



Programa de
Estudios de la
Alianza del
Pacífico



RAP PACÍFICO: INICIATIVA DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN CONJUNTA DEL PACÍFICO COLOMBIANO

José Miguel Terán

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL PEAP

ISSN-e 2462-8905
Número 6 | Julio 2017

Rector: Francisco Piedrahita Plata
Secretaria general: María Cristina Navia Klemperer
Director académico: José Hernando Bahamón Lozano

Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias sociales: Jerónimo Botero Marino
Decano de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas: Hector Ochoa Diaz
Decano de la Facultad de Ingeniería: Gonzalo Vicente Ulloa Villegas

Director del Centro de Investigaciones CIES: Enrique Rodríguez Caporalli
Director del Programa de Estudios de la Alianza del Pacífico: Vladimir Rouvinski
Director del Consultorio de Comercio Exterior: Jose Roberto Concha Velasquez
Director Centro de Investigación en Economía y Finanzas: Julio Cesar Alonso Cifuentes
Directora de la Oficina de Relaciones Internacionales: Piedad Gomez Franco

Universidad Icesi

Programa de Estudios de la Alianza del Pacífico (PEAP)
Calle 18 No. 122-135 (Pance), Cali - Colombia
Teléfono: +57 (2) 555 2334
Fax: +57 (2) 555 1441
www.icesi.edu.co/peap

Comité Editorial	Julio Cesar Alonso Cifuentes
Jerónimo Botero Marino	Piedad Gomez Franco
Francisco Hector Ochoa Diaz	Uram Anibal Sosa Aguirre
Gonzalo Vicente Ulloa Villegas	Vladimir Rouvinski
Jose Roberto Concha Velasquez	Adolfo A. Abadía
Juan Pablo Milanese	

Edición
Programa de Estudios de la Alianza del Pacífico (PEAP)

Coordinación editorial
José Miguel Terán | jmteran@icesi.edu.co

Diseño editorial y Diseño Portada
Johanna Trochez
LaDeLasVioletas | ladelasvioletas@gmail.com

El Programa de Estudios de la Alianza del Pacífico (PEAP) no se hace responsable de las ideas expuestas bajo su nombre, las ideas publicadas, los modelos teóricos expuestos o los nombres aludidos por el(los) autor(es) de los artículos. El contenido es responsabilidad exclusiva del(los) autor(es), y no reflejan la opinión de las directivas de la Universidad Icesi, del Programa de Estudios de la Alianza del Pacífico (PEAP), de las Facultades de Derecho y Ciencias Sociales, Ciencias Administrativas y Económicas, Ingeniería o de los editores de la SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL PEAP.

Con la participación de



Fundación
para el Desarrollo
Integral del Pacífico



Mapa de la Región Administrativa y de Planificación del Pacífico - RAP Pacífico

Contenido

Julio 2017
Número 6

Presentación	6
Resumen ejecutivo	7
Recomendaciones	9
Introducción	11
Qué son las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP)	12
<i>La discusión abierta de las RAP como muestras de la descentralización en Colombia</i>	14
La regionalización de Colombia a través de las RAP	16
La continuidad del desarrollo de la RAP en la LOOT	18
<i>El OCAD como un incentivo para la formación de RAP</i>	21
La RAP-Pacífico: muestra más reciente de la descentralización y de la asociatividad	22
<i>Desafíos de la RAP-Pacífico : las brechas a cerrar en la región</i>	25
<i>Desafíos de la RAP-Pacífico : viabilidad funcional y financiera</i>	28
Funciones de la RAP-Pacífico	28
Gobernaciones departamentales	30
La Nación	31
Sector privado	32
Conclusiones	33
Bibliografía	34

La serie de DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL PEAP son informes o avances que documentan la actividad realizada por académicos, estudiantes y otros actores que comparten el interés común de estudiar los aspectos sociales, económicos, políticos y naturales que acontecen en la zona geográfica conformada por la Alianza del Pacífico con el propósito de consolidar un trabajo investigativo de carácter multidisciplinar para comprender y aprovechar las oportunidades que ofrece la región en un lenguaje sencillo y accesible.

Programa de
Estudios de la
Alianza del
Pacífico



RAP Pacífico: iniciativa de planificación y gestión conjunta del Pacífico colombiano

José Miguel Terán
Coordinador del Programa
de Estudios de la Alianza del
Pacífico, PEAP, Universidad
Icesi

José Miguel Terán

Correo electrónico:
jmteran@icesi.edu.co;
teran.obando@gmail.com

Presentación

El presente *policy paper* tiene por finalidad socializar la recientemente conformada Región Administrativa y de Planificación del Pacífico (RAP-Pacífico o simplemente RAP). Con el paper se busca presentar una descripción de la RAP-Pacífico, haciendo particular énfasis en el contexto institucional en el que se da la misma, adicionalmente presenta un breve análisis de las oportunidades y desafíos que enfrenta. El mismo concluye que la RAP-Pacífico representa, desde una mirada institucional, la más reciente muestra de la regionalización como alternativa a la centralización y de la asociatividad de entidades territoriales, pero al mismo tiempo se constituye como un nuevo impulso de las labores de planeación regional y representa una oportunidad para gestionar el desarrollo del Pacífico colombiano.

Lo anterior parte de la pregunta de las características de una RAP y cómo la misma se ubica dentro del espectro de entidades territoriales en el contexto de los impulsos de descentralización del Estado colombiano. En necesario iniciar indicando que en la actualidad la región del Pacífico colombiano se encuentra conformada por los Departamentos que tienen territorios sobre el litoral del Pacífico, estos son: Nariño, Cauca, Valle del Cauca y Choco, cada uno con sus particularidades y niveles diferentes de desarrollo pero que comparten su posición estratégica frente al Pacífico colombiano.

Frente a lo anterior, el paper se enmarca en dos coyunturas relevantes para la región del Pacífico colombiano que están interrelacionadas; la primera es que el Pacífico local genera un interés sin precedentes desde el punto de vista gubernamental como empresarial, incluso parece haber un cambio en las representaciones que la población tiene al respecto de la región; la segunda es la relevancia de la región Asia-Pacífico, fenómeno que ha hecho que muchas de las estrategias de política pública y empresariales se vuelquen hacia dicha región, Colombia no ha sido ajena a esas acciones.

El paper se publica en esa coyuntura de un elevado interés hacia el Pacífico colombiano, donde varios actores locales comienzan a tener un rol de liderazgo en torno al desarrollo de la región. Con base en ese interés, y con la intención de dar a conocer el rol de la RAP-Pacífico en torno al mismo, se realizaron dos

eventos en la ciudad de Cali, estos fueron: el Foro *Pacífico es Uno: Construyendo una visión compartida de la competitividad*,¹ llevado a cabo el 15 de febrero de 2017, y el *Conversatorio Retos y Oportunidades del Pacífico como Región Administrativa y de Planificación, RAP-Pacífico*,² del 30 de marzo del mismo año. Sobre las conferencias y discusiones que se dieron en los mismos, se estructuró el presente paper. Se espera que el mismo pueda nutrir posteriores discusiones y sea un insumo que apoye la viabilidad de la RAP-Pacífico.

Resumen ejecutivo

- Actualmente es un punto común afirmar que Colombia es un país de regiones y que su desarrollo depende necesariamente de éstas. En ese sentido, la idea de región del Pacífico se ha reforzado en la actualidad, entre otras, por la estructuración de la Región Administrativa y de Planificación del Pacífico, conformada por los Departamentos con territorio sobre la cuenca del Pacífico: Nariño, Cauca, Valle del Cauca y Chocó.
- Las RAP hacen parte del género amplio de esquemas asociativos que surgen como instrumentos de articulación y desarrollo territorial para abordar problemas y temáticas que, por su naturaleza y dimensión, no pueden ser atendidas en forma efectiva de manera individual. Son consideradas procesos de arriba-abajo (*top-down process*) en la medida que se da como parte de un proceso de descentralización planificado en la que tienen prioridad actores del gobierno departamental, su Asamblea, así como el Congreso.
- La conformación de una región puede fundamentarse en varios elementos, por ejemplo, el geográfico, el económico, el cultural, el social, incluso puede obedecer a criterios caprichosos o de conveniencias de grupo. Frente a esa diversidad, el paper prioriza las consideraciones políticas y jurídicas de conformación de las regiones en Colombia, en ese sentido se parte de lo que está dado y es el Pacífico considerado como región conformada por los Departamentos que tienen territorios sobre el océano Pacífico en Colombia.
- La Constitución Política de 1991 renovó los parámetros de la descentralización, sin embargo, le dio continuidad a los que existían con anterioridad y que se han mantenido estables hasta la actualidad. Con la Constitución, el constituyente intentó resolver el debate histórico entre centralismo/descentralización y le propuso al país un modelo de Estado unitario con autonomía de sus entidades territoriales. En la norma suprema se reconocen como entidades territoriales a los municipios, los Departamentos, los distritos, los territorios indígenas y las RAP.

Las RAP hacen parte del género amplio de esquemas asociativos que surgen como instrumentos de articulación y desarrollo territorial para abordar problemas y temáticas que, por su naturaleza y dimensión, no pueden ser atendidas en forma efectiva de manera individual.

1 La agenda del evento puede ser consultada en: <https://goo.gl/e93LJ6>. El streaming del evento puede ser consultado en: <https://goo.gl/imHuYU>

2 La agenda del evento puede ser consultada en: <https://goo.gl/RRTs83>. El streaming del evento puede ser consultado en: <https://goo.gl/h15ynE>.

La asociatividad se presenta, en consecuencia, como una necesidad para el desarrollo de estrategias conjuntas en un espacio geográfico determinado, se requiere de esquemas asociativos que permitan abordar la planificación y gestión estratégica en ámbitos supradepartamentales o regionales.

- Según la Corte Constitucional la descentralización es una técnica de administración en virtud de la cual se produce un traspaso de funciones y atribuciones del poder central a entidades periféricas, para que las ejerzan con un amplio grado autonomía.
- Frente a los procesos de descentralización, el ejecutivo, el legislador y el juez constitucional, optaron por reducir la descentralización política y administrativa a su mínima expresión y parecen coincidir que en Colombia se debe perpetuar el modelo de Estado centralista, donde la discusión acerca de la descentralización se ha enfocado en el aspecto fiscal.
- La descentralización en regiones tiene ventajas como desventajas; entre las ventajas, por ejemplo, descongestionar el poder, defender el particularismo local a través de la solución de necesidades que se conocen, y permitir la educación de los futuros hombres públicos de manera más directa; y las desventajas son, entre otras, debilitar el poder central y disminuir su fuerza decisoria en la atención de necesidades colectivas e integrar o confundir peligrosamente las funciones políticas con las administrativas.
- La regulación del proceso de conformación de la RAP indica que “dos o más departamentos podrán constituirse <sic> 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” (artículo constitucional 306). Lo que resulta de la unión de los Departamentos son las RAP, siguiendo con el proceso, el artículo 307 de la Constitución indica que la RAP debe, primero, tener la aprobación del Congreso y, posteriormente, ser refrendada por los ciudadanos de los Departamentos.
- La norma suprema del 91 continúa la línea de supradepartamentalidad de las regiones de la anterior constitución, a pesar de que este tipo de entidad despierta tanto pasiones como desconfianza y escepticismo. La asociatividad se presenta, en consecuencia, como una necesidad para el desarrollo de estrategias conjuntas en un espacio geográfico determinado, se requiere de esquemas asociativos que permitan abordar la planificación y gestión estratégica en ámbitos supradepartamentales o regionales.
- La Constitución sentó bases renovadas para que se diera la descentralización hacia las regiones, a pesar de sus limitaciones creó el marco normativo para la consolidación de esquemas asociativos. Sin embargo, estas normas no tuvieron el desarrollo que la misma Constitución indica en el artículo 288, “la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales”, hasta la expedición de la Ley 1454 de 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT).
- La LOOT contempla la asociatividad del tipo de la RAP como una herramienta que permite abordar de manera mancomunada, el diseño, implementación y ejecución de políticas, programas, proyectos y acciones

de desarrollo de interés común para las autoridades territoriales. Por lo tanto, el conjunto de disposiciones que dan soporte normativo al enfoque regional asociativo está orientado a fortalecer la institucionalidad para el diseño e implementación de políticas regionales diferenciadas a nivel territorial. Según la normatividad vigente las RAP tienen personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

- Es importante resaltar que existe una coincidencia que juega a favor de la RAP-Pacífico, esta es que en el Órgano Colegiado de Administración y Decisión, OCAD, de la Región Pacífico coinciden los mismos Departamentos de la RAP-Pacífico. Los OCAD son integrados por miembros de los tres niveles de gobierno en donde se evalúa, viabiliza, aprueba y prioriza la conveniencia y oportunidad de financiar proyectos con los recursos del Sistema General de Regalías destinados para el desarrollo regional.
- La RAP-Pacífico debe tener como una de sus principales características la articulación de actores, donde no sólo se deja el trabajo a los actores públicos, sino que integra la participación de los sectores privados para fortalecer las iniciativas de planeación y ejecución, y la academia proporcionando conocimiento y experticia técnica. La premisa de la RAP es lograr articular el trabajo mancomunado entre estos sectores adicionando, para la región del Pacífico, la participación de las comunidades.
- La RAP puede jugar un rol importante para potenciar los territorios, a través de la articulación regional, frente a la internacionalización hacia el Asia-Pacífico. Sobre todo, de cara a la participación de Colombia en la Alianza del Pacífico, la cual se ha convertido en la principal iniciativa de política exterior del país y que tiene un énfasis marcado en reforzar los lazos con esa región.
- El paper concluye que la RAP-Pacífico representa la más reciente muestra de la regionalización y de asociatividad de entidades territoriales, pero al mismo tiempo se constituye como un nuevo impulso de las labores de planeación regional y representa una oportunidad para gestionar el desarrollo del Pacífico colombiano. Sin embargo, cuenta con un campo de acción limitado por su propia institucionalidad y por las realidades del Pacífico colombiano, no obstante, puede influir de manera positiva en esas mismas realidades a través de la planificación conjunta frente a problemáticas comunes a la región, la cual es su principal función.

El paper concluye que la RAP-Pacífico representa la más reciente muestra de la regionalización y de asociatividad de entidades territoriales, pero al mismo tiempo se constituye como un nuevo impulso de las labores de planeación regional y representa una oportunidad para gestionar el desarrollo del Pacífico colombiano.

Recomendaciones

1. **La RAP-Pacífico tiene la potencialidad de articular y promover el desarrollo de la región del Pacífico colombiano.** La asociatividad territorial, que se concreta con la RAP-Pacífico, debe funcionar como una estrategia de articulación que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de los territorios; asimismo, servir para la definición de políticas y modos de gestión regional y subregional.

La principal función de la RAP Pacífico debe ser la planificación. Por las características de la RAP Pacífico puede abordar la planificación y gestión estratégica en ámbitos supradepartamentales o regionales. En esa medida, la institución debe ser un ente de planificación para que establezca una visión común a seguir en el Pacífico colombiano con la finalidad de reducir las brechas del territorio.

2. La RAP-Pacífico debe promover una planificación supradepartamental.

Es un mecanismo idóneo para aprovechar potencialidades y superar “cuellos de botella” en la gestión de un territorio ampliado, que normalmente va más allá de los límites de cada entidad territorial, con el fin de articular e integrar objetivos, políticas, programas, proyectos y acciones en el Pacífico colombiano.

3. La principal función de la RAP-Pacífico debe ser la planificación.

Por las características de la RAP-Pacífico puede abordar la planificación y gestión estratégica en ámbitos supradepartamentales o regionales. En esa medida, la institución debe ser un ente de planificación para que establezca una visión común a seguir en el Pacífico colombiano con la finalidad de reducir las brechas del territorio (Velasco, 2017).

4. La RAP-Pacífico debe articular los actores del territorio.

La RAP debe tener un rol articulador de las agendas e intereses de la multiplicidad de actores que confluyen en su territorio (entre otros, actores públicos, privados, comunidades afrodescendientes e indígenas, campesinos). La premisa de la RAP es lograr articular el trabajo mancomunado entre estos sectores donde debe buscar la convergencia de las iniciativas.

5. La RAP-Pacífico debe generar institucionalidad que no esté sometida a los ciclos políticos.

Al ser los esquemas asociativos entre entidades territoriales un fenómeno de naturaleza eminentemente voluntaria de las autoridades territoriales, la RAP queda sometida a los cambios administrativos. En ese sentido, se debe propender por crear una institucionalidad que no dependa de los mismos.

6. La asignación de recursos para la RAP debe ser una prioridad de la agenda pública nacional y departamental.

Debe existir un compromiso expreso de financiación departamental para la RAP, asimismo cada Gobernación puede aplicar a proyectos que se ejecuten con financiación por del Sistema General de Regalías para lograr esa finalidad. Adicionalmente, se deben realizar las gestiones por parte de actores como los Gobernadores, la bancada de Congresistas de los Departamentos que conforman la región, las directivas de programas enfocados en el Pacífico, entre otros, para solicitar recursos de la Nación.

7. Se debe especificar qué competencias cederán los Departamentos y la Nación para la funcionalidad de la RAP-Pacífico.

La creación de la RAP se basa en políticas estratégicas que vinculan a los territorios. Si bien se debe trabajar sobre las problemáticas comunes, existe la preocupación de que la RAP suplante a los Departamentos, para que esta preocupación no desestime el apoyo a la RAP, las entidades territoriales y la Nación deben definir qué competencias tendrá la misma.

8. Es indispensable que la RAP-Pacífico cuente con un órgano técnico que proponga y desarrolle programas, proyectos y acciones.

definición de las políticas debe quedar en cabeza de las administraciones departamentales, para que esa influencia sirva como un incentivo a su apoyo a la RAP. No obstante, debe tener un brazo técnico que conozca el territorio y las particularidades de implementación de los objetivos y políticas que se definan, para ello es importante contar con un Director y un equipo que tenga experiencia técnica.

9. En la gobernanza de la RAP-Pacífico debe quedar establecido el acompañamiento/asesoría y el compromiso del sector privado y la academia. La articulación de estos actores es fundamental en la medida que tienen recursos distintos a los de las entidades territoriales y no están sometidos a los ciclos políticos, además pueden aportar al desarrollo y promoción de proyectos específicos. Adicionalmente, a estos actores se les debe otorgar responsabilidades y una participación activa que pueden promover la sostenibilidad en el tiempo.

10. La RAP-Pacífico debe generar conocimiento. Debe ser una especie de tanque de pensamiento, a través del que se genere información, iniciativas y lineamientos para la planificación en prospectiva de generar un escenario de desarrollo a futuro con proyectos de impacto regional de largo plazo. Para ello es necesario el trabajo conjunto expuesto en el punto 4 y 9.

11. La RAP-Pacífico podría ser secretaria técnica del OCAD Pacífico. Existe una coincidencia que juega a favor de la RAP-Pacífico y es la creación y participación de los mismos Departamentos en el OCAD del Pacífico. Al ser la secretaría técnica un órgano que debe existir en los OCAD, asumir ese rol posibilita la sostenibilidad de la entidad asociativa en el tiempo y permite promover proyectos de impacto regional.

En la gobernanza de la RAP-Pacífico debe quedar establecido el acompañamiento/asesoría y el compromiso del sector privado y la academia. La articulación de estos actores es fundamental en la medida que tienen recursos distintos a los de las entidades territoriales y no están sometidos a los ciclos políticos, además pueden aportar al desarrollo y promoción de proyectos específicos.

Introducción

Actualmente es un punto común afirmar que Colombia es un país de regiones y que su desarrollo depende necesariamente de éstas. En ese sentido, el Pacífico colombiano considerado como región -apartado de la concepción natural-, es una idea que viene tomando relevancia. La región se conforma actualmente por los Departamentos que hacen parte de la cuenca del Pacífico, de norte a sur, a saber: Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño.

La idea de región del Pacífico se ha reforzado en la actualidad por la relevancia del Pacífico global, que se evidencia en la denominación de este Siglo como *The Pacific Age* (The Economist); a esto lo refuerza el renovado interés comercial de cara a las economías asiáticas, impulsado actualmente por el proceso de integración de la Alianza del Pacífico; y por iniciativas de política doméstica como el Plan Todos Somos Pacífico y, recientemente, por la estructuración de la Región Administrativa y de Planificación del Pacífico. Todas estas realidades han suscitado un interés sin precedentes en el Pacífico

colombiano, territorio que ha estado sometido a un abandono sistemático por parte de varios actores sociales y la población en general.

En ese marco, el *policy paper* busca presentar una descripción de la RAP-Pacífico, haciendo particular énfasis en el contexto institucional en el que se da, presentando además un breve análisis de las oportunidades y desafíos que enfrenta. Inicialmente es necesario especificar que la RAP-Pacífico es una iniciativa que se encuentra conformada por las gobernaciones de Nariño, Cauca, Valle del Cauca y Chocó,³ con la idea de conformar un bloque de integración regional para promover su desarrollo integral conjunto (Revista Integración Pacífico, 2014).

La RAP-Pacífico representa la más reciente muestra de la regionalización y de asociatividad de entidades territoriales, pero al mismo tiempo se constituye como un nuevo impulso de las labores de planeación regional y representa una oportunidad para gestionar el desarrollo del Pacífico colombiano.

El mismo concluye que la RAP-Pacífico representa la más reciente muestra de la regionalización y de asociatividad de entidades territoriales, pero al mismo tiempo se constituye como un nuevo impulso de las labores de planeación regional y representa una oportunidad para gestionar el desarrollo del Pacífico colombiano. Sin embargo, cuenta con un campo de acción limitado por su propia institucionalidad y por las realidades de esa región, sin que esto necesariamente obstruya la posibilidad de influir de manera positiva en esas mismas realidades a través de la planificación conjunta frente a problemáticas comunes a la región, la cual es su principal función.

Para llegar a dicha conclusión el texto desarrolla cuatro secciones adicionales a esta introducción (1): en primera instancia se presentará qué son las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) con base en el análisis del marco jurídico de este tipo de iniciativas (2); posteriormente se destacará la importancia de las RAP en los procesos de regionalización en el país (3); se proseguirá con un análisis de la Ley de Ordenamiento Territorial, y se profundizará sobre el Sistema General de Regalías (4), finalmente, con el marco de análisis desarrollado, se estudiará el caso de la RAP-Pacífico, donde se resaltarán las motivaciones de su constitución y algunas oportunidades y desafíos que presenta (5). Hace parte integral de las conclusiones las recomendaciones presentadas en la primera parte del texto. Con lo anterior explicado, se continua con el desarrollo del *paper*.

Qué son las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP)

Es necesario iniciar indicando que las RAP hacen parte del género amplio de esquemas asociativos, los cuales, según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), surgen como instrumentos de articulación y desarrollo territorial para abordar problemas y temáticas que, por su naturaleza y dimensión, no pueden ser atendidas en forma efectiva de manera individual. En sentido estricto, una asociación territorial significa una relación legal entre dos o más entidades, mancomunadas sobre una base formal y contractual y

³ La Constitución Política de Colombia de 1991 estableció que la división política administrativa de la Nación se fundamentará en entidades territoriales de segundo nivel denominados Departamentos (en los que la máxima autoridad administrativa es el Gobernador), que a su vez están divididos en entidades de tercer nivel denominados municipios (que son las ciudades).

que por ende al trabajar asociadamente con otras entidades, las instituciones suman sus recursos (técnicos, organizacionales, humanos, financieros entre otros), para atender propósitos comunes de desarrollo estratégicos y específicos (Departamento Nacional de Planeación, 2012).

Una región es una concepción que toca varios elementos que pueden fundamentar su conformación, por ejemplo, el geográfico, el económico, el cultural y el social, lo anterior en la medida que se intenta circunscribir un fenómeno a un espacio y tiempo determinado que incluso puede romper la continuidad geográfica (Pineda Giraldo, 1993). Otras veces la conformación de una región obedece a criterios caprichosos o de conveniencias de grupo (Acosta, 2001). Esas consideraciones están abiertas a discusión y desarrollos teóricos que el presente texto no busca profundizar, por el contrario, se partirá de lo que está dado y es que el Pacífico se considera aquella región conformada por los Departamentos que tienen territorios sobre el océano Pacífico en Colombia.

No obstante, lo anterior prioriza, de una u otra forma, las consideraciones políticas y jurídicas de conformación de las regiones en Colombia, lo cual es el fundamento de esta sección: la región desde su concepción institucional. En ese sentido, las asociaciones, como lo es la RAP, hay que considerarlas bajo un enfoque de desarrollo territorial, que sitúa al territorio como sujeto y protagonista de los esfuerzos de desarrollo y gobernanza en el ámbito regional y local, bajo el liderazgo de las autoridades territoriales (Departamento Nacional de Planeación, 2012).

Se parte, entonces, desde las propuestas de organización territorial del Estado de la denominada vertiente francesa, donde el modelo regional intermedio se da como parte de un proceso de descentralización planificado, en el cual predominan las divisiones territoriales a las que se les otorga descentralización administrativa (Vidal Perdomo, 2001). Se comparte una visión similar de construcción de las regiones con el regionalismo,⁴ donde son consideradas procesos de arriba-abajo (*top-down process*) en el que un conjunto de políticas y proyectos formales buscan crear instituciones (Rojas y Terán, 2016).

Lo anterior ha hecho que autores como Jaime Vidal (2001) presenten una afinidad con el modelo de Estado regional, en el cual las regiones son consideradas entidades políticas y administrativas, modelo que representa una alternativa a los Estados federales y centralistas. Este modelo de Estado se ha entendido también como respuesta al carácter disperso y poco eficiente de los modelos centralizados que pueden propiciar externalidades no deseables (Herrera Llanos, 2002).

A pesar de ello, Vidal afirma que lo que se plasmó en la Constitución Política de Colombia de 1991 (CP 91) es que la región tiene simplemente vocación administrativa, idea que se comparte en la medida que las funciones y reglamentos, incluso la existencia de las regiones, depende del legislador, cuestión que ha ratificado la Corte Constitucional. A pesar de ello, también

Una asociación territorial significa una relación legal entre dos o más entidades, mancomunadas sobre una base formal y contractual y que por ende al trabajar asociadamente con otras entidades, las instituciones suman sus recursos (técnicos, organizacionales, humanos, financieros entre otros), para atender propósitos comunes de desarrollo estratégicos y específicos.

⁴ Las propuestas del regionalismo en Relaciones Internacionales tienen como unidad central de análisis el Estado, en la medida que en el ámbito internacional se le considera el principal actor desde varias vertientes teóricas.

se acoge la idea de ese autor, quien a su vez cita a Ramón Martín Mateo (1984), donde el Estado regional se considera una respuesta a una realidad político-territorial singular donde se debería asignar poderes importantes a las regiones (Vidal Perdomo, 2001). Con este punto de partida se hace inevitable, en el análisis del desarrollo institucional de las RAP, reseñar brevemente la discusión de la descentralización.

La discusión abierta de las RAP como muestras de la descentralización en Colombia

Con esas normas se sentaron las bases del proceso de la descentralización político-administrativa en Colombia, la que se consolidaría y armonizaría con la CP 91, norma superior que estableció los parámetros de la descentralización que se han mantenido estables hasta la actualidad bajo el principio de unidad y el modelo de Estado unitario.

Es necesario hacer referencia a las consideraciones alrededor de la descentralización, a pesar que no sea el objetivo del texto, porque la RAP se considera, según la Gobernadora del Valle del Cauca, Dilian Francisca Toro, como una herramienta para lograr la descentralización real, no como un simple cumplimiento de la cuota de descentralización desde el gobierno nacional (Toro, 2017). En el mismo sentido argumentan Elvia Mejía, Ex Directora del que fuera el Corpes Costa Atlántica, al indicar que las RAP se constituyen como un indicador de las presiones de la región frente al centralismo (Mejía, 2017), y Diego García, Director Ejecutivo de la RAP Región Central, quien argumenta que con las RAP cambia el escenario de la institucionalidad con un ejercicio de descentralización, donde las regiones inician a actuar y a tramitar sus exigencias, frente al Gobierno Nacional, en bloque (García, 2017).

La discusión en torno a la centralización/descentralización tiene origen desde el comienzo de la República de tal forma que los orígenes del centralismo están ligados, entre otras cosas, a las dinámicas económicas relacionadas con la posición centralizada de las industrias en el denominado Triángulo del Oro, que tenía sus ejes fundamentales en Bogotá, Cali y Medellín, posición privilegiada que posteriormente se reforzó con el modelo de sustitución de importaciones que terminó al final de los 80s (Acosta, 2001). En esa década abundaron movimientos sociales que probaron la imposibilidad de manejar los asuntos regionales desde Bogotá; simultáneamente, responder al fenómeno de la globalización demandó una mayor descentralización político-administrativa. Estos hechos promovieron la expedición de normatividad como la Ley 14 de 1983, que procuró fortalecer los tributos territoriales; el Acto legislativo 01 de 1986, que proclamó la elección popular de alcaldes; y de la Ley 12 del mismo año que estableció las transferencias del IVA a las entidades territoriales (Soto, 2003).

Entre otras, con esas normas se sentaron las bases del proceso de la descentralización político-administrativa en Colombia, la que se consolidaría y armonizaría con la CP 91, norma superior que estableció los parámetros de la descentralización que se han mantenido estables hasta la actualidad bajo el principio de unidad y el modelo de Estado unitario. Bajo ese principio el Estado es el que asigna las competencias y establece la organización en el nivel territorial, y el Congreso es quien regula dicha organización (Soto, 2003). La Corte Constitucional, en Sentencia C-216 de 1994, se pronunció al respecto del significado de Estado unitario en los siguientes términos:

El Estado unitario supone el principio de la centralización política, que se traduce

en unidad de mando supremo, unidad en todos los ramos de la legislación, unidad en la administración de justicia y, en general, unidad en las decisiones de carácter político que tienen vigencia para todo el espacio geográfico nacional. La centralización política no es otra cosa que una jerarquía constitucional reconocida dentro de la organización jurídica del Estado. Pero la centralización política no es incompatible con la descentralización administrativa, ni con la autonomía de las entidades regionales.

La conclusión hecha por Soto (2003) en su momento aún tiene vigencia en la medida que no se han dado cambios significativos, a parte de la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) -tema que se tratará brevemente más adelante. El autor argumenta que frente a los procesos de descentralización, el ejecutivo, el legislador y el juez constitucional, optaron por reducir la descentralización política y administrativa a su mínima expresión y parecen coincidir que en Colombia se debe perpetuar el modelo de Estado centralista, donde la discusión acerca de la descentralización se ha centrado en el aspecto fiscal.

Sin embargo, también es necesario destacar que la Corte Constitucional ha señalado, más recientemente en la Sentencia C-624 de 2013, que la descentralización es una técnica de administración en virtud de la cual se produce un traspaso de funciones y atribuciones del poder central a entidades periféricas, para que las ejerzan con un amplio grado autonomía. Al respecto del último principio ha sido reiterativa en indicar que el núcleo esencial de la autonomía en las entidades territoriales está compuesto por: (i) Derecho de las entidades territoriales a gobernarse por autoridades propias (artículos superiores 299, 303 y 305, para los Departamentos, y 312, 314 y 318, para los Municipios), (ii) Derecho de las entidades territoriales a gestionar sus propios intereses y ejercer las competencias que les correspondan (artículos 298 y 311), (iii) Derecho de las entidades territoriales a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y a participar en las rentas nacionales (artículos 295 317, 356 y 357,⁵ 360 y 362), y el (iv) Derecho de las entidades territoriales a administrar sus recursos.

Frente a las posiciones presentadas es necesario resaltar que desde el punto de vista administrativo la descentralización en regiones tiene ventajas como desventajas; entre las ventajas, por ejemplo, descongestionar el poder, defender el particularismo local a través de la solución de necesidades que se conocen y permitir la educación de los futuros ciudadanos de manera más directa; y las desventajas son, entre otras, debilitar el poder central y disminuir su fuerza decisoria en la atención de necesidades colectivas e integrar o confundir peligrosamente las funciones políticas con las administrativas (Diez, 1985, tomado de Herrera Llanos, 2002), adicionalmente, existe un temor motivado a que las entidades territoriales abusen de la descentralización, sobre todo en relación con los recursos financieros.

5 Estas dos fuentes de transferencias fueron luego reemplazadas por un sistema unificado con el acto legislativo 01 de 2001.

Frente a los procesos de descentralización, el ejecutivo, el legislador y el juez constitucional, optaron por reducir la descentralización política y administrativa a su mínima expresión y parecen coincidir que en Colombia se debe perpetuar el modelo de Estado centralista, donde la discusión acerca de la descentralización se ha centrado en el aspecto fiscal.

Las RAP podrían ser las entidades de interlocución con la Nación, lo que generaría oportunidades para el desarrollo del talento local y para la planeación de su propio territorio.

Con la CP 91 el constituyente intentó resolver el debate histórico entre centralismo/descentralización y le propuso al país un modelo de Estado unitario con autonomía de sus entidades territoriales (Soto, 2003), resultando que en la norma suprema se estableciera que Colombia es un Estado organizado en forma de Republica Unitaria con autonomía de sus entidades territoriales. En ella se reconocen como entidades territoriales a los municipios, los Departamentos, los distritos, los territorios indígenas y las RAP. Con este punto de partida, reconociendo la complejidad del tema, a continuación se presentará un análisis centrado en la regionalización o asociatividad a través de las RAP.

La regionalización de Colombia a través de las RAP

En el contexto de la discusión de la descentralización, es necesario iniciar con el reconocimiento, como lo hizo Tatiana Escobar Fadul, Subdirectora de Desarrollo Territorial y Sostenible del Departamento Nacional de Planeación, DNP, que las RAP podrían ser las entidades de interlocución con la Nación, lo que generaría oportunidades para el desarrollo del talento local y para la planeación de su propio territorio (Escobar Fadul, 2017). Sin embargo, para llegar a esta conclusión debe retomarse el desarrollo histórico de la institución, en la medida que, desde la administración de Belisario Betancur, en 1985, con la Ley 76 se crearon las regiones de planificación, siendo la primera la de la Costa Atlántica, además se establecieron las facultades para la creación de otras análogas en los territorios del país (Acosta, 2001).

Con dicha ley se dio viabilidad jurídica a los denominados Consejos Regionales de Política Económica y Social (CORPES). Los CORPES surgieron como una iniciativa de división del territorio nacional para la planificación del desarrollo y ante la imposibilidad práctica de que existiesen otras entidades territoriales, a parte de los municipios y Departamentos, por el modelo adoptado de centralización política y la descentralización administrativa (Espinosa Faciolince, 1998 y Acosta, 2001), el cual se mantiene hasta la actualidad.

En los 80s sólo la Costa Atlántica reunió los requisitos para denominarse región, pero se conformaron cuatro más tentativamente: Centro Oriente (la de más heterogénea conformación); Orinoquia; Amazonía y Occidente, de la que hacían parte los cuatro Departamentos del Pacífico más Antioquia, Caldas, Risaralda y Quindío (Acosta, 2001). En relación con esas construcciones tradicionales de las regiones, Pineda (1993) afirmaba que no existe una coincidencia en términos culturales y geográficos, mostrando la artificialidad de las mismas (Pineda, 1993) evidenciada de alguna forma en el cambio de la región Occidente a lo que posteriormente fuese la región Sur-Occidente y en la actualidad es Pacífico, con diferencias significativas entre sí.

Desde inicios de la década de 1990, sobre todo con la expedición de la CP 91, se creó el marco institucional de las RAP. La Constitución Política en sus artículos 285, 307 y 321 ofrece la posibilidad de desarrollar una nueva forma de relación entre la nación y los territorios, según el artículo superior 286 se podrá

darles el carácter de “entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”. Por la Constitución, la región queda ubicada como un tipo de entidad territorial en el marco de un Estado centralista (Vidal Perdomo, 2001).

Con la creación de figuras de integración territorial se busca modificar la manera tradicional en la que el Estado planea y asigna recursos de inversión. No obstante, el andamiaje jurídico actual convierte a los departamentos y municipios -y por la misma lógica a las RAP en su calidad de entidades territoriales-, en agentes delegados del nivel central para la ejecución de recursos e implementación de políticas (Soto, 2003).

Según Jaime Vidal, la norma suprema del 91 continúa la línea de supradepartamentalidad de las regiones de la anterior constitución, a pesar que este tipo de entidad despierta tanto pasiones como desconfianza y escepticismo (Vidal Perdomo, 2001). La asociatividad se presenta, en consecuencia, como una necesidad para el desarrollo de estrategias conjuntas en un espacio geográfico determinado, y requiere, por ende, la conformación de esquemas asociativos que permitan abordar la planificación y gestión estratégica en ámbitos supradepartamentales o regionales (Departamento Nacional de Planeación, 2012).

La regulación del proceso de conformación de la RAP indica que “dos o más departamentos podrán constituirse <sic> 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” (artículo constitucional 306). No exige la Constitución similitud sociológica ni que los departamentos sean vecinos (Vidal Perdomo, 2001). Lo que resulta de la unión de los Departamentos son las RAP, siguiendo con el proceso, el artículo 307 indica que la RAP debe, primero, tener la aprobación del Congreso y posteriormente, ser refrendada por los ciudadanos de los Departamentos.

La conversión de la regionalización en RAP responde a la evolución de la institución, donde las Regiones se estructuran como entidades de naturaleza administrativa que, conforme lo establece el artículo 306, gozarían de los mismos atributos generales de las entidades descentralizadas y, particularmente, de los establecimientos públicos, además de gozar la naturaleza de entidad territorial (Chávez Marín, 2003).

A pesar de los avances normativos de la CP 91, existen algunas limitaciones en el desarrollo del impulso descentralizador a través de la asociatividad de las entidades territoriales. Entre otras se pueden destacar que el trámite de creación debe iniciar y ser aprobado en el Congreso y promovido por las administraciones y asambleas departamentales, lo que lo designa como una iniciativa top-down; existen problemas de financiación, principalmente por no haber destinación del gobierno central de recursos y por la tutela que el mismo ejerce a través de la regulación fiscal y de los gastos de hacienda pública; con las atribuciones constitucionales de las RAP como el tener personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, se buscó zanjar la preocupación por la funcionalidad real

El trámite de creación de la RAP debe iniciar y ser aprobado en el Congreso y promovido por las administraciones y asambleas departamentales, lo que lo designa como una iniciativa top-down; existen problemas de financiación, principalmente por no haber destinación del gobierno central de recursos y por la tutela que el mismo ejerce a través de la regulación fiscal y de los gastos de hacienda pública.

de las instituciones, esto teniendo en cuenta que los CORPES no poseían esos atributos, por lo que se espera que esas herramientas no solo queden en el papel; finalmente, la regulación institucional referida al ordenamiento territorial se creó sin tener como referente una ley general que le diese orden, es decir, la LOOT (ver Acosta, 2001; Chávez, 2003; Soto, 2003; Vidal 2001).

La continuidad del desarrollo de la RAP en la LOOT

La CP 91 sentó bases renovadas para que se diera la descentralización hacia las regiones y a pesar de sus limitaciones creó el marco normativo para la consolidación de esquemas asociativos.

La CP 91 sentó bases renovadas para que se diera la descentralización hacia las regiones y a pesar de sus limitaciones creó el marco normativo para la consolidación de esquemas asociativos. Sin embargo, estas normas no tendrían el desarrollo que la misma Constitución indica en el artículo 288, “la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales”, hasta la expedición de la Ley 1454 de 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Con anterioridad a la LOOT se creó un sistema de normas que regulaban la asociatividad, en el siguiente cuadro se destacan las principales:

Marco normativo de la asociatividad

Ley	Tema central
Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012	Regula de manera general la institución de la asociatividad municipal como la potestad de las entidades territoriales para asumir de manera conjunta la prestación de servicios públicos y el desarrollo de obras de carácter local.
Ley 489 de 1998	Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional) dispone que las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios.
Ley 617 de 2000	Trata la asociatividad como un instrumento que permite la racionalización de gastos administrativos regulando el mecanismo de asociación contractual entre entidades territoriales, el Gobierno Nacional y entidades descentralizadas de cualquier orden.
Ley 614 de 2000	Incorpora la figura de los Comités de Integración Territorial -CIT- como el escenario para el establecimiento de los mecanismos de integración, coordinación y armonización de las diferentes entidades competentes en materia de ordenamiento del territorio para la implementación de los planes de ordenamiento territorial (tiene sus más avanzadas experiencias en la conformación de los CIT de Centro Occidente, del cual participan 12 municipios de los departamentos de Caldas, Risaralda y Valle).
Ley 715 de 2001	Disposiciones relativas a la prestación de servicios financiados con cargo a recursos del Sistema General de Participaciones donde se prevén los convenios de asociación entre entidades territoriales que permiten adelantar acciones de propósito común para la prestación de servicios, la realización de proyectos de inversión en cumplimiento de las funciones asignadas, o la realización de actividades administrativas

Ley	Tema central
Ley 1454 de 2011	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -LOOT- contempla como uno de los principios rectores del ordenamiento territorial la asociatividad. De acuerdo con este principio, el ordenamiento territorial debe “propiciar la formación de asociaciones entre las entidades territoriales”.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2012

La LOOT, desarrollo actual del marco normativo de la asociatividad, en los artículos referidos a sus objetivos, concepto y finalidad (arts. 1 y 2), manifiesta que “tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano” en el entendido que “el ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país -donde- la finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial”.

En su momento de expedición la LOOT fue consistente con el enfoque regional del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014, donde se instaba a generar una “institucionalidad fortalecida para el diseño e implementación de políticas regionales diferenciadas” (Departamento Nacional de Planeación, 2012, pag. 17). Propuesta que se ha mantenido formalmente en el PND 2014-2018 que prevé los esquemas asociativos como una vía para implementar el programa de delegación de competencias, donde dichos esquemas son considerados una actividad de ejecución que busca explotar la funcionalidad del territorio (Escobar Fadul, 2017).

Es ese sentido, se contempla la asociatividad del tipo de la RAP como una herramienta que permite abordar de manera mancomunada el diseño, implementación y ejecución de políticas, programas, proyectos y acciones de desarrollo de interés común para las autoridades territoriales. Por lo tanto, el conjunto de disposiciones que dan soporte normativo al enfoque regional asociativo de cooperación está orientado a fortalecer la institucionalidad para el diseño e implementación de políticas regionales diferenciadas a nivel territorial (Departamento Nacional de Planeación, 2012).

Específicamente para las RAP, la expedición de la LOOT implicó esclarecer las condiciones para solicitar su conversión en entidad territorial, su forma general, sus atribuciones, los órganos de administración, los recursos con los que contaría y su participación en los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías, así como definir los principios para la adopción del estatuto especial de cada región (Chávez Marín, 2003). Algunos de estos temas se trataron en la LOOT, los cuales se resaltan a continuación:

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -LOOT- contempla como uno de los principios rectores del ordenamiento territorial la asociatividad. De acuerdo con este principio, el ordenamiento territorial debe “propiciar la formación de asociaciones entre las entidades territoriales”.

La LOOT, impulsada por el gobierno Santos, no responde a las expectativas porque deja intacta la estructura departamental y no permite consolidar regiones. La gran dificultad para avanzar hacia el ordenamiento territorial del país ha sido el poder político de los departamentos, frente a lo que se propone alianzas y acuerdos voluntarios entre las entidades territoriales.

RAP en la LOOT	Se conforma por dos o más Departamentos (art. 30).
	Departamentos deben ser contiguos (art. 17).
	Objetivo de promover el desarrollo regional, la inversión y la competitividad (art. 30).
	Contaran con un Consejo Regional Administrativo y de Planificación (art. 30).
	Se financiarán con aportes de las entidades territoriales e incentivos del gobierno nacional según indicadores de sostenibilidad fiscal (art. 30).
	Podrá transformarse en Región Entidad Territorial (LOOT, art. 36, y CP 91, art. 307).

Fuente: elaboración propia con base en la Ley 1454 de 2011 y la CP 91.

Al respecto de la última prerrogativa del cuadro, la Corte Constitucional se pronunció frente a una demanda contra la LOOT que puso de manifiesto la falta de regulación en lo concerniente a la conformación de las RAP como entidades territoriales. En Sentencia C-489 de 2012 la Corte se declaró inhibida en la medida que “lo que se presenta en el caso concreto es una ausencia total de legislación produciéndose de esta manera una omisión legislativa absoluta no sujeta de control por parte de esta Corte”, cuestión que se ha mantenido de esa forma hasta la actualidad.

Al respecto, según González (2011) la LOOT, impulsada por el gobierno Santos, no responde a las expectativas porque deja intacta la estructura departamental y no permite consolidar regiones. La gran dificultad para avanzar hacia el ordenamiento territorial del país ha sido el poder político de los departamentos,⁶ frente a lo que se propone alianzas y acuerdos voluntarios entre las entidades territoriales. Estas acciones, al depender de voluntad de las partes, hacen que la norma termine siendo frágil, es decir, para el autor en la ley 1454 se opta por los departamentos a costa de las regiones (González, 2011).

Lo anterior es de total relevancia en la medida que se problematizan los pilares que se espera le den viabilidad a las RAP, como el hecho de tener personería jurídica, la autonomía administrativa⁷ y patrimonio propio. Lo anterior es una de las enseñanzas que dejaron los CORPES, ya que no tenían viabilidad por carecer de dichos atributos y que según Espinosa (1998) existían en un limbo jurídico. En este sentido, se tiene una ventaja importante con la creación de la figura de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), la cual

⁶ La fragilidad del Departamento es evidente desde el punto de vista territorial si se compara con los municipios, en la medida que los segundos cuentan con fuentes de ingresos asociadas a la gestión del suelo, al urbanismo y a los impuestos de industria y comercio. Por su parte, los Departamentos cuentan con una débil estructura fiscal en la medida que las fuentes de recursos (loterías, cigarrillos, alcohol, etc.) no son dinámicas. Frente a esto González argumenta que “el futuro es de los municipios y de las regiones” (González, 2011).

⁷ Que se potencia al ser los gobernadores quienes designan un Director, que no es un funcionario de Planeación Nacional como lo era el Coordinador del CORPES (Espinosa Faciolince, 1998).

hace parte del rediseño del régimen de distribución de regalías en Colombia adoptado bajo la figura del Sistema General de Regalías (Departamento Nacional de Planeación, 2012). A continuación, se presentará el tema de manera breve, resaltando la importancia que tiene en relación con la RAP-Pacífico.

El OCAD como un incentivo para la formación de RAP

Por iniciativa del Gobierno Nacional, mediante el Acto Legislativo 05 de 2011 y posteriormente con la Ley 1530 de 2012, el Congreso de la República rediseñó el régimen de distribución de regalías en Colombia, adoptando el Sistema General de Regalías (SGR) con los fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación (C&T), de Desarrollo Regional (FDR), de Compensación Regional (FCR). Lo que se buscaba con esa reforma constitucional era fortalecer el enfoque regional en la planificación y reducir los desequilibrios sociales (Departamento Nacional de Planeación, 2012).

Algunos de los cambios a resaltar, relacionados con el tema de la asociatividad, son que se financiarán principalmente proyectos de impacto regional (más de un departamento o municipio); el SGR tendrá su propio Banco de Proyectos y su propio presupuesto y en cuanto a las entidades territoriales beneficiarias de regalías directas, éstas se incorporarán por decreto a sus presupuestos; y no se podrán financiar gastos de funcionamiento (Procuraduría General de la Nación, 2012).

Se puede observar que la reforma al régimen de regalías brinda incentivos para que en las regiones colombianas se den procesos de consolidación y formación de estructuras territoriales regionales, como las RAP, para que promuevan iniciativas como corredores de desarrollo, clústeres territoriales, redes de ciudades y regiones administrativas.

Los OCAD son órganos integrados por miembros de los tres niveles de gobierno en donde se evalúa, viabiliza, aprueba y prioriza la conveniencia y oportunidad de financiar proyectos con los recursos del SGR, en particular de algunos fondos regionales. Asimismo, se designa el ejecutor del proyecto, el cual será de naturaleza pública, la instancia encargada de contratar la interventoría y el cronograma de flujos para establecer el giro de los recursos (Gobernación de Antioquia, 2014). En síntesis, los Órganos definirán la inversión de los proyectos en las regiones. Con base en el FDR y el FCR, del cual el 60% de los recursos pueden designarse a las RAP, se conforma el OCAD regional cuya Secretaria Técnica puede ser designada por un acuerdo entre los Departamentos. El OCAD regional está conformado por varios ministerios y el DNP; todos los gobernadores de la región; y dos alcaldes por Departamento más un representante de los alcaldes de ciudades capitales (Procuraduría General de la Nación, 2014).

En ese sentido el SGR organizó el país en 6 regiones o iniciativas de asociación regionales: Caribe; Centro-oriente; Eje cafetero; Llano; Pacífico; Centro-sur, para sobre estas constituir los OCAD, encargados de viabilizar, priorizar y aprobar

Se puede observar que la reforma al régimen de regalías brinda incentivos para que en las regiones colombianas se den procesos de consolidación y formación de estructuras territoriales regionales, como las RAP, para que promuevan iniciativas como corredores de desarrollo, clústeres territoriales, redes de ciudades y regiones administrativas.

proyectos con un enfoque regional y asegurar un uso más efectivo y equitativo de los recursos (Departamento Nacional de Planeación, 2012).

Habiendo explicado el OCAD en el marco del SGR, es importante resaltar que existe una coincidencia que juega a favor de la RAP-Pacífico y que permite introducir el enfoque en la misma, esta es que en el OCAD del Pacífico coinciden los mismos Departamentos de la RAP-Pacífico. Tanto Tatiana Escobar (2017) como Manuel Fernando Castro (2017), Subdirector Territorial y de Inversión Pública del DNP, y Camilo Romero, Gobernador de Nariño y Ximena Velasco (2017), Secretaria de Planeación del Cauca, consideran que la RAP-Pacífico debe ser la secretaria técnica del OCAD regional. Lo anterior posibilita sostenibilidad de la entidad asociativa en el tiempo y permite promover proyectos de impacto regional (Escobar, 2017 y Castro, 2017).

Lo que se ha expuesto hasta este punto sirve para entender la RAP-Pacífico como una concreción tanto de los esfuerzos descentralizadores como una muestra de la asociatividad, y que tiene una coincidencia provechosa con el OCAD Pacífico, tres cuestiones estrechamente ligadas. En ese sentido, se continuará con una exposición de lo que es la RAP-Pacífico y el papel que juega en el espectro político de la regionalización actual. Esta parte se fundamentará, por la novedad del tema, en las exposiciones y discusiones de los eventos que se nombraron en la presentación del policy paper.

La RAP-Pacífico: muestra más reciente de la descentralización y de la asociatividad

El Pacífico, considerado como región administrativa o como una muestra de la asociatividad entre entidades territoriales, es una nueva idea que viene tomando forma y que se ha reforzado con la estructuración de la Región Administrativa y de Planificación (RAP-Pacífico), conformada por las gobernaciones de Nariño, Cauca, Valle del Cauca y Choco. Estos Departamentos hacen parte de la cuenca del Pacífico y conformaron un bloque de integración regional para promover el desarrollo integral conjunto (Revista Integración Pacífico, 2014 en Gómez y Terán, 2017).

El proceso de integración de la Región Pacífico ha sido un propósito regional que se formalizó con el acuerdo de voluntades firmado en 2011 por los gobiernos departamentales de Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca. Este acuerdo, fue ratificado en 2012 por los gobernadores elegidos para el período 2012-2015 (Revista Integración Pacífico, 2015), y también ha tenido continuidad con los actuales gobernadores para el periodo 2016-2019. Esto demuestra que la iniciativa ha contado con viabilidad desde el punto de vista de la voluntad política, las muestras más recientes de ello es que en noviembre del año pasado finalizó la estructuración del Documento Técnico de Soporte de la RAP-Pacífico y en diciembre se firmó el convenio que le dio vida a la RAP-Pacífico. Al respecto, Velasco (2017) expuso que la duración en el tiempo de la RAP tiene un gran significado de cohesión en la región porque se ha mantenido durante 3 administraciones diferentes, lo que demuestra la

El proceso de integración de la Región Pacífico ha sido un propósito regional que se formalizó con el acuerdo de voluntades firmado en 2011 por los gobiernos departamentales de Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca. Este acuerdo, fue ratificado en 2012 por los gobernadores elegidos para el período 2012-2015 (Revista Integración Pacífico, 2015), y también ha tenido continuidad con los actuales gobernadores para el periodo 2016-2019.

Mapa de los Departamentos que conforman la RAP-Pacífico



Fuente: FDI Pacífico 2016.

voluntad política alrededor de la iniciativa (Velasco, 2017).

Debido a lo anterior, la RAP-Pacífico ha podido determinar sus ejes estratégicos, según Paola Riveros (2017), Subdirectora de Desarrollo Regional de Gobernación del Valle del Cauca, estos son los siguientes:

1. Riqueza colectiva: agua, biodiversidad y cultura.
2. Cierre de brechas para la equidad social.
3. Infraestructura.
4. Conectividad para la competitividad.
5. Seguridad alimentaria.
6. Desarrollo económico.
7. Paz y posconflicto.
8. Gobernanza y desarrollo institucional.

En ese sentido, la RAP-Pacífico constituye un nuevo impulso a las labores de planeación regional y representa una oportunidad para gestionar mayores recursos e iniciativas de alto impacto (FDI Pacífico, 2016). Sobre todo, en la medida que la creación de la región se da en un contexto en el cual se articula con otras iniciativas que tienen el potencial de generar desarrollo en el Pacífico como el Plan Todos Somos Pacífico; el OCAD Pacífico; los procesos del posconflicto; también la obligatoriedad de los POT departamentales, todos estos implican necesariamente la planeación de las políticas desde la perspectiva de la región (Velasco, 2017).

La creación de la región se da en un contexto en el cual se articula con otras iniciativas que tienen el potencial de generar desarrollo en el Pacífico como el Plan Todos Somos Pacífico; el OCAD Pacífico; los procesos del posconflicto; también la obligatoriedad de los POT departamentales, todos estos implican necesariamente la planeación de las políticas desde la perspectiva de la región.

De acuerdo con lo anterior, argumentó Luis Alfonso Escobar (2017), Gerente del Plan Todos Somos Pacífico, que la RAP-Pacífico obedece a una concepción de país promovida por la administración Santos, donde se apoya este tipo de diálogos y asociaciones, sobre todo con base en el PND 2014-2018, el cual está basado en las subregiones y en tratar de territorializar el discurso. Asimismo, expuso que existe una estructura normativa, conformada por la Ley de Víctimas, la Ley de Tierras, la Ley de Ordenamiento Territorial, los contratos plan, que permiten desarrollar marcos jurídicos que posibilitaron la conformación de la RAP (Escobar, 2017). En ese mismo sentido, para Castro (2017) la RAP es una gran oportunidad para el Pacífico, sobre todo porque se ve como un punto de llegada, no como un punto de partida, donde convergen una serie de procesos antecedentes que habilitan la creación de la iniciativa (Castro, 2017)

Frente a lo anterior, desde la región se consolida una visión de la RAP como un mecanismo para ganar más atención nacional. Para Everth Jesús Rodríguez Díaz (2017), Secretario de Planeación del Chocó, con la creación de la RAP-Pacífico se moviliza la atención del gobierno nacional al Pacífico como región. Frente a esa concepción se debe promover un enfoque diferencial que es intrínseco a la región por los contrastes existentes entre los Departamentos, en ese sentido, la RAP puede impulsar desarrollo con enfoque diferencial, según las necesidades de cada territorio (Rodríguez Díaz, 2017).

Relacionado con ello, la visión que se intenta promover es la consolidación de posiciones comunes frente a problemáticas y políticas del gobierno central que afectan a la región. Según Rodríguez (2017) es necesario reconocer que el centralismo de las políticas puede significar un obstáculo, por lo que se debe construir una visión clara de lo que necesita la región del Pacífico y desde el territorio crear estrategias frente al centralismo (Rodríguez Díaz, 2017). Lo anterior en consonancia con Soto (2003), para quien el papel de las entidades territoriales es de ejecutoras de políticas que formula y regula el nivel nacional, donde el obstáculo ha sido que no se han podido generar niveles de responsabilidades en el nivel local y un error relacionado a ello ha sido decretar la autonomía de manera indiscriminada (Soto, 2003).

Para finalizar es necesario reconocer que múltiples ejercicios de planeación regional se han adelantado en la región, pero pocos han logrado sus objetivos. Hay una brecha de implementación en la medida que muchos de estos ejercicios se quedan en planes, pero nunca se aterrizan y ejecutan (Hau, 2017).

Lo antecedente posibilita visibilizar algunas otras problemáticas a las que se puede ver sometida la RAP-Pacífico, se resaltarán dos que engloban las preocupaciones que se presentaron mayoritariamente en los dos eventos reseñados en la presentación del paper, estas son: las brechas de los territorios del Pacífico y la viabilidad a futuro de la RAP.

Desafíos de la RAP-Pacífico: las brechas a cerrar en la región

Hasta el momento se ha hablado de la región del Pacífico como una unidad que representa el 11% del territorio nacional y contiene el 17% de la población proyectada a 2016. Adicionalmente contiene el 15% de los municipios, y presenta una participación en el PIB nacional de alrededor del 13% (Navarro Wolff, 2017).

Frente a esta visión global, es necesario dejar claro que la región es heterogénea hacia dentro, sus Departamentos se diferencian ampliamente entre sí e incluso dicha diversidad se evidencia aún más en la medida que existen dos subregiones, según el Senador Antonio Navarro Wolff (2017) estas son: el litoral y la región andina. Para Navarro las subregiones deben ser tratadas por separado en la medida que al compararlas se observa una compleja realidad en términos de desarrollo social, donde el litoral tiene un desempeño inferior a la parte andina (Navarro Wolff, 2017).

Para tener claridad, la subregión del litoral son los municipios rivereños al océano Pacífico, la subregión andina está ubicada en la zona de la cordillera andina, principalmente en la occidental y central y entre estas. Para observar la dimensión de la diferencia se presenta el siguiente cuadro:

Diferencias % entre la subregión andina y del litoral en la región del Pacífico colombiano - 2015

	Cobertura		Mortalidad Infantil	Vacunación
	Educación media	Acueducto		
Andina	40,2	88,1	13,7	81,4
Litoral	18,5	37,8	36,4	68,5

Fuente: elaboración propia con base en Navarro Wolff (2017)

Esta diferenciación sigue siendo evidente si se tiene en cuenta el desempeño institucional de los municipios y su estado de desarrollo.⁸ Son en total 178 municipios que conforman el Pacífico colombiano, 50 en el litoral y 128 en la zona andina. En la primera subregión, en cuanto entorno de desarrollo el

8 Según la metodología del DNP centrada en dos indicadores con datos del 2013: el ICLD, que mide la población municipal y los ingresos corrientes de libre destinación, de la Ley 617 de 2000 y la nueva caracterización realizada por el DNP que introduce el concepto de Entornos de Desarrollo, donde se clasifica a los municipios de acuerdo con tres categorías: desarrollo robusto (A y B), desarrollo intermedio (C, D y E) y desarrollo incipiente (F y G) (Revista Integración Pacífico, 2015).

La región es heterogénea hacia dentro, sus Departamentos se diferencian ampliamente entre sí e incluso dicha diversidad se evidencia aún más en la medida que existen dos subregiones, según el Senador Antonio Navarro Wolff (2017) estas son: el litoral y la región andina. Para Navarro las subregiones deben ser tratadas por separado en la medida que al compararlas se observa una compleja realidad en términos de desarrollo social, donde el litoral tiene un desempeño inferior a la parte andina.

Los desafíos son evidentes especialmente para el litoral el cual, de acuerdo con Francisco Piedrahita (2017), Rector de la Universidad Icesi, se encuentra en un aislamiento físico y destaca que existen solo dos carreteras que unen las subregiones litoral y andina, estas son la carretera a Buenaventura y a Tumaco. Por su parte, el litoral caucano esta desconectado, como también lo está la capital del Choco, Quibdó, con el interior del país.

72% presenta un desarrollo incipiente, en la segunda el 34% de los municipios hacen parte de esa categoría. Categorizados como de desarrollo robusto no hay ninguno en la primera subregión y el 4% del pacífico andino. Considerando la región como un todo, son en total 45% de los municipios que están en la categoría incipiente y el 3% en robusto. El 70,8%, que equivale a 126 municipios del total, se encuentra en un entorno de desarrollo intermedio bajo e incipiente, es decir aún se encuentran en una etapa inicial de desarrollo. Al comparar el desempeño municipal entre las franjas litoral y andina se observa que siguen prevaleciendo las asimetrías entre ambas subregiones. En el caso andino, el 70,3% de los municipios tuvieron desempeños entre satisfactorios y sobresalientes, mientras en el litoral esta proporción alcanzó sólo el 30% (Revista Integración Pacífico, 2015).

Collazos y Londoño (2013) advierten, a nivel general de la región del Pacífico, que existen diversas barreras, tales como la desarticulación territorial, el modelo económico predominantemente extractivista, la dispersión y el uso inadecuado de los recursos y las bajas capacidades político-institucionales, socio-económicas y científico-tecnológicas. El mismo estudio resalta la importancia de la disponibilidad de infraestructura en un territorio en la medida que atrae la localización de industrias y sus encadenamientos, facilita el comercio interno y exterior, y disminuye los gastos logísticos de las compañías. En este aspecto, pese a sus ventajas comparativas y competitivas, la región posee en la actualidad desafíos estructurales en temas de infraestructura (agrícola, de servicios públicos, vial, férrea y portuaria), lo que problematiza su internacionalización y competitividad (Gómez & Terán, 2017).

Dichos desafíos son evidentes especialmente para el litoral el cual, de acuerdo con Francisco Piedrahita (2017), Rector de la Universidad Icesi, se encuentra en un aislamiento físico y destaca que existen solo dos carreteras que unen las subregiones litoral y andina, estas son la carretera a Buenaventura, en el Valle, y a Tumaco, en Nariño. Por su parte, el litoral caucano esta desconectado, como también lo está la capital del Choco, Quibdó, con el interior del país. Esa realidad es aún más compleja hacia dentro de los Departamentos, principalmente entre los municipios del litoral presentando escasez de buenas carreteras, en caso de haberlas, y una costosa movilidad fluvial, sobre todo para el nivel económico general de la población (Piedrahita, 2017 y Navarro Wolff, 2017).

Frente a estas realidades, cerrar las brechas es la prioridad y requiere de inversión social, más específicamente hacia el litoral Pacífico (Escobar, 2017). El Plan Pazcífico es una de las primeras estrategias regionales que tiene como propósito fundamental el cierre de brechas socioeconómicas existentes en la región y la reducción de las asimetrías entre los Departamentos a largo plazo (al 2038) (Revista Integración Pacífico, 2015). Según Luis Alfonso Escobar, la estrategia tiene una agenda muy importante en materia de cierre de brechas, principalmente en Quibdó, Guapi, Buenaventura y Tumaco, principales ciudades del litoral, con una inversión que supera los 1.2 billones de pesos en materia de agua potable, saneamiento básico y energización rural (Escobar, 2017).

Se espera que la RAP-Pacífico juegue un papel importante entorno a esas problemáticas, de tal manera que para Manuel Castro (2017) la RAP debe estar centrada en promover las obras complementarias de infraestructura habilitante para el desarrollo y debe ser un polo de atracción, o un hub donde converjan multiplicidad de iniciativas que se han dado con el enfoque del Pacífico, tanto del sector privado como del público. Las condiciones habilitantes hacen referencia al ordenamiento y planificación de los usos del suelo, lo que es una condición necesaria para generar la infraestructura habilitante que puede resolver algunos problemas estructurales como los que se reseñaron.

En relación con lo anterior, Navarro Wolff (2017) manifestó que es necesario seguir haciendo presión a la Nación para que destine inversión al Pacífico, particularmente al litoral haciendo que el bloque tenga una fuerza política para ser un interlocutor con el gobierno central en la medida que convoca, además de los cuatro gobernadores, a 178 alcaldes y una bancada parlamentaria de 44 representantes, es decir que existiría una fuerza política cohesionada para movilizar la interlocución de lo regional con el gobierno central (Escobar, 2017). Adicionalmente, a nivel regional los Departamentos también deben darle prioridad a la RAP en la medida que ese trabajo conjunto puede generar mayores resultados en un aspecto tan relevante como la financiación y además se deben desarrollar las potencialidades económicas del litoral (Navarro Wolff, 2017).

Navarro Wolff destaca algunas de esas potencialidades y retos como el hecho que, entre áreas protegidas, zonas de reserva forestal y parques naturales son casi 2.468.243 hectáreas que deben ser protegidas; además se posee el principal sistema portuario sobre el Pacífico en el Distrito de Buenaventura. Se destacan, además, nueve potencialidades precisas para la región:

1. Pesca y productos del mar: sobre todo en el sur del Pacífico donde llega la corriente de Humboldt, donde se hizo una inversión grande en el puerto de pesca de Tumaco. También se debe promover la siembra de camarones y langostinos en cautiverio.
2. Cacao: producto con fuerte potencialidad de exportación por su alta calidad. Se deben escoger las especies nativas y endémicas de la región y reproducirlos localmente.
3. Coco: sobre todo para satisfacer la demanda interna.
4. Minería: se debe explotar de manera legal y controlar de manera más eficiente la minería ilegal.
5. Palma de aceite: es de los pocos proyectos que está funcionando a partir de la alianza de los productores grandes con pequeños.
6. Madera: debe promoverse una explotación controlada y mejorar el control.

A nivel regional los Departamentos también deben darle prioridad a la RAP en la medida que ese trabajo conjunto puede generar mayores resultados en un aspecto tan relevante como la financiación y además se deben desarrollar las potencialidades económicas del litoral.

7. Turismo: sobre todo el ecoturismo y los servicios asociados. Este sector aumenta su potencial por el proceso de paz.
8. Conservación: sobre todo el pago por servicios ambientales (pagar por conservar).
9. Generación eléctrica: existe un potencial para tener pequeñas centrales hidroeléctricas (PCH) debido a la pluviosidad del Pacífico, pudiendo solucionar el problema de generación con diésel, que es alrededor del 80% de la generación en el litoral.

Son fundamentales los puntos que se acaban de destacar en la medida que resaltan potencialidades de la Región, las cuales la RAP puede promover y gestionar para la viabilidad financiera del territorio sobre el cual se estructura. Sin embargo, es necesario, como se indicó, resaltar el desafío que implican las fuentes de recursos para la RAP, debido a que se relacionan directamente con su funcionalidad.

Lo anterior abrió el espacio para la discusión acerca de la financiación y viabilidad de la RAP-Pacífico, donde son fundamentales los puntos que se acaban de destacar en la medida que resaltan potencialidades de la Región, las cuales la RAP puede promover y gestionar para la viabilidad financiera del territorio sobre el cual se estructura. Sin embargo, es necesario, como se indicó, resaltar el desafío que implican las fuentes de recursos para la RAP, debido a que se relacionan directamente con su funcionalidad. Este tema se desarrolla a continuación.

Desafíos de la RAP-Pacífico: viabilidad funcional y financiera

En esta parte se tratará el desafío que implica la financiación de un esquema asociativo del tipo de la RAP, planteando de fondo el tema más amplio de la viabilidad sobre el cual se expondrán algunas ideas que se relacionan necesariamente con el tema del financiamiento. Para lograr lo anterior es necesario tener claro cuál es la función o las funciones que debe cumplir la RAP-Pacífico, en la medida que teniendo esa claridad se puede tener una mejor idea de los recursos necesarios.

Funciones de la RAP-Pacífico

La CP 91 y la LOOT, en los artículos 306 y 30 respectivamente, indican que “la finalidad de la RAP está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad” (Departamento Nacional de Planeación, 2012, pág. 38). Específicamente en la LOOT se expone que las funcionalidades de los esquemas asociativos, que son las mismas de la RAP, son:

Funciones de la RAP como asociación de entidades territoriales.

Prestar conjuntamente servicios públicos.
Cumplir funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional.
Ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación.
Procurar el desarrollo integral de sus territorios; en temas estratégicos como competitividad y desarrollo regional.

Fuente: elaboración propia con base en Departamento Nacional de Planeación, 2012.

Para Ximena Velasco (2017) de la Gobernación del Cauca, “la RAP-Pacífico debe ser un ente de planificación, en ese sentido se ha planteado, para que establezca una visión común, para saber para donde vamos como región” (Velasco, 2017). Velasco también afirma que el reto es que la RAP se convierta en una realidad de planificación económica, social y ambiental, y que asimismo plantee proyectos frente al posacuerdo, con la finalidad de equilibrar y cerrar brechas entre niveles de desarrollo diferentes que existen hacia dentro de la región.

Esa visión que se tiene desde la región del Pacífico frente a la función de la RAP se corresponde con los criterios para la asociatividad territorial propuestos por el DNP (2012), los cuales se construyeron con base en los desarrollos conceptuales de las disposiciones legales, las políticas nacionales y en las buenas prácticas internacionales, estos son:

Criterios para la asociatividad territorial

Conservación de la biodiversidad para el bienestar humano	Fundamento de políticas públicas y principio de actuación que busca garantizar la conservación y funcionamiento de los ecosistemas y la generación y uso sostenible de los servicios ecosistémicos esenciales para la subsistencia.
Equidad territorial	Valor socio-espacial, que implica la redistribución económica mediante el reconocimiento de lo socio-cultural y la representación política.
Política de interés común de corte inter-jurisdiccional	Establecimiento de pactos políticos formales de los gobiernos territoriales en un marco que permita trabajar en la gestión presente y futura para construir el imaginario colectivo territorial, en un ámbito espacial definido.
Planeación estratégica de la asociación para el desarrollo territorial	Establece la visión, la misión y las formas de operar de las entidades asociativas dependiendo del alcance y los objetivos que los socios hayan establecido.
Perspectiva global para el desarrollo	Visión calificada de las relaciones y proyecciones globales que las entidades territoriales deben hacer sobre las oportunidades y amenazas externas (internacionales) que inciden en el territorio.
Responsabilidad territorial	Responsabilidad de los gobiernos, actores privados y ciudadanos para hacer seguimiento y veeduría a los esquemas asociativos.

Fuente: elaboración propia con base en Departamento Nacional de Planeación, 2012.

La RAP-Pacífico responde a todos estos criterios, a los dos primeros en la medida de las realidades socioeconómicas de su territorio y por su potencialidad medioambiental y su diversidad biológica, donde solo el Valle del Cauca tiene el 50% de la biodiversidad del país (Terán, 2016), si a esto se suma la diversidad del llamado Choco biogeográfico dicha potencialidad se multiplica. Adicionalmente, existe un pacto perfeccionado entre los gobernadores con la finalidad de lograr mayor desarrollo territorial. Frente a las oportunidades y amenazas del contexto internacional existe una conciencia de que la región del

La RAP Pacífico debe ser un ente de planificación, en ese sentido se ha planteado, para que establezca una visión común, para saber para donde vamos como región.

Pacífico debe ser la que articule la participación del país en la Alianza del Pacífico y también ser, por defecto, la llamada a liderar ese proceso de integración.

Finalmente, frente a la responsabilidad territorial del desempeño y funcionalidad de la RAP-Pacífico es necesario destacar que existen altas expectativas, tanto desde su funcionalidad y por ser, después de la RAPE Centro, el impulso exitoso más reciente de la descentralización hacia las regiones, lo que genera grandes responsabilidades, entre las que se destaca ser un ejemplo para las próximas iniciativas de regionalización, tanto como el modelo a seguir o del cual alejarse. Por ser esas responsabilidades complejas, se debe tener desde el principio el compromiso de distintos actores que pueden generar aportes para la viabilidad de la RAP-Pacífico desde sus respectivos sectores. Este tema se desarrolla a continuación con enfoque en algunos actores relevantes.

La RAP se sostendrá, inicialmente, con recursos que destinarán los Departamentos de sus rubros de libre destinación, es decir el 0.2% de cada uno.

Gobernaciones departamentales

Las gobernaciones son los actores que mayor compromiso han demostrado frente a la consolidación de la RAP-Pacífico y sin sus aportes sería imposible hablar actualmente de la misma, sin embargo, dicha responsabilidad debe sostenerse hacia el futuro. Acerca de esta responsabilidad Luis Alfonso Escobar (2017) afirmó que antes de la RAP los Gobernadores de los Departamentos del Pacífico no tenían espacios para pensar el Pacífico en conjunto y tampoco para interlocutar con el Presidente frente a las necesidades de la región (Escobar, 2017), lo que por si mismo implica la necesidad de dar continuidad al interés y trabajo en conjunto en el marco de la RAP.

Desde esta perspectiva, es necesario resaltar la pregunta de qué se va a ceder a las regiones, cuestión que toca los tres niveles de gobierno. Al respecto del nivel departamental se coincide en que no se cede autonomía de las entidades, el acuerdo de voluntades se concreta a través de la toma de decisiones por medio de la concertación, lo que puede problematizar la efectividad, pero garantiza la autonomía de cada Departamento. Lo que se buscará son acuerdos regionales en temas particulares, políticas coordinadas o estrategias en lugares comunes, en otras palabras, planeación conjunta (Escobar Fadul, 2017; Mejía, 2017; Rodríguez Díaz, 2017; Velasco, 2017). Esto va en contravía de lo que argumenta González (2011) en torno a que los Departamentos deben ceder autonomía para que las RAP cuenten con ese atributo.

A pesar de lo anterior, según la Gobernadora del Valle, Dillian Francisca Toro, la asignación de recursos para la RAP debe ser una prioridad de la agenda pública nacional y departamental. La RAP se sostendrá, inicialmente, con recursos que destinarán los Departamentos de sus rubros de libre destinación, es decir el 0.2% de cada uno. Esos recursos no son suficientes, por ello cada Gobernación puede aplicar a proyectos que se ejecuten con financiación por el Sistema de Regalías, que es lo más cercano que se tiene desde el sector público. También se pueden aportar recursos de cada gobernación para proyectos particulares, por ejemplo, actualmente se está desarrollando un proyecto de pesca conjunto en torno al cual se han presentado dinámicas interesantes respecto a cooperación y coordinación interdepartamental. Otra ventana de oportunidad es con el catastro

multipropósito, donde resulta pertinente realizar un catastro a nivel regional a través del que se pueden obtener recursos para invertirlos o reinvertirlos en planificación y proyecto para los cuatro Departamentos (Toro, 2017).

Asimismo, la Gobernadora destaca que una estrategia adicional es articularse con las iniciativas que actualmente existen, por ejemplo, los planes de energización del Plan Pazcífico, con base en los cuales se puede crear una empresa de los cuatro Departamentos que sirva para prestar servicios públicos a nivel regional (Toro, 2017). Frente a lo anterior, es relevante destacar que el inciso tercero del artículo 17 de la Ley 1454 dispone que en ningún caso las entidades territoriales que se asocien pueden generar gastos de funcionamiento adicionales con cargo a su presupuesto o al presupuesto general de la Nación, tampoco incrementar la planta burocrática. Por lo anterior, y frente a las limitaciones de financiación de las entidades territoriales, es necesario tener claro que otra vía para financiar la RAP son los recursos que se soliciten al Gobierno Nacional.

La Nación

El discurso oficial desde la Nación es que se han creado las herramientas institucionales para dar viabilidad y promover la asociatividad de las entidades territoriales. El mismo choca con la discusión acerca de la descentralización planteada en este mismo texto, donde una crítica general es que la tutela del gobierno central frente a las entidades es muy amplia y que se otorgan responsabilidades sin recursos (Acosta, 2001; Espinosa Faciolince, 1998; González, 2011; Soto, 2003).

No obstante, es inevitable resaltar que para Manuel Castro (2017) las inversiones se están haciendo y están llegando a la región del Pacífico (opinión que comparte Luis Alfonso Escobar). El reto está relacionado con la obtención de impactos de las inversiones que se hacen y que se van a realizar. Para Castro, si esos recursos se usan bien se pueden generar altos impactos, sobre todo porque existe la disponibilidad de una alta cantidad de recursos desde la Nación, los propios de las entidades territoriales, vía SGR y mediante la adopción por parte de la RAP de Secretaría Técnica del OCAD del Pacífico. Adicionalmente se especifica que la Nación podrá cofinanciar proyectos estratégicos de la RAP-Pacífico, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones previstos en la normativa vigente (Castro, 2017). De esa forma, la Nación puede responder a la heterogeneidad territorial a partir de hacer prevalecer el principio de la autonomía para la asignación y la gestión de los recursos (Soto, 2003). Para la Nación también es necesario determinar espacios de sesión de responsabilidades a las RAP con recursos específicos para ejecutarlas.

Al respecto de lo anterior, es necesario volver a mencionar la necesidad de ejercer presión a la Nación en torno a los recursos que invierte en el Pacífico por medio de la articulación de la fuerza política de la región compuesta por los cuatro gobernadores, 178 alcaldes y una bancada parlamentaria de 44 representantes (Escobar, 2017; Navarro Wolff, 2017). Además, se deben hacer efectivos los mecanismos de control para que dichos recursos no sean cooptados

La Nación puede responder a la heterogeneidad territorial a partir de hacer prevalecer el principio de la autonomía para la asignación y la gestión de los recursos.

de manera ilegal por aquellos que tienen acceso directo a ellos, siendo una condición esencial para el logro de los impactos deseados de la inversión. En efecto, según la Silla Pacífico (Silva, 2017) el rechazo a la corrupción fue el principal detonante del paro cívico que se presentó en Buenaventura en el mes de junio de 2017, el cual resaltó una vez más la crítica situación de la ciudad.

Sector privado

Apoyar la sostenibilidad y la continuidad a través del tiempo debería ser el principal rol del sector privado, sobre todo partiendo del reconocimiento que resolver las problemáticas que tiene territorios como el Pacífico toma muchos más años que los que tiene una administración pública. Frente a esta realidad se requiere que el sector privado, que no está sujeto a los ciclos políticos, le imprima los elementos de continuidad y permanencia a la RAP Pacífico.

El sector privado juega un rol muy importante en la viabilidad de la RAP-Pacífico. El mismo no tiene solo un rol expectante, sino además que se lo considera un actor activo sin el cual la RAP se debilitará. Frente a esto, se destaca que la región enfrenta el desafío de conformar alianzas innovadoras entre los sectores privado y público para gestionar proyectos de alto impacto (Eder, 2016).

En el mismo sentido argumenta Castro (2017), que el desarrollo de una región no se da exclusivamente por la gestión del sector público: si el sector privado no se suma a las estrategias y procesos de desarrollo estas no se pueden consolidar y no alcanzan todo su potencial. En ese sentido, la alianza entre los sectores públicos y privados alrededor de la RAP-Pacífico es una de los factores necesarios para su éxito (Castro, 2017). El sector privado cuenta entonces con un factor diferencial que le da una posición privilegiada y es que puede garantizar la continuidad de iniciativas como la RAP en la medida que cuentan con unos tiempos y lógicas diferentes que las del sector público.

Apoyar la sostenibilidad y la continuidad a través del tiempo debería ser el principal rol del sector privado, sobre todo partiendo del reconocimiento que resolver las problemáticas que tiene territorios como el Pacífico toma muchos más años que los que tiene una administración pública. Frente a esta realidad se requiere que el sector privado, que no está sujeto a los ciclos políticos, le imprima los elementos de continuidad y permanencia a la RAP-Pacífico (Castro, 2017).

En esa visión existe un consenso generalizado. El sector privado, en los sectores de su especialidad, juega un papel fundamental en el desarrollo de la agenda común que permite construir la RAP-Pacífico. Su rol es dar soporte, asistencia técnica y aportar recursos que el sector público pueda percibir escasos, como los de tipo financiero y humano. Asimismo, puede articular y promover proyectos estratégicos que tenga la región, como por ejemplo el Centro de Actividades Económicas de Buenaventura (CAEB), que busca aumentar la competitividad y mejorar los indicadores sociales (Castro, 2017; Eder, 2016; Escobar Fadul, 2017; Escobar, 2017; Toro, 2017).

Asimismo, las grandes empresas pueden ejercer como empresas anclas que ayuden a que los procesos de cadenas productivas que existen en la región se consoliden y potencialicen, con lo cual las pymes y pequeños productores se fortalecen al ser parte importante de la cadena productiva de las grandes empresas (Toro, 2017).

Por otra parte, los actores privados se pueden articular e integrar con

los Departamentos donde las experiencias exitosas pueden transmitir conocimiento y servir de ejemplo, en una lógica de colaboración y guardando sus espacios de influencia. Estos elementos permiten gobernar la agenda conjunta mencionada anteriormente, donde el sector privado, el sector público y la universidad se conjuguen. Siendo esto último uno de los mayores retos de la RAP (Escobar, 2017).

Frente a lo último, se considera que la RAP también debe generar conocimiento, ser una especie de tanque de pensamiento a través de la generación de información, iniciativas y lineamientos de la planificación para generar un escenario de desarrollo a futuro con proyectos de impacto a largo plazo (Castro, 2017; Escobar Fadul, 2017). En ese sentido, las universidades de la región pueden asumir un rol activo en la identificación de iniciativas y oportunidades de negocios, de inversión e intervención, las cuales ameritan un trabajo coordinado con el sector (Escobar, 2017).

Finalmente, Hau (2017) destaca que, desde el punto de vista comparado, la principal característica que sobresale es la articulación de actores, donde no sólo se deja el trabajo a los actores públicos, sino que se promueve también una alta participación tanto de los sectores privados para fortalecer las iniciativas planeación y ejecución, como de la academia desempeñando el rol de proporcionar conocimiento y experticia técnica. La premisa de la RAP es lograr articular el trabajo mancomunado entre estos sectores sumando, para la región del Pacífico, la participación de las comunidades como componente fundamental para el desarrollo integral del Pacífico (Hau, 2017).

Conclusiones

Es necesario iniciar especificando que hacen parte de esta conclusión las recomendaciones presentadas en las primeras hojas del documento. Como se pudo identificar en el desarrollo del paper, la RAP-Pacífico se conforma en un contexto institucional en el que representa la más reciente muestra de la regionalización como alternativa a la centralización y de la asociatividad de entidades territoriales.

Al mismo tiempo se constituye como un nuevo impulso de las labores de planeación regional y representa una oportunidad para gestionar el desarrollo del Pacífico colombiano, territorio que cuenta con una extensa historia de iniciativas que han buscado promover su desarrollo pero que no han podido lograr sus objetivos, muestra de lo cual es el estado económico y social actual del Pacífico. Esto representa uno de los principales retos de la RAP-Pacífico, lo cual se encuentra estrechamente relacionado con la función que se espera tenga, a saber, planificar conjuntamente el territorio para lograr mejorar la realidad socioeconómica de los habitantes del territorio, crear un mejor ambiente para las empresas, y servir como un espacio de encuentro y articulación de diversos actores y sus agendas.

En el horizonte de la RAP Pacífico se asoman grandes retos, de la gestión de los mismos, y del compromiso de distintos actores, dependerá que no pase a la historia como una más de las iniciativas para el desarrollo del Pacífico.

Frente a lo anterior, la perspectiva para la RAP se torna compleja, a pesar de que en la actualidad genera mucha atención, exista un consenso sobre su utilidad y exista un interés sin precedentes en el Pacífico colombiano, su funcionalidad, incluso existencia, puede estar sometida solamente a la coyuntura. En el horizonte de la RAP-Pacífico se asoman grandes retos, de la gestión de los mismos, y del compromiso de distintos actores, dependerá que no pase a la historia como una más de las iniciativas para el desarrollo del Pacífico.

Bibliografía

Acosta, A. (2001). *Regiones Administrativas de Planeación*. Pp. 1-6. Bogotá: Sociedad Geográfica de Colombia.

Castro, M. F. (2017). *La RAP: una apuesta por la competitividad y la gobernanza de la Región Pacífico*. Foro Pacífico es Uno: Construyendo una visión compartida de la competitividad. Cali.

Chávez Marín, A. (2003). La ley orgánica de ordenamiento territorial en la Constitución de 1991. Elementos para su comparación con el derecho español. *Estudios Socio-Jurídicos*, 5(1), pp. 335-352.

Collazos, J., & Londoño, H. (2013). Escalafón Global de ciudades para la atracción de inversión industrial en la Cuenca del Pacífico Latinoamericano. *Borradores de Economía* (752).

Constitución Política de la República de Colombia de 1991.

Corte Constitucional. Sentencia C-216 de 1994. Magistrado Ponente VLADIMIRO NARANJO MESA.

Corte Constitucional. Sentencia C-489 de 2012. Magistrado Ponente ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO.

Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

Eder, A. (2016). El reto del Pacífico. *Revista Semana* “Valle es todo”, 69-69.

Escobar Fadul, T. (2017). *Políticas y Planeación*. Conversatorio: Retos y Oportunidades del Pacífico como Región Administrativa y de Planificación, RAP-Pacífico. Cali.

Escobar, L. A. (2017). *La RAP: una apuesta por la competitividad y la gobernanza de la Región Pacífico*. Foro Pacífico es Uno: Construyendo una visión compartida de la competitividad. Cali.

Espinosa Faciolince, E. (18 de Abril de 1998). Mueren los CORPES, surgen las

- RAPS. El Tiempo, pág. FALTA LINK.
- FDI Pacífico. (2016). *RAP-Pacífico : la integración regional como estrategia para el desarrollo*. Región Administrativa y de Planificación de la Región Pacífico, pp. 1-4.
- García, D. (2017). *Experiencias de regionalización y planeación*. Cali: Conversatorio: “Retos y Oportunidades del Pacífico como Región Administrativa y de Planificación, RAP-Pacífico”.
- Gobernación de Antioquia. (2014). *Regalías en Plastilina*. Medellín: Gobernación de Antioquia.
- Gómez, O., & Terán, J. M. (2017). El papel del Valle del Cauca en el proceso de integración de la Alianza del Pacífico. *Documentos de Trabajo del PEAP*, No. 5, pp. 1-39.
- González, J. (2011). *congresovisible.org*. Obtenido de <http://www.congresovisible.org/agora/post/la-fragil-ley-de-ordenamiento-territorial/2115/>
- Hau, D. (2017). *Introducción al conversatorio*. Conversatorio: Retos y Oportunidades del Pacífico como Región Administrativa y de Planificación, RAP-Pacífico. Cali.
- Herrera Llanos, W. (2002). Las regiones en Colombia. *Revista de Derecho Universidad del Norte*, 17, pp. 263-276.
- Ley 1454 de 2011, Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.
- Mejía, E. (2017). *Experiencias de regionalización y planeación*. Cali: Conversatorio: “Retos y Oportunidades del Pacífico como Región Administrativa y de Planificación, RAP-Pacífico”.
- Navarro Wolff, A. (2017). *La RAP: una apuesta por la competitividad y la gobernanza de la Región Pacífico*. Foro Pacífico es Uno: Construyendo una visión compartida de la competitividad. Cali.
- Piedrahita, F. (2017). *La RAP: una apuesta por la competitividad y la gobernanza de la Región Pacífico*. Foro Pacífico es Uno: Construyendo una visión compartida de la competitividad. Cali.
- Pineda Giraldo, R. (1993). Ciudad y región. *Maguare*, Num. 9, pp. 99-109.
- Procuraduría General de la Nación. (2012). *procuraduria.gov.co*. Obtenido de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Presentaci%C3%B3n%20de%20Sistema%20General%20de%20Regal%C3%ADas%20y%20control%20social.pdf>
- Procuraduría General de la Nación. (2014). *procuraduria.gov.co*.

Obtenido de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Presentaci%C3%B3n%20de%20Sistema%20General%20de%20Regalias%20y%20control%20social.pdf>

Revista Integración Pacífico. (2014). Región Pacífico de Colombia. Tierra de Paz, Mar de Prosperidad. *Revista Integración Pacífico*, Vol. 1, Año 1, pp. 13-16.

Revista Integración Pacífico. (2015). Región Pacífico de Colombia. Tierra de Paz, Mar de Prosperidad. *Revista Integración Pacífico*, Vol. 2, Año 2, pp. 1-94.

Riveros, P. (2017). Experiencias de regionalización y planeación. Conversatorio: “Retos y Oportunidades del Pacífico como Región Administrativa y de Planificación, RAP-Pacífico”. Cali.

Rodríguez Díaz, E. J. (2017). Experiencias de regionalización y planeación. Conversatorio: “Retos y Oportunidades del Pacífico como Región Administrativa y de Planificación, RAP-Pacífico. Cali.

Rojas, D., & Terán, J. (2016). La Alianza del Pacífico: nueva muestra del regionalismo en América Latina. *Oasis*, 24, pp. 69-88.

Silva, L. (10 de Mayo de 2017). Buenaventura se va a paro a pesar de las promesas. *La Silla Pacífico*, págs. <http://lasillavacia.com/historia/buenaventura-se-va-paro-pesar-de-las-promesas-60869>.

Soto, D. (2003). La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía. *Nación y territorio*, Num. 3, pp. 133-152.

Terán, J. M. (2016). Potencia verde. *Revista Semana* “Valle es todo”, pp. 56-57.

Toro, D. (2017). La RAP: una apuesta por la competitividad y la gobernanza de la Región Pacífico. Cali: Foro “Pacífico es Uno: Construyendo una visión compartida de la competitividad”.

Velasco, J. (2017). Políticas y Planeación. Conversatorio: Retos y Oportunidades del Pacífico como Región Administrativa y de Planificación, RAP-Pacífico. Cali.

Vidal Perdomo, J. (2001). *La región en la organización territorial del Estado*. Bogotá: Universidad del Rosario.

OTROS DOCUMENTOS DE LA SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL PEAP

1. Carolina Urrego-Sandoval --- *Alianza del Pacífico: realidad y retos para Colombia.*
2. Anibal Sosa and Jorge Mejía --- *Understanding seismic risks: implications for members of the Pacific Alliance.*
3. Daniel Rojas Lozano --- *Las implicaciones de la Alianza del Pacífico sobre la evolución de la desigualdad en los países miembros.*
4. Alexander Micolta Sabid y Roberto Carlos Granados del Castillo --- *Diseño del plan maestro del desarrollo portuario y logístico de Buenaventura.*
5. Grupo de trabajo del PEAP --- *El papel del Valle del Cauca en el proceso de integración de la Alianza del Pacífico.*



Programa de
Estudios de la
Alianza del
Pacífico





Universidad Icesi

Programa de Estudios de la Alianza del Pacífico (PEAP)

www.icesi.edu.co/peap

Calle 18 No. 122-135 (Pance), Cali - Colombia

Teléfono: +57 (2) 555 2334 - Ext. 8558

Fax: +57 (2) 555 1441