409.pdf>

Gilbert A. (1988), “The new regional geography in English and French-speaking countries”, Progress in Human Geography, June, vol. 12, pp. 208-228.

Haesbert R., (2011), *El mito de la desterritorialización, del fin de los territorios a la multiterritorialidad*, México, Siglo XXI.

Herner, Maria T. (2009). Territorio, desterritorialización y reterritorialización: un abordaje teórico desde la perspectiva de Deleuze y Guattari. Instituto de Geografía-Facultad de Ciencias Humanas UNLPam. Recuperado de: <http://www.biblioteca.unlpam.edu.ar/pubpdf/huellas/n13a06herner.pdf>

Holguín, H. Martha; Rodríguez H. Johana (2015). *Alcances De La Asociatividad Territorial Como Eje De Desarrollo Local Y Regional, Para Los Municipios Del Valle De Tenza, En El Departamento De Boyacá*. Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Recuperado De: <https://Repository.Unad.Edu.Co/Bitstream/Handle/10596/3616/23694658.Pdf?Sequence=1&Isallowed=Y>

IIAP (2001). Agenda Pacífico XXI. Propuesta para la Acción Regional del Pacífico Biodiverso en el Presente Milenio. Quibdó, Colombia.

Lampis, Andrea; Kiku R. Laura (2012). Colombia, entre lo local y lo global: la inserción de las regiones en la nueva economía global. Cali, Colombia. Sociedad y Economía. ISSN 1657-6357. Recuperado de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-63572012000100005

Lefebvre H., 1974= *La producción del Espacio*, Madrid, Capitan Swing, 1974. Recuperado de: http://blogs.fad.unam.mx/assignatura/nadia_osornio/wp-content/uploads/2014/05/lefebvre-la-produccion-del-espacio.pdf

Mayntz, R. (1998). Nuevos desafíos de la teoría de Governance. (María Petrizzo, trad.). Jean Monet Chair Paper RSC No. 98/50. Recuperado de: ecaths1.s3.amazonaws.com/agyp/616839472.mayntz_nuevos_desafios.pdf

Manet, Lea (2014). Modelos de desarrollo regional: teorías y factores determinantes. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, vol. 23, núm. 46, julio-diciembre, 2014. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/859/85930565002.pdf>

Martínez T. Pedro, Martín. (2015) La producción del espacio en la ciudad latinoamericana. El modelo del impacto del capitalismo global en la metropolización. Hallazgos, vol. 12, núm. 23, pp. 211-229 Universidad Santo Tomás Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/4138/413838649010.pdf>

Moncayo, Edgard (2001). Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Santiago de Chile, Chile. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7262/1/S018637_es.pdf

Moncayo, Edgard (). Los principios constitucionales de la descentralización y la autonomía en la organización territorial colombiana. Recuperado de: <https://www.sogeocol.edu.co/documentos/0mode.pdf>

Nader O, Rachid F (2015). [Tesis Doctoral] Descentralización de la descentralización: Incidencia de los procesos de descentralización sobre los municipios y distritos en su organización y división territorial. Bogota, Colombia. Recuperado de: <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/8172/Tesis%20de%20RACHID%20NADER.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Pavani, Giorgina; Estupiñán, Liliana (2015). *Déficit municipal y compleja circulación de la figura de la asociatividad territorial. Lectura comparada para comprender el caso colombiano*. Civilizar 16 (30): 21-50. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/ccso/v16n30/v16n30a03.pdf>

Pillet C. Félix (2008). LAS ESCALAS DEL ESPACIO: DESDE LO GLOBAL A LO LOCAL. Universidad de Castilla-La Mancha. Recuperado de: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-5.htm>

Piore, Michael J. & Charles F. Sabel (1984) The Second Industrial Divide. New York: Basic books, 354, pp., hc First Published June 1, 1987 Other <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/002234338702400213>

Ramírez, V. Blanca; López, L. Liliana (2015). Espacio, paisaje, región, territorio y lugar: la diversidad en el pensamiento contemporáneo. UNAM, Instituto de Geografía: UAM, Xochimilco. Recuperado: <https://web.ua.es/es/giecryal/documentos/blanca-uam.pdf>

Rodríguez, V. Verónica (2016). Evaluación del Impacto de las inversión realizada por el “Plan Pacífico” sobre la tasa de inasistencia escolar de los habitantes de la región pacífico”. (Tesis) Recuperado de: <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/10133/1/0534341-E-2017-1.pdf>

Roth, A. (2015). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora, décima edición.

Suárez, Brian (2017). *¿Son posibles los esquemas asociativos en el país en especial las rap?*. Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado de: <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/16286>

Tabarquino Muñoz, R. A. (2019). *La Asociatividad territorial en Colombia: un análisis desde el enfoque de redes de política pública*. Revista de Administración Pública del GLAP. 3(4), 7-20

Unidad para la Gestión del Riesgo y Desastres (2017). Plan Todos Somos Pazcífico. Términos de Referencia Componente de Agua y Saneamiento Básico en Tumaco. Tumaco, Colombia. Recuperado de: http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/Plan_Pazcifico/TDR_TUMACO_BM.pdf

Zurbriggen, C. (2003). Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica. Institut internacional de Governabilitat de Catalunya. Recuperado de: http://saludpublicavirtual.udea.edu.co/cvsp/politicaspUBLICAS/0015.zurbriggen_redes_politicas_publicas.pdf

Anexo 1.

ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA

El instrumento tiene por objetivo:

Analizar el proceso de constitución de la RAP Pacífico, así como identificar su estado actual de funcionamiento, precedentes y sus proyecciones en el largo plazo, esto bajo las tres categorías de análisis que conforman el marco conceptual: Asociatividad Territorial, Desarrollo Regional y Gobernanza.

El objeto de estudio se define como la RAP Pacífico, siendo aplicado este instrumento de forma diferencial a cada uno de los actores identificados como estratégicos en la organización. Se aplicarán 3 encuestas a profundidad a los siguientes actores:

Actor 1: Gerente RAP Pacífico.

Actor 2: Gerente Plan Estratégico Regional

Actor 3: Asesora Dir. Descentralización Territorial, Departamento Nacional de Planeación.

Preguntas componentes de **Asociatividad Territorial**

- ¿La constitución de la entidad fue pensada desde la iniciativa de qué actor?
- Desde su constitución ¿Qué actores han sido (organizaciones) promotores y ven en la RAP un escenario para poder articular temas en común?
- En términos de asociatividad territorial, ¿cuáles han sido los puntos álgidos de articulación?
- ¿Qué aprendizajes vio la RAP de sus procesos en el territorio (CORPES), así como de sus referentes próximos de asociatividad regionales (RAPE CENTRO) y como los ha incorporado a sus decisiones?
- ¿Cuáles son los retos en materia de asociatividad territorial no solo a nivel regional, sino también con el nivel nacional?
- ¿Qué proyección tienen las RAP en el marco de la descentralización territorial del país?

Preguntas componente de **Desarrollo Regional:**

- Los principios de asociatividad territorial establecidos en la LOOT y desarrollados en la Ley de Regiones indican la necesidad de contar con instrumentos de planificación del territorio como vehículos del desarrollo y la integración de los entes territoriales asociados, ¿qué y cómo se ha establecido este tipo de herramientas en la RAP?
- Menciona la RAP, la planeación con gobernanza constituye uno de sus principios al darse su constitución, al respecto, ¿qué escenarios de participación y construcción colectiva con

actores de la región se generan para la concertación de un proyecto colectivo de desarrollo regional?

- La tradición en la planificación en el orden regional para el pacífico ha concentrado las iniciativas en macroproyectos de infraestructura y algunos agroindustriales sobre los municipios del andén pacífico. ¿Qué otras dimensiones del desarrollo abordan esta iniciativa de planificación y cuál es su ámbito territorial de intervención?
- En el pacífico colombiano habitan variopintas visiones o proyectos de desarrollo, unos con un fuerte arraigo étnico-cultural que desde lo colectivo aboga por la reivindicación de derechos sobre si y sobre el territorio; y otros con lógicas de fomento a la competitividad y dinamización de la productividad e internacionalización de la economía. Ambos, parecieran presentarse entre si de forma antagónica. ¿Cómo se concilian estos proyectos de desarrollo desde este instrumento (PER)? ¿y en qué consiste el modelo de desarrollo que se piensa para esta región?
- ¿Cuál es el rol de las secretarías de planeación de las gobernaciones asociadas en la formulación de este instrumento y como se alinea una visión de largo plazo a una planificación departamental con cambios cada 4 años? ¿Cómo es posible que esta sea vinculante?

Preguntas Componente **Gobernanza:**

- ¿A través de qué mecanismos se articulan las visiones y proyectos de desarrollo que habitan en la región pacífico desde la RAP?
- ¿Cómo participan las comunidades en los procesos de planificación de la RAP Pacífico?