

¿SON POSIBLES LOS ESQUEMAS ASOCIATIVOS EN EL PAÍS EN ESPECIAL LAS
RAP?

BRIAN HERVEY SUAREZ GOMEZ

4401800

DAVID MENDOZA

ASESOR DE INVESTIGACIÓN

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

DIRECCIÓN DE POSGRADOS

FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

BOGOTÁ 2017

¿SON POSIBLES LOS ESQUEMAS ASOCIATIVOS EN EL PAÍS EN ESPECIAL LAS RAP?¹

BRIAN HERVEY SUAREZ GOMEZ²

Resumen: El proceso de planeación ha tomado una gran relevancia en la nueva administración pública, debido a mayormente a que esta nueva administración va encaminada a los resultados y la planeación como fin último evalúa y mide los efectos y resultados de las políticas públicas plateadas por los gobiernos. En Colombia se ha intentado mejorar este proceso de planeación en los entes del Estado, además se han creado estrategias para realizar una planeación interterritorial como los esquemas asociativos, estos esquemas, sus características, sus ventajas y en especial la posibilidad de lograr las regiones especiales de planeación es el tema central del presente ensayo.

Palabras Claves: Esquemas asociativos, planeación, entes territoriales, regiones especiales de planeación.

Clasificación JEL: H10, H11, H83.

Abstract: The planning process has taken on a great importance in the new public administration, due mainly to the fact that this new administration is aimed at results and planning as the ultimate goal of evaluating and measuring the effects and results of public policies plied by governments. In Colombia, attempts have been made to improve this planning process in state entities. In addition, strategies have been developed to carry out inter-territorial planning such as associative schemes, schemes, characteristics,

¹ Ensayo de grado para obtener el título a especialista en finanzas y administración pública.

² Economista, estudiante la especialización de finanzas y administración pública.

advantages and, in particular, the possibility of achieving special regions of Planning is the central theme of this essay.

INTRODUCCIÓN

En Colombia el poder público se divide en tres ramas, la ejecutiva, la legislativa y la judicial³, la rama ejecutiva es la encargada de propender por el desarrollo y bienestar de la sociedad y para esto desarrolla políticas y planes que se ven expuestos en el plan nacional de desarrollo de cada gobierno y que al final se traducen en proyectos. Para asegurar el éxito de estos planes y políticas el Estado cuenta con una estructura bien definida en cargada de planificar, mostrar y evaluar el desarrollo del país, no obstante Colombia desde su constitución es un país unitario y descentralizado lo que significa que la capacidad de crear políticas públicas no es condición exclusiva del gobierno central.

Para desarrollar esta descentralización la estructura del Estado ha determinado acogerse a la división política del país dándole funciones de planificación y acción a los Entes territoriales⁴, para propiciar por el bienestar de sus poblaciones los entes territoriales están representados por las Gobernaciones, Asambleas y Alcaldías, Concejos. Pero estos Entes territoriales no pueden realizar su proceso de planeación como islas separadas del resto del Estado es por esto que sus planes de desarrollo territoriales deben de acogerse al plan nacional de desarrollo (PND) propuesto por el Gobierno central.

³ La rama ejecutiva representada en el Gobierno central (Presidencia), la rama legislativa representada en el Congreso y la rama judicial representada en las altas cortes.

⁴ En Colombia existen cuatro entes territoriales; Departamentos, Municipios, Distritos y territorios indígenas.

Ahora bien para facilitar esta concordancia entre los planes de desarrollo territoriales y el PND y perfeccionar el proceso planificador de las entidades territorial a partir de la constitución de 1991 Colombia cuenta con esquemas asociativos de planeación conformados por dos o más entes territoriales. El presente ensayo busca describir estos esquemas asociativos y la posibilidad real de que se puedan desarrollar las regiones administrativas de planificación uno de los esquemas más ambiciosos, para esto revisaremos el marco teórico y normativo en el país y así revisar la Colombia puede planificar de forma asociada.

MARCO TEORICO

Los esquemas asociativos se desprenden del concepto de asociatividad territorial desarrollada en los países europeos durante el siglo XX como los describen algunos autores, para autores como (Betancur Escobar, 2013) la asociatividad se desprende de la tendencia a pasar del concepto de gobiernos regionales o locales al de gobernanza y la incorporación de la sociedad civil al proceso planificador del Gobierno, esto muestra el interés de la sociedad civil en participar en las decisiones del Estado como componente activo de la formulación de los planes de desarrollo local, otros autores como (Estupiñan Achury, 2013) *“El principio de la asociatividad territorial está ligado a otros fenómenos y modelos de gestión que hoy irradian a las entidades territoriales como la hibridez entre lo público y lo privado”*.

En Colombia la idea de asociatividad territorial no es nueva como se puede evidenciar en el trabajo de (Estupiñan Achury, 2013) quien expone que en el país se ha trabajado este concepto desde figuras como las provincias en 1886, los mandatos legales de 1958 y su espíritu de crear cooperativas vecinales, las áreas metropolitanas y asociaciones municipales de 1968 y la entrada de la planeación como mecanismo para “el Fortalecimiento del Estado” permitiendo que a partir de la reforma constitucional del 91 esta asociatividad territorial vaya encaminada a la planeación.

En Colombia se entiende que *“la asociatividad territorial surge como una necesidad en un espacio geográfico determinado para desarrollar una estrategia de manera práctica. Hay espacios naturales tales como: paisajes, ecosistemas, cuencas hidrográficas, áreas protegidas, zonas marino costeras y espacios transformados tales como áreas de desarrollo, áreas conurbadas, ejes o corredores de desarrollo, entre otros, que superan los límites político-administrativos de las entidades territoriales. Estos espacios requieren de figuras asociativas para abordar la planificación y gestión estratégica en ámbitos supramunicipales, subregionales, supradepartamentales o regionales. En este contexto, las figuras asociativas son instrumentos de articulación y desarrollo territorial, que parte de las propias entidades territoriales de manera cooperativa para abordar problemas y temáticas conjuntas”* (DNP, 2013).

En síntesis la idea de asociatividad territorial es una herramienta de planeación y construcción de políticas de la llamada nueva administración pública, genera un nuevo paradigma en el funcionar del Estado que consta del trabajo mancomunado de las entidades estatales y territoriales y de estas con la sociedad civil, donde todos los actores están involucrados en la búsqueda del desarrollo socio-económico del territorio, la interrelación de la sociedad civil con las entidades estatales hoy en día toma mayor relevancia debido a que son los ciudadanos los que tienen en alguna medida la responsabilidad de coparticipar en la planeación de los proyectos que afectan a su sociedad en Colombia este proceso se inició con el voto programático consagrado en la constitución del 91⁵ y en la actualidad se

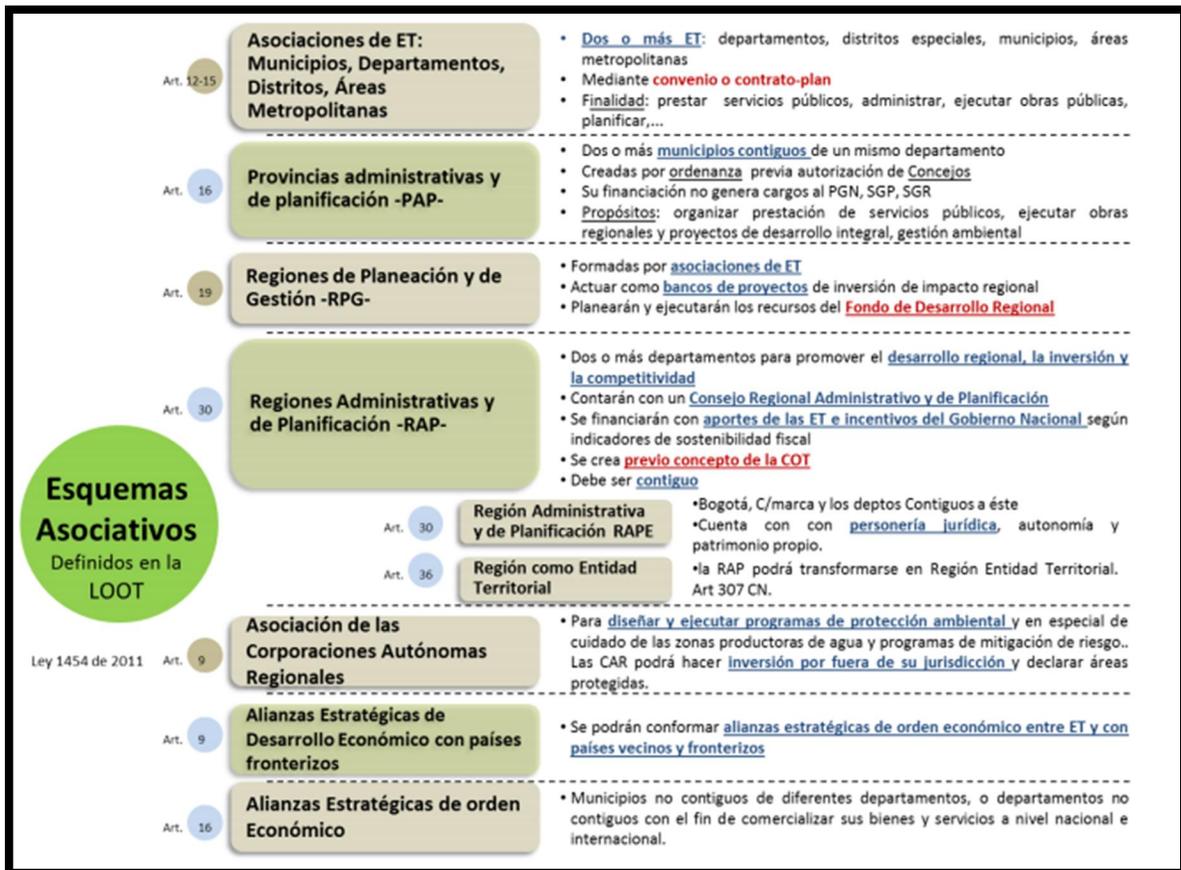
⁵ El voto programático se encuentra consagrado en el artículo 259 de la constitución de 1991 y desarrollado por la ley 131 de 1994 y consta que en las elecciones de gobernadores y alcaldes los electores deben elegir un programa de gobierno de los candidatos a estos cargos.

ve representado en las juntas de planeación que deben hacer todas las gobernaciones y alcaldías para dar a conocer los planes de desarrollo territorial.

Ahora bien puntualicemos qué clase de papel juegan los esquemas asociativos dentro el desarrollo de la asociatividad territorial, este papel es referenciado en trabajos como el de (Zuluaga gil, 2013) que define a los esquemas asociativos como “mecanismos que puedan ayudar a contrarrestar los opresivos niveles de centralización y concentración en que hoy se desenvuelve el poder público en Colombia”, lo que nos puede dar a entender que los esquemas asociativos ayudan a la descentralización del poder público. Para (Rodriguez María, 2013) los esquemas asociativos buscan propiciar el trabajo mancomunado entre municipios circunvecinos, constituyéndose en un importante instrumento de cooperación entre estos entes públicos, para el Departamento de Planeación Nacional (DNP) los esquemas asociativos como “el eje de los esquemas asociativos consiste en la articulación del ordenamiento territorial, el desarrollo, la gestión de servicios, y la gobernabilidad, mediante contextos de planeación y gestión institucional que superan el límite de una jurisdicción, permitiendo abordar procesos de integración territorial de manera más comprensiva, integral e integrada más allá de la limitada perspectivas local” (DNP, 2013).

En el país existen diversos esquemas asociativos con diferentes responsabilidades y capacidades el grafico siguiente muestra los que actualmente están concebidos dentro del marco normativo y jurídico de Colombia.

Grafico 1. Esquemas asociativos en Colombia



Fuente: DNP 2013 con base a la ley 1454 de 2011

El grafico anterior está haciendo referencia al marco normativo constituido en Colombia dentro de los años 2011 y 2012 más precisamente lo consagrado en la en la ley 1454 de 2011 donde se muestran las siete formas de asociación territorial, este ensayo se centrara en los concerniente a las Regiones administrativas y de planificación (RAP) como mecanismo de integración regional que permita a los departamentos constituir regiones de emprendimiento o clúster de producción entre los diferentes municipios que la conforman, para esto en principio revisaremos el marco normativo que las define.

Marco Normativo.

En Colombia el marco normativo está definido por la Constitución Política de 1991 lo que significa que todas las leyes deben de enmarcarse dentro de los conceptos proferidos en esta; en lo referente a la estructura descentralizada del Estado más precisamente en las capacidades de los Entes territoriales para cumplir con sus obligaciones el artículo 287 de la Constitución delimita como derechos exclusivos de estos los siguientes, “*governarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales*” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

En vista de este artículo los departamentos son entes territoriales con las anteriores cualidades que les permite planificar, contratar y ejecutar políticas que busquen el desarrollo económico social de la población dentro de sus fronteras, pero no están limitados a hacerlo de forma individual o de manera independiente, como ya se ha descrito a lo largo del ensayo las formas de asociación territorial hacen parte de la nueva administración pública orientada a asegurar que las políticas de desarrollo cumplan su objetivo primordial de bienestar, en Colombia “*Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio*” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991) artículo 306.

Estas regiones administrativas y de planificación se encuentran descritas en la ley 1454 de 2011⁶, dentro de esta ley resaltamos los siguientes artículos:

- En el artículo 31 se crea un consejo regional como instancia técnica y asesora de la RAP conformada por los gobernadores y alcaldes de las áreas metropolitanas.
- En el artículo 32 se expresa la manera de financiación de estas RAP, en primer lugar esta financiación se hará con cargo a los recursos o aportes destinadas por los entes territoriales que la conforman destinen para esta; otro punto interesante de este artículos es lo referente a los recursos de inversión que podrán ser utilizados en todo el territorio que la conforman con el fin de asegurar los objetivos de esta.
- Dentro lo definido por el artículo 33 se establece un *“Fondo de Desarrollo Regional servirá como un mecanismo de desarrollo para las entidades territoriales del país”*.
- Las zonas de inversión especial para superar la pobreza son contempladas en el artículos 34, estas tienen la particularidad de acceder a los recursos del fondo de compensación regional con el fin de superar las condiciones de desigualdad social y económica entre las regiones de planeación y gestión, zonas solo serán definidas por el Gobierno y con los indicadores de desempleo, NBI⁷ referentes a la pobreza relativa entendida como porcentaje de pobres que habitan los entes territoriales.

⁶ Ley orgánica de ordenamiento territorial.

⁷ NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas determinadas por el Banco Mundial, el DANE en el país lleva estadísticas de las siguientes Viviendas inadecuadas, Viviendas con hacinamiento crítico, Viviendas con servicios inadecuados, Viviendas con alta dependencia económica, Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela.

- Una de las disposiciones más interesantes de esta norma es la posibilidad de que las regiones puedan ser transformadas en entidades territoriales como lo expone el artículo 36, (Congreso de la República, 2011).

Con respecto a la normativa anteriormente descrita podemos analizar que las RAP son el esquema de asociación más ambicioso que se encuentra dentro la legislación de Colombia, estas RAP están encaminadas a la consecución del desarrollo y la superación de la pobreza de los entes territoriales que la conforman, uno de los mayores obstáculos para la constitución de este esquema sin duda en el interés que puedan tener los gobernadores en formarlas puesto que en Colombia las entidades territoriales se han caracterizado por el egoísmo y el desinterés de trabajo mancomunado, a su vez es interesante que la ley disponga para esta un consejo regional de hecho lo define de una manera correcta como técnico y asesor de la RAP aunque esta solo será presidida por los gobernadores y alcaldes de los distritos especiales que la conforman por lo cual las políticas de planeación serán dirigidas por las por los entes más grandes que conformen la RAP.

Con respecto a la financiación de estas RAP es claro que como su conformación depende de los intereses de los departamentos pues estos son los que generan los recursos para financiarla y disponen en que se utilizaran estos recursos, esto hace que la financiación sea un obstáculo para la formación de estas regiones más aún porque estas no generan gasto al presupuesto de la nación, SGP y SGR según lo dispuesto por el (Congreso de la República, 2011), lo cual implica que tan solo los departamentos con mayores recursos pueden

conformar RAP en el entendido que en Colombia ahí departamentos demasiado pobres para destinar recurso a la conformación de estos esquemas.

Pero a pesar de esta complicación financiera, el esfuerzo de configurar este esquema asociativo tiene sus beneficios como por ejemplo la posibilidad de utilizar los recursos donados a su creación en todo el territorio de la región lo que significa que sus recursos pueden financiar proyectos que beneficien los municipios menos desarrollados de estas RAP, además se crea un concepto interesante para el desarrollo de estos municipios pobres como lo son las zonas de inversión especial encaminadas a superar la pobreza y el subdesarrollo dentro de la RAP, estas zonas deben de formarse teniendo en cuenta las NBI lo cual configura un cambio de concepción de la pobreza en Colombia la cual ha estado históricamente medida en términos monetarios, este cambio de paradigma permite que dentro de estas zonas especiales se configuren políticas que más allá de superar la pobreza monetaria de sus habitantes se interioricen proyectos que mejor la calidad de vida de la sociedad.

Estas zonas cuentan con un fondo especial de financiación descrito como el fondo de compensación regional en el artículo 35 de la ley 1454 de 2011, este en pocas palabras permite que se logre la generación de equidad y reducción de la pobreza entre los entes territoriales, lo importante de este fondo es que sus recursos solo podrán ser utilizados en las zonas especiales lo cual impide la malversación de estos recursos, existe dentro esta

legislación otro fondo cuyos recursos si podrán ser utilizados a lo largo del territorio de la RAP conocido como el fondo de desarrollo regional descrito ya anteriormente.

En resumen la ley 1454 de 2011 le da a las RAP las herramientas jurídicas para lograr su objetivo de impulsar el desarrollo económico social dentro de su territorio, pero como ya se describió esta forma de esquema asociativo depende en gran parte de la intención de los gobernantes de los municipios más grandes y departamentos esto limita que esta magnífica idea de asociación territorial se desarrolle, la razón por la cual esto supone ser una limitante es debido al presupuesto, como ya se mostró anteriormente y como la misma ley lo expone las RAP solo tienen la posibilidad de una autofinanciación sin que el Gobierno central le gire recursos para la ejecución de proyectos dentro de estas regiones, lo que hace que los Gobiernos municipales y departamentales no acepten el reto puesto que los recursos que manejan los destinan para sus propios proyectos y no muestran interés en redirigir estos para la conformación de las RAP.

Así las cosas sin un músculo financiero viable es muy difícil que este esquema de asociación se vuelva una realidad, esto no implica que en Colombia no se haya intentado conformarlas, en la actualidad se ha trabajado para la ordenación de la RAPE⁸ descrita en los párrafos segundo y tercero de la ley 1454 de 2011 así como en el artículo 325 de la constitución política el cual determina que “con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su

⁸ Región Administrativa de Planeación Especial.

cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar (...) una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Este esquema es conocido como la RAPE región central que está constituido por los departamentos Cundinamarca, Boyacá, Meta, Tolima y Bogotá D.C. en el 2014 (Región central RAPE, 2016), con la siguiente distribución de aportes para el año 2015

Tabla 1. Aportes 2015 para la RAPE

| Entidad territorial | Aporte millones de Pesos |
|---------------------|--------------------------|
| Bogotá | \$5.395 |
| Cundinamarca | \$757 |
| Boyacá | \$665 |
| Meta | \$202 |
| Tolima | \$196 |
| TOTAL | \$7.188 |

Fuente: construcción propia con base al acuerdo regional 003 de 2014

Como se puede observar en la caracterización anterior la RAPE región central es posible al musculo financiero del Distrito Capital que aporta el 75% del dinero para el funcionamiento de este esquema lo que nos muestra que tan solo entes territoriales de mayor musculo financiero son los capaces de formar las RAP apoyando lo anteriormente descrito en el entendido que la financiación es un limitante.

Por otra parte la ley deja la posibilidad de que las RAP se conviertan en entes territoriales funcionales ante la ley con las obligaciones y derechos descritos en la constitución, esto supone un gran avance en el concepto de asociatividad territorial en el país debido a que

aparte de los aportes voluntarios de los miembros estas RAP ya como entes territoriales tendrán el apoyo financiero del Gobierno central además de que la sociedad civil tomaría mayor participación en la etapa de planeación de las RAP debido a que podrían elegir sus gobernantes, pero no todo es color de rosa la suposición de volver estas RAP entes territoriales podrían desfigurar el esquema asociativo y volverlo un esquema de colchón político el cual sufriría los problemas típicos de nuestra democracia como lo son el clientelismo y la corrupción, además tendería a desaparecer el consejo técnico para ser remplazo por el gobernante de la RAP pero aparte estos problemas políticos subsiste el problema financiero ya que tendría derecho a participar de las rentas nacionales lo que conlleva una carga fiscal considerable para el Estado.

En síntesis las regiones administrativas de planeación son el futuro de los esquemas asociativos en el país, son el siguiente peldaño en cuanto a la integración político-cívica para apoyar el proceso de descentralización del poder político en Colombia, pero estas deben ser soportadas financieramente por el gobierno nacional central con recursos que pueden ser de la regalías, además de ser vigiladas por la sociedad civil a la que representan mediante la creación de auditorías civiles a los proyectos que adelantan y lo más importante es que deben mantener su espíritu de planeación como un ente más que político un ente técnico que busca el desarrollo territorial en el país.

CONCLUSIONES

Este ensayo muestra que la idea de asociatividad territorial no es nueva en el ámbito de la administración pública ni mucho menos en el ámbito político jurídico de Colombia y que de hecho esquemas asociativos como las áreas metropolitanas y asociaciones municipales son más comunes de lo que se puede pensar, pero lo interesante es que esta idea de asociatividad territorial ha tomado mayor fuerza en la actualidad relacionándose con la gobernanza civil en búsqueda de más espacios para que la sociedad civil participe en el andar político administrativo del Estado y tome decisiones importantes en cuanto a los proyectos que necesitan. Como resultado de este trabajo podemos mostrar que la ley en Colombia ha creado un marco para la conformación, creación y funcionamiento de las Regiones administrativas de planeación pero este marco se limita al interés que expresan los entes territoriales para desarrollar estos esquemas y se queda corto al no tener fuentes de financiación a parte de los propios entes, pero define herramientas interesantes como las zonas de superación de la pobreza y los fondos de desarrollo territorial.

REFERENCIAS

- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución de 1991.
- Betancur Escobar, L. I. (2013). Descentralización por asociatividad. En L. E. Estupiñan Achury, *Asociatividad territorial*. (págs. 185-212). Editorial Universidad del Rosario. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1b18x7q.11>
- Congreso de la República. (2011). Ley 1454.
- DNP. (2013). *DEFINICIÓN LEGAL Y FUNCIONAL DE LOS ESQUEMAS ASOCIATIVOS DE ENTIDADES TERRITORIALES EN COLOMBIA*. Obtenido 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>
- Estupiñan Achury, L. (2013). La asociatividad territorial. Estrategia central de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en Colombia. Un pasado con pocos réditos y un futuro lleno de expectativas. En L. & Estupiñan Achury, *Asociatividad territorial*. (págs. 133-166). Editorial Universidad del Rosario. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1b18x7q.9>
- Región central RAPE. (16 de 05 de 2016). *regioncentralrape.gov.co*. Obtenido de <http://regioncentralrape.gov.co/que-es-la-rape/>
- Rodriguez María, A. J. (2013). LA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL EN COLOMBIA. UNA CARACTERIZACIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS Y LAS ÁREAS METROPOLITANAS, EN CUANTO A MUNICIPIOS Y LAS ÁREAS METROPOLITANAS, EN CUANTO A SU FUNCIÓN E IMPACTO SOBRE EL TERRITORIO. Barcelona, España. Obtenido de https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099.1/20003/AlbertoJoseRodriguez_TFM.pdf
- Zuluaga gil, R. (2013). La asociatividad territorial en Colombia. Especial referencia a las áreas. En L. & Estupiñan Achury, *Asociatividad territorial*. (págs. 229-242). Editorial Universidad del Rosario. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1b18x7q.13>