

RETOS Y ESTRATEGIAS PARA LA CONTINUIDAD DE LOS ESQUEMAS  
ASOCIATIVOS TERRITORIALES EN COLOMBIA: EL CASO DE LA PROVINCIA  
ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN CARTAMA, ANTIOQUIA<sup>1</sup>.

DIANA MARCELA JIMÉNEZ MONCADA

Maestría en Gobierno del Territorio y Gestión Pública

Tutor  
SEBASTIÁN LÍPPEZ DE CASTRO

Datos de contacto del autor  
Email: [d.jimenezm@javeriana.edu.co](mailto:d.jimenezm@javeriana.edu.co)

30 de junio de 2020

<sup>1</sup> Este artículo académico es resultado de una investigación aplicada sobre la continuidad de los esquemas asociativos como instancias de planificación, aterrizada en el caso de la Provincia de Administración y Planificación Cartama, en el suroeste antioqueño, entre el segundo semestre del 2019 y el primero del 2020.

## Resumen

Los esquemas asociativos territoriales pueden ser una salida a la insuficiente capacidad de los territorios para satisfacer necesidades, al fraccionamiento en soluciones a problemas comunes, al desaprovechamiento de potencialidades subregionales, a la falta de economías de escala, así como a la carencia de una visión del ordenamiento territorial que conlleve a una planificación estratégica del desarrollo.

Entre esos esquemas, están las Provincias de Administración y Planificación que dados los ciclos electorales y de planeación con lógicas, tiempos y perspectivas diferentes, pueden afectar la armonización de instrumentos de planeación y su continuidad. Este artículo presenta los resultados de una investigación aplicada que sistematiza la experiencia del primer esquema asociativo territorial constituido en Colombia: la Provincia Cartama. Se desarrolló entre el segundo semestre de 2019 y el primero de 2020, y buscó analizar retos y estrategias para su continuidad como iniciativa de asociatividad novedosa para planificar el desarrollo. Se encontró que, en el marco de las condiciones institucionales actuales que demandan cambios de gobierno permanente y, con estos, potenciales cambios de priorización en agendas públicas locales, la voluntad política de los alcaldes es determinante para la continuidad del esquema y para la armonización de los propósitos provinciales con otros instrumentos de planeación.

## Abstract

Territorial associative schemes can be a way out of the insufficient capacity of the territories to satisfy needs, to the division of solutions to common problems, to the wastage of subregional potentialities, to the lack of economies of scale, as well as to the absence of a vision of territorial ordering that leads to strategic development planning.

Among these schemes, there are the Provinces of Administration and Planning that, given the electoral and planning cycles with different logics, times, and perspectives,

can affect the harmonization of planning instruments and their continuity. This article presents the results of an applied research that systematizes the experience of the first territorial associative scheme established in Colombia: Cartama Province. It was developed between the second semester of 2019 and the first semester of 2020 and sought to analyze challenges and strategies for its continuity as a novel partnership initiative to plan development. It was found that, in the framework of the current institutional conditions with permanent government changes and potential variations of prioritization in local public agendas, the political will of the mayors is decisive for the continuity of the scheme and for the harmonization of the provincial purposes with other planning instruments.

### **Palabras clave**

Esquemas asociativos territoriales, provincia, planeación del desarrollo, voluntad política, continuidad.

### **Keywords**

Territorial associative schemes, province, development planning, political will, continuity.

## **Introducción**

Para 2020 Colombia tiene más de 1.135 Entidades Territoriales (ETs) en las que se divide el territorio nacional y permiten la organización del Estado por niveles (nacional, regional, departamental, provincial, entidades indígenas y locales). Según la Constitución Política de 1991, las ETs tienen su propia autonomía. Dentro estas entidades, están los departamentos y los municipios, cuyas funciones institucionales tienen sustento en la Constitución (artículos 298 y 311) y, también, en la Ley 60 de 1993 y la Ley 715 de 2001 que profundiza en las competencias y recursos en ciertos sectores.

A través de la descentralización impulsada por la Constitución de 1991, se ha promovido un proceso de transferencia de poder de decisión y de responsabilidad desde el nivel nacional a los subnacionales, que busca empoderar a las ETs con más recursos y mayor autonomía para que gestionen su propio desarrollo. La creación de iniciativas de impacto local pasa por la comprensión de las autoridades de los gobiernos subnacionales; de los departamentos y sus asambleas, de los municipios y sus concejos, de los distritos y sus concejos, así como de los demás actores y grupos de interés en estos niveles, sobre las necesidades y oportunidades de la cooperación intermunicipal e interregional, que permiten superar dificultades individuales.

Una de las oportunidades para que los mandatarios de gobiernos subnacionales promuevan el desarrollo en sus territorios se encuentra en la capacidad de gestión desde la asociatividad, en función de necesidades y potencialidades comunes. En ese sentido, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) incluye diferentes figuras para impulsar la descentralización con procesos de asociatividad territorial, entre ellas los denominados Esquemas Asociativos Territoriales (EATs) que dicha ley identifica en su artículo 10 como: regiones administrativas y de planificación, regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios.

Estos EATs surgen como una alternativa para que los territorios puedan unir esfuerzos, planificar y gestionar mejor su desarrollo. Sin embargo, las entidades territoriales que se agrupan en ellos y que tienen una visión de largo plazo, se enfrentan a un reto para garantizar su continuidad y sostenibilidad, al tener que armonizar instrumentos de planeación que existen en cada nivel de gobierno, y al quedar supeditados, cada cuatro años, a la voluntad política de nuevos mandatarios locales elegidos democráticamente.

Sobre la planificación del desarrollo, el Departamento Nacional de Planeación sostiene que “En Colombia, cada uno de los niveles de gobierno tiene la responsabilidad de planear para el desarrollo integral del país y de las entidades territoriales” (DNP, 2011, p. 1). Para adelantar esa planeación, las ETs tienen a disposición instrumentos como los Planes de Desarrollo, los Planes de Ordenamiento Territorial y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, determinantes en el ejercicio del gobierno y la planificación local, pero que cuentan con vigencias diferentes que puede hacer compleja la articulación entre ellos y, a su vez, con otros instrumentos supramunicipales, como el Plan de Desarrollo Departamental, el Plan de Desarrollo Nacional y con los planes que surjan de los EATs.

La Constitución de 1991<sup>2</sup> y la Ley 152 de 1994 que establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo<sup>3</sup>, sostienen que cada ET debe tener un plan de desarrollo y su elaboración es responsabilidad, obligación constitucional y legal de alcaldes y gobernadores de dichas entidades, quienes deben cumplir con el mandato de sus votantes. Dicho plan tiene una vigencia de cuatro años, que corresponde al tiempo de mandato de los mandatarios locales elegidos y es el principal instrumento de planeación y gestión para el desarrollo del municipio.

Sobre los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), la Ley 388 de 1997 en su artículo 9 los define como “El instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal”. (Congreso de Colombia, 1997). Estos planes definen las acciones a ejecutar en cada vigencia, para consolidar el modelo de ocupación territorial definido en el POT municipal. Y para conocer en qué vigencia se encuentra cada POT, los alcaldes deben tener claridad de la fecha de adopción de su plan de ordenamiento, teniendo en cuenta que:

<sup>2</sup> En el título XII ‘Del régimen económico y de la hacienda pública’.

<sup>3</sup> Artículo 39 “El Alcalde o Gobernador elegido impartirá las orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo conforme al programa de gobierno presentado al inscribirse como candidato”.

Los contenidos estructurales tienen una vigencia mínima de tres (3) períodos constitucionales de los alcaldes; los contenidos urbanos y rurales de mediano plazo tienen una vigencia mínima de dos (2) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales (esta vigencia puede ser mayor si se requiere para que coincida con el inicio de un nuevo período de la administración) y los contenidos urbanos y rurales de corto plazo, tienen una vigencia de un (1) período constitucional (Artículo 28 de la Ley 388 de 1997).

En todo caso, la ley y su decreto reglamentario 4002 de 2004, ofrecen la posibilidad de revisar y ajustar los POT para cualificar contenidos, evaluar la visión y garantizar adecuados instrumentos de planificación territorial.

Por último, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) es “El instrumento de planeación a 10 años que presenta la proyección de las finanzas municipales”. (Departamento Nacional de Planeación, 2011). Su diseño en una ET, garantiza el cumplimiento de normas vigentes de endeudamiento (Ley 358 de 1997), de límites del gasto (Ley 617 de 2000) y de responsabilidad fiscal (Ley 819 de 2003) (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2018).

Teniendo en cuenta esto, los Planes de Desarrollo, los POT y los MFMP deben articularse en un proceso armónico de planeación del desarrollo territorial. La complementariedad entre los planes de desarrollo y los de ordenamiento territorial se define, incluso, en el artículo 21 de la Ley 388 de 1997. Ahora bien, las diferentes vigencias estipuladas en cada uno impone de por sí un reto para su articulación, lo que complejiza aún más la planeación del desarrollo del territorio para los mandatarios locales al agregar un nivel asociativo. Son ellos quienes deben buscar la coordinación de dichos instrumentos, ajustados a leyes y tiempos, con aquellos que surjan del ejercicio de la asociatividad con vecinos y aliados territoriales.

A la complejidad de articular instrumentos de planificación del desarrollo territorial con diferentes horizontes, temporalidades, alcances, ciclos de revisión, entre otros; se suma la articulación entre planes de desarrollo elaborados en varios niveles de gobierno; el local, el intermedio o departamental, y el nacional. Hay que tener presente que la Ley 152 de 1994 en su artículo tercero, establece los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades a nivel territorial, regional y nacional en planeación y, dentro de ellos, está el principio de coordinación:

Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo (1994).

Esta articulación se exige además en la Constitución Política que indica que:

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley (C.P., art 339).

Estas exigencias pretenden entonces que haya una coherencia en las estrategias de planificación territoriales y gubernamentales en diferentes niveles y espacios territoriales. Al respecto, la OCDE ha señalado que “la inversión en Colombia debiese tener una fuerte dimensión territorial que considere no solo las distintas necesidades y desafíos de las localidades, sino también las prioridades de inversión que deben articularse en estrategias territoriales coherentes” (OCDE, 2016). En este sentido, una de las estrategias territoriales coherentes puede darse a través de esquemas asociativos.

Al respecto, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial sostiene que: “El Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades” (artículo 9).

Sin embargo, si bien esta ley ha dado un impulso a este tipo de esquemas, es importante mencionar que se trata de un esfuerzo reciente y, en consecuencia, estas instancias no se han consolidado como instancias de planificación territorial en el país. En esta medida, la continuidad de los esquemas asociativos existentes y de aquellos que se quieran crear, pueden llegar a verse afectados. De ahí, que en el presente trabajo pretendamos responder a la pregunta: ¿de qué manera los cambios de autoridades locales y los diferentes ciclos de planeación del desarrollo territorial representan un riesgo para la continuidad de los esquemas asociativos territoriales, y qué estrategias pueden contribuir a mitigar esos riesgos?

Teniendo en cuenta lo anterior, este análisis se enfocó en el caso de la Provincia de Administración y Planificación (PAP) Cartama, como EAT que surge a partir de la necesidad de once municipios de organizarse mejor para afrontar problemas comunes y aprovechar el potencial que tienen en conjunto. Esta fue creada mediante Ordenanza número 54 del 22 de diciembre del año 2016 por la Asamblea Departamental de Antioquia y está conformada por los municipios de Támesis, Caramanta, Jericó, Venecia, Santa Bárbara, Pueblorrico, La Pintada, Montebello, Valparaíso, Tarso y Fredonia.

La Provincia Cartama está ubicada en el departamento de Antioquia en Colombia (fig. 1), específicamente en el la subregión del Suroeste (fig. 2), que es una de las 9 subregiones del departamento. Según el Documento Técnico de la misma Provincia (Gobernación de Antioquia, 2016), su área es similar a la superficie de Bogotá y a la del departamento del Quindío, y tiene proximidad a las dos ciudades capitales del país (Bogotá y Medellín).



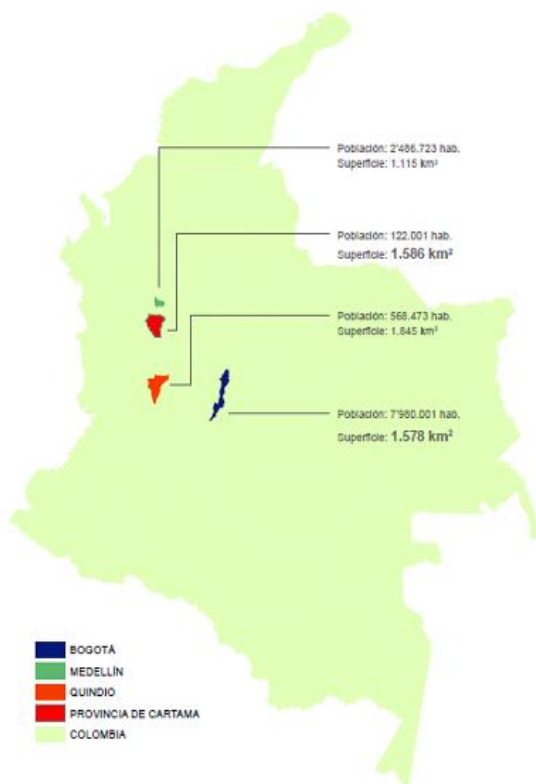


Figura 2. Gobernación de Antioquia, 2020. Mapa de Colombia – Ubicación PAP Cartama en el país y respecto de otros lugares estratégicos.

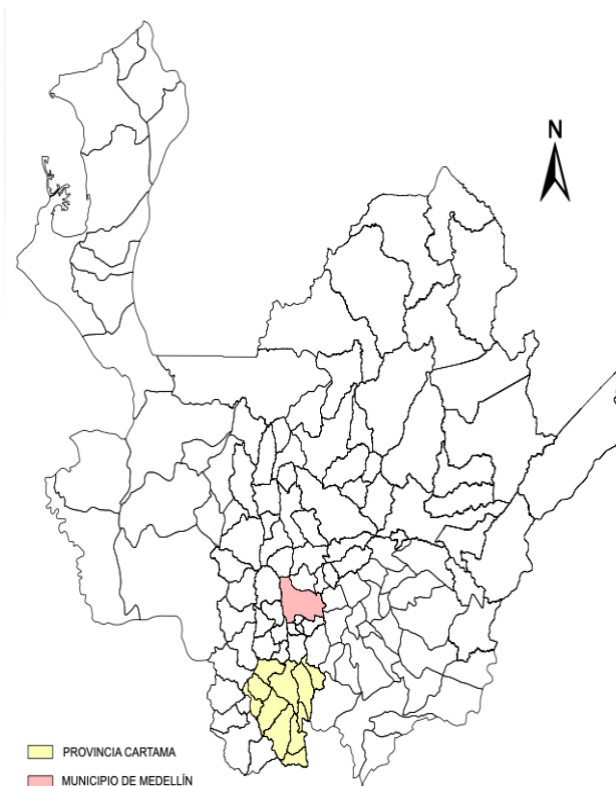


Figura 2. Gobernación de Antioquia, 2020. Mapa de Antioquia – Ubicación PAP Cartama y municipio de Medellín.

El café, la ganadería, la minería de carbón y oro, y frutales, son su base económica, es forestalmente rica y tiene potencial para explotación hidroeléctrica y fortalezas en turismo, clima y paisaje que favorecen la articulación con proyectos de turismo como el del Eje Cafetero que puede aumentar gracias a las Autopistas para la Prosperidad. (Íbid, p. 4). Sobre estas autopistas, hay que decir que se trata de un proyecto de infraestructura de cuarta generación que atraviesa esta subregión y tiene impacto directo en la mayoría de los municipios de la provincia.

A 2014 dentro de la estructura empresarial subregional, predominan las microempresas con el 98,2% de las unidades productivas, mientras que las pequeñas participan con el 1,5%, las medianas con el 0,2% y las grandes solo el 0,1%. (Íbid, p.5).

Según el Documento Técnico de conformación de la Provincia Cartama, la ejecución de proyectos propuestos (como el de las vías 4G) favorecerá considerablemente el dinamismo económico y social de los once municipios asociados (nueve de la zona de Cartama, más Fredonia y Venecia de la zona de Sinfaná) (Íbid, p. 8).

Sobre la población, el mismo documento indica que, con base en las proyecciones del DANE al 2016, el Suroeste cuenta con 377.336 habitantes. La zona Cartama, a pesar de poseer el mayor número de municipios (9), comparada con las otras tres zonas de la subregión, aparece con la menor cantidad de pobladores (87.344), pero si se suman los habitantes de Fredonia y Venecia (21.426 y 13.231), la provincia Cartama alcanza 122.001 habitantes (Íbid, p. 9).

Sobre la jerarquización de centros urbanos en los municipios de la Provincia Cartama y que se actualizó en el 2015, se encontró que el 63,63% de las cabeceras de la Provincia son centros poblados de menor jerarquía con funciones económicas y comerciales básicas o elementales que sirven a poblaciones próximas y a su propio entorno para el autoabastecimiento; lo que denota la debilidad en la prestación de funciones y servicios especializados económicos, financieros, industriales, educativos, de salud, entre otros (Íbid, p. 12).

Por otra parte, la subregión Suroeste presenta algunas dificultades y problemas que se pueden evidenciar en el Plan de Desarrollo Unidos por la Vida 2020-2023 de la Gobernación de Antioquia (Gobernación de Antioquia, 2020). Se ha venido reduciendo el crecimiento de la población, pues se presentó una reducción de -0,5% entre 1993 y 2005, y de -0,2% entre 2005 y 2018. El 14,7% corresponde a edades entre 20 y 29 años, y el 14,2% a edades entre 0 y 9 años; lo que representa niveles de natalidad menor y menos cantidad de oportunidades educativas y laborales para los jóvenes (Gobernación de Antioquia, 2020, p. 92).

Según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2019, el Índice Multidimensional de Calidad de Vida para el Suroeste fue de 37,1 de un máximo de 100, y el Índice de Pobreza Multidimensional se localizó en 22,3%, teniendo una población en esta condición de 81.510 personas (Íbid).

En servicios públicos, según la **AEA** en 2018 hay una cobertura residencial en agua potable del 55,4%; según la **UPME** hay una cobertura del 97,2% en energía eléctrica; y hubo una penetración de internet en 2019 del 7,5%, según el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Íbid, p. 93).

Teniendo en cuenta este contexto de la Provincia Cartama, es importante pasar a analizar, a propósito de la elección de alcaldes en 2019 (en ejercicio desde enero 2020), si hubo una incidencia en su continuidad y sostenibilidad, considerando los potenciales cambios en la planificación del desarrollo de cada municipio miembro de este EAT. Estos cambios podrían darse dada la elección de once mandatarios que, además, teniendo en cuenta que en Colombia no hay reelección inmediata de autoridades subnacionales, siempre serán diferentes a quienes venían fungiendo como tal, y que traen consigo once nuevos planes de desarrollo que deben armonizar con otros instrumentos de planeación, incluyendo el plan provincial.

A esto se suma la importancia de analizar la PAP Cartama cuya experiencia novedosa y de otras primeras experiencias en Antioquia, podría marcar el camino para nuevas iniciativas. Esto, teniendo en cuenta que, como se menciona en un artículo de El Colombiano, “la macrocefalia urbana pone en riesgo el futuro local; pues más de la mitad de los antioqueños reside en menos del 2 por ciento del territorio y, de ahí que, como afirma la directora del Departamento de Planeación de Antioquia, sea importante planear el departamento y conformar figuras asociativas como la Provincia Cartama” (Jiménez, 2018).

La Provincia Cartama es la primera PAP aprobada en el país en el año 2016, luego de la Constitución de 1991 e impulsada con Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y ha dado impulso a la creación de otras cinco provincias en Antioquia: 1. Aguas, Bosques y Turismo (Ordenanza 11 de 2018), 2. La Paz (Ordenanza 06 de 2018), 3. Penderisco y Sinfaná (Ordenanza 04 de 2018); 4. San Juan (Ordenanza 05 de 2018); y la última, 5. La Minero Agroecológica (Ordenanza 30 de 2019).

De ahí la importancia de desarrollar una investigación aplicada que sistematice la Provincia Cartama; para indagar por aspectos y medidas que puedan contribuir a que estos EATs puedan constituirse como efectivas alternativas de asociación y desarrollo territorial. Para abordar la experiencia de la PAP Cartama, se partió de una perspectiva que privilegió miradas desde los conceptos de gobernanza y de territorio. Al entender la gobernanza como la forma de gobernar en forma de red (Luis Aguilar, 2015) y de territorio como el resultado de la apropiación y valoración de un espacio determinado desde una relación utilitaria con el espacio y desde el soporte de identidades colectivas e individuales (Gilberto Giménez, 2001).

En este trabajo se analiza un ejercicio de gobernanza a partir de la creación de la Provincia Cartama como un nuevo modo de gobierno donde están diferentes actores que, como dice Aguilar, “son más independientes e interdependientes en sus actividades”, para establecer relaciones (a través del esquema provincial) que permitan planificar mejor la construcción del territorio (de los once municipios), desde sus necesidades económicas, sociales y políticas y, también, desde lo simbólico a partir de la concepción que los actores tienen sobre el mismo territorio.

Esta experiencia abarca el territorio de once municipios de una subregión que comparte aspectos geográficos, económicos y geopolíticos; que tienen características similares y es reconocido por miles de habitantes como propio, evidenciando una apropiación cultural y sentido de pertenencia.

Además de los conceptos de gobernanza y territorio como ejes articuladores de la mirada sobre el problema planteado, se articulan también tres categorías o dimensiones de análisis que enmarcan el estudio realizado; como se explica en la figura 3; estas son la voluntad política, la asociatividad territorial y la planeación del desarrollo.



Figura 3: creación propia. Categorías de análisis

Estos elementos permiten comprender los problemas que imposibilitan la unión de esfuerzos en favor del desarrollo. Son categorías relacionadas entre sí y que generan un círculo virtuoso que promueve la planeación estratégica del territorio.

### **Voluntad política**

La voluntad política se expresa en la disposición que deben tener los mandatarios locales para unirse con sus pares e iniciar un trabajo en beneficio de sus municipios en temas de interés común. La voluntad política es un elemento clave para establecer relaciones, interacciones y acuerdos entre actores (públicos y privados), así como para definir la agenda y para la posterior toma de decisiones.

En muchos casos, dependiendo del nivel de ese factor, se puede definir el éxito de una política. Sobre las características de una política exitosa, ha dicho Donahue de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy, que “Una política exitosa tiene tres características. Promete producir valor público neto, es operacionalmente factible, y es políticamente factible; lo que significa que las partes interesadas cuyo apoyo se requiere, respaldan sus propósitos y creen en su viabilidad operativa”. (Donahue, 2017, p. 1).

Por su parte, Kingdon (2003) sostiene que hay tres corrientes para establecer una agenda gubernamental; los problemas, la política y la participación visible. En la corriente política, según Kingdon, el consenso se construye mediante la negociación, más que mediante la persuasión, y la agenda se da por los poderosos establecedores de esa agenda (...) Una nueva administración cambia las agendas según la concepción de los problemas, y hace que la atención a temas que no están entre sus prioridades, sean menos probables de incluirse". (Kingdon, 2003).

Aquí se podría inferir que el respaldo de las partes interesadas en la agenda gubernamental está a su vez definido por intereses y lógicas de los actores. "Son los intereses y las lógicas de los actores que confieren sentido a las decisiones y, que en gran medida, explican el logro o el fracaso de las acciones puestas en marcha". (Pening, 2003).

De hecho, analizando el tema a nivel mundial a partir del proceso de globalización, "las nuevas realidades geográficas y socio-territoriales derivadas del proceso de globalización que el mundo entero experimenta, demandan figuras de organización territorial flexibles que se puedan conformar fácilmente con base en la voluntad de los gobiernos" (Departamento Nacional de Planeación, 2013, p.6).

### **Asociatividad territorial**

Una de las figuras de organización territorial que se pueden conformar con base en la voluntad de los gobiernos, para afrontar nuevas realidades y que contribuye a planear y a gestionar mejor el desarrollo, es la de la asociatividad, que sirve como esquema de articulación entre entidades territoriales, y entre estas y otros actores.

Cravacuore y Chacón (Cravacuore & Chacón, 2016) en referencia a Leticia Satín del Río (Satín del Río, 2002), sostienen que la asociatividad es "la unión voluntaria de municipios más próximos para resolver problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósitos, objetos y fines específicos para ejecutar obras y prestar servicios determinados" (2016, p. 23).

Sobre los elementos constitutivos del asociativismo municipal en América Latina los mismos autores resaltan:

La voluntad municipal para su creación, que lo aleja del proceso impuesto por otros niveles de gobierno. Debemos diferenciar claramente su dinámica *bottom-up* de otros arreglos que emergen de la acción de entidades nacionales o regionales, que organizan su proceso de intervención territorial con una dinámica *top-down*.

La búsqueda de resolución de problemas y/o carencias comunes, propias o no de las competencias municipales regladas por las leyes.

La maximización de capacidades de los gobiernos locales(...) Los gobiernos locales latinoamericanos son débiles y la necesidad de hacer eficientes sus escasos recursos fiscales y humanos se hace presente para posibilitar la resolución de carencias estructurales.

La cooperación de gobierno municipales, más allá de la participación colaborativa de otros actores públicos –estatales y no estatales– y privados, que pueden participar del arreglo interinstitucional con distintos niveles de involucramiento.

Por su parte, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), incluye figuras para impulsar la descentralización con esquemas asociativos territoriales como los de las provincias. En su artículo tercero, dice la Ley:

El ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.

Sobre el esquema de provincia, en su artículo 16, la misma Ley dice:

Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia administrativa y de planificación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores, o del diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios, con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental.

Son diversas las razones para conformar un EAT (sea provincia u otro). El DNP ha mencionado algunas:

Es un mecanismo idóneo para aprovechar potencialidades y superar “cuellos de botella” en la gestión de un territorio, que normalmente va más allá de los límites de cada entidad territorial.

La unificación de recursos de todo tipo (humanos, técnicos, financieros), propicia economías de escala, que llevan a una orientación más eficiente del gasto público y a la consecución oportuna de resultados en la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía.

Fortalece la institucionalidad, la gobernabilidad y la capacidad de negociación con otros actores claves del desarrollo.

Es una estrategia que si tiene sostenibilidad en el tiempo puede llevar a procesos regionales más estratégicos y a la formulación e implementación de políticas regionales diferenciadas (DNP, 2013, p. 13).



Además, otra de las razones para conformar un EAT está en la subsidiariedad, que está en la Ley 1454 de 2011 (artículo 27) y en la Ley 1551 de 2012 (artículo 3) que permite que, cuando una entidad territorial (gobierno subnacional) con menor desarrollo no pueda ejercer debidamente su competencia, pueda ser apoyada desde un nivel de gobierno superior. En este sentido, las figuras asociativas podrían ayudar a cumplir esa función subsidiaria, supremunicipal o supradepartamental o upradistrital, según sea el caso, y podrían asumir los proyectos que, por diversas razones, no podrían asumir los miembros del esquema asociativo de forma individual, al no tener la capacidad para ello.

Teniendo en cuenta esto, se podría decir que una de las oportunidades para que los mandatarios locales aprovechen las potencialidades comunes, resuelvan problemas y planeen más estratégicamente para promover el desarrollo en sus municipios, se encuentra en la asociatividad. El DNP (2013, p. 6) dice que:

Tomando en consideración que hay espacios naturales como paisajes, ecosistemas, cuencas hidrográficas, áreas protegidas, zonas marino costeras y espacios transformados como áreas conurbadas y ejes o corredores de desarrollo, entre otros, que superan límites político-administrativos de entidades territoriales, se requieren esquemas asociativos que permitan abordar la planificación y gestión estratégica en ámbitos supramunicipales o subregionales, supradepartamentales o regionales.

### **Planeación del desarrollo territorial**

La planeación del desarrollo en un esquema asociativo es el punto de partida de la gestión de los mandatarios locales, porque es ahí donde se establecen las directrices para guiar el desarrollo entre entidades territoriales y donde se identifica a dónde se quiere llegar y cómo se quiere llegar.

En Carlos Sandoval Escudero (Sandoval Escudero, 2014), encontramos:

Gobernar es prever.

Una de las apreciaciones más sencillas del concepto de planificación es la que presenta Matus (1998), enfocándose en el principal aspecto al enfatizar: la planificación es el pensamiento que precede a la acción... En consecuencia, se plantea como un requisito para la administración y el gobierno del Estado en cualquiera de sus niveles (Escudero, 2014, p. 12).

De acuerdo con la legislación colombiana, el principal instrumento de las ETs para adelantar la planeación del desarrollo, es el plan de desarrollo. Según el Departamento Nacional de Planeación, este es “la carta de navegación que orienta el proceso de cambio progresivo de las condiciones y situación presente de un territorio hacia una situación viable, posible y deseada, según lo concertado en una visión compartida de desarrollo” (DNP, 2011, párr. 3).

En esta medida, en el proceso de planeación del desarrollo territorial se debe tener en cuenta en la discusión y construcción de los planes de desarrollo, en instancias además importantes como los Consejos Territoriales de Planeación y los Concejos Municipales, un ámbito más allá de la propia jurisdicción que les permita entender a autoridades de gobierno y a todos los actores del territorio, que los problemas y sus soluciones pueden traspasar las fronteras de su municipio. En esta medida, se debe tener además presente lo hecho en el municipio y en los otros niveles de gobierno, con el fin de articular los diferentes esfuerzos, en la búsqueda de propósitos comunes de bienestar y desarrollo regional (DNP, 2011, p. 52 - 53).

En conclusión, la voluntad política, la asociatividad territorial y la planeación estratégica son una guía que ayudan a entender la continuidad o sostenibilidad de la PAP Cartama.

La asociatividad ayuda a entender el marco institucional que permite y fomenta los EATs y los plantea como alternativa para dar respuesta a problemas comunes y aprovechar potencialidades conjuntas. La planeación estratégica nos ayuda a comprender su papel en el ejercicio de gobierno y cómo se articula a intereses y prioridades de los actores locales, por lo que plantea la posibilidad de cambio, atado finalmente a diferentes actores y a la voluntad política que tengan los mandatarios locales sobre lo que consideran como prioridades de desarrollo.

Para analizar todo esto, la investigación aplicada escogida fue la sistematización de experiencia. A través de esta, teniendo en cuenta las categorías antes descritas, se buscó identificar los retos y estrategias que pueden incidir en la continuidad de la PAP Cartama como Esquema Asociativo Territorial adoptado por 11 municipios del departamento de Antioquia, Colombia.

Para ello, se plantearon como objetivos específicos: revisar los procesos de discusión y elaboración de los planes de desarrollo municipal 2020-2023; identificar los posibles cambios y continuidades en las prioridades políticas y de planificación del desarrollo y prever la medida en que dichas prioridades coinciden con lo previsto en el ámbito de la provincia; sugerir recomendaciones alrededor de estrategias o elementos que permitan superar los obstáculos que amenacen la continuidad y sostenibilidad de la iniciativa de asociatividad territorial PAP Cartama, e identificar las percepciones de algunos actores clave sobre la importancia de la provincia y las prioridades de desarrollo territorial.

Hay que decir que al ser un estudio de caso, no es posible generalizar las recomendaciones y conclusiones a otras figuras asociativas de gobierno subnacionales en el mundo ni a otras EATs en Colombia, porque la investigación responde a las realidades, particularidades y desarrollo de la PAP Cartama. Sin embargo, sí puede dar luces acerca de algunos aspectos que podrían ser tenidos en cuenta por la misma PAP Cartama y por otras PAP, para garantizar su continuidad y avance en el tiempo.

En esta dirección, se puede decir que producto de la investigación y teniendo en cuenta que el funcionamiento de los esquemas provinciales, que son de largo plazo, pasan por la duración de las administraciones locales que son de mediano plazo, se encontró para el caso de la PAP Cartama, que es importante que tenga en su haber un instrumento de planeación, con visión de largo plazo, que garantice su continuidad y sostenibilidad.

Se recomienda al esquema provincial dar prioridad desde el inicio de su funcionamiento a la construcción de un Plan Estratégico Provincial (PEP), como instrumento de planeación con visión de largo plazo, que les sirva de guía a los mandatarios locales que lleguen cada cuatro años a ser parte de dicho esquema, para impulsar desde sus programas de gobierno y planes de desarrollo, la consecución de objetivos y proyectos estratégicos contemplados en el PEP, y tener con él un diagnóstico del territorio compartido, así como la orientación sobre a dónde se quiere llegar y cómo se puede hacer, garantizando la continuidad de la provincia.

Aunque en la Resolución Provincial N° 001 que adopta sus estatutos (Provincia de Administración y Planificación Cartama, 2017), se menciona dentro de las actuaciones y actividades “Elaborar el Plan Estratégico Provincial” y aunque esta se creó en el año 2016, para el primer semestre del 2020 todavía no cuenta con el PEP y es la primera vez que se enfrenta a un cambio de mandatarios locales y a un reto de continuidad. Ahora bien, teniendo en cuenta la crisis sanitaria generada por la pandemia mundial que también ha afectado a Colombia y, en particular, a los territorios que no estaban preparados ni tienen la capacidad para afrontarla, puede ser el momento oportuno para construir un Plan Estratégico Provincial que responda a las nuevas realidades y necesidades sociales y económicas.

Lo antes expuesto es una recomendación que surge de la investigación realizada. Por esto, para mayor detalle, en las siguientes secciones se abordará la metodología utilizada para dicha investigación, así como los resultados encontrados, las recomendaciones sugeridas y las conclusiones finales.

## Métodos

El tipo de investigación aplicada escogido es el de sistematización. Se trata de una investigación cualitativa a partir de la aproximación específica de un estudio de caso representado en la Provincia de Administración y Planificación Cartama.

Es importante indicar que sobre esta Provincia se realizó ya una sistematización por parte de Luis David Elorza, egresado de la Maestría en Gobierno del Territorio y Gestión Pública en la Pontificia Universidad Javeriana, focalizándola como una alternativa de planificación para solucionar la inequidad en el territorio (Elorza, 2019). Pese a su alcance, es relevante ahora una segunda sistematización orientada a analizar la continuidad de estos esquemas en el marco de los cambios políticos y de los ciclos de planeación en el territorio.

Se acudió a fuentes de información documental sobre la creación y funcionamiento de la provincia, las características de los municipios que la conforman, y la relacionada con los programas de gobierno y los planes de desarrollo territoriales de los municipios (al momento de entregar este artículo solo el plan de desarrollo del municipio de Santa Bárbara no estaba publicado; ni el proyecto del plan ni el definitivo).

Se observó e identificó la inclusión o no de los temas relacionados con la Provincia Cartama en los programas de gobierno y en los planes de desarrollo; para encontrar cómo incide en la provincia las prioridades políticas de los nuevos mandatarios, así como para descubrir la percepción de diferentes actores sobre la misma. Para cada caso, se revisaron los 11 programas de gobierno y 10 planes de desarrollo territoriales (sin Santa Bárbara).

Asimismo, se tuvieron en cuenta el acta y la grabación de la reunión de la Junta Provincial del 15 de enero 2020 y el video de un webinar de Facebook sobre la reactivación económica de la PAP Cartama, realizado el 15 de mayo de 2020. Además, en reunión con los Secretarios de Planeación de los once municipios, del 22 de mayo de 2020, donde se instaló el Consejo Provincial de Planificación, se tuvo la oportunidad de estar presente.

También, a través de 10 entrevistas con actores clave se tuvo alcance a información cualitativa y cuantitativa. Se realizaron tres entrevistas presenciales con actores clave que han hecho parte del esquema provincial Cartama o que conocen sobre él, y aunque la pandemia por el covid-19 generó una crisis sanitaria en Colombia que conllevó al Gobierno Nacional a decretar el aislamiento preventivo obligatorio e imposibilitó el avance de la investigación en territorio, haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, se realizaron siete entrevistas más entre telefónicas y virtuales.

Las tres entrevistas presenciales se tuvieron con el expresidente de la PAP Cartama y principal líder de la creación del esquema, y con dos actores clave del nivel departamental; con el Subdirector de Planeación de Corantioquia, que es la Corporación Autónoma Regional que cubre a los once municipios, y con un asesor en la Dirección de Planeación Estratégica Integral del Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación de Antioquia. Se trata de dos entidades que, junto al Área Metropolitana del Valle de Aburrá, han brindado apoyo y acompañamiento constante en la conformación y desarrollo de la Provincia Cartama. En la entrevista en la Gobernación, se tuvo acceso también a información cuantitativa sobre la provincia, que permitió su caracterización.

Las siete entrevistas telefónicas y virtuales se realizaron con los dos presidentes de la Junta Provincial que ha habido hasta ahora y que han sido alcaldes de uno de los municipios que integran la provincia; pues como indican los estatutos, la Junta es el máximo órgano de decisión y entre los deberes de sus presidentes está “cumplir y hacer cumplir todas las disposiciones relativas al funcionamiento de la Junta Provincial” (Provincia de Administración y Planificación Cartama, 2017, p.7). De ahí la importancia de tener un acercamiento con ellos, desde el nivel directivo, para analizar los temas que atañen a esta investigación. Es importante resaltar que el expresidente de la Junta Provincial, fue el principal impulsor del esquema asociativo, y su conocimiento y experiencia fue fundamental para esta investigación. Asimismo, se entrevistó al actual Director Ejecutivo de la Provincia Cartama, quien hace también parte de los órganos de dirección y administración de la Provincia y cumple un papel muy importante al ser el representante legal y vocero oficial.

Teniendo en cuenta que la investigación abarca a una subregión, se entrevistó al Director del Encuentro de Dirigentes del Suroeste Antioqueño, quien desde antes de la creación de la Provincia Cartama, fue testigo del interés de los alcaldes de avanzar en la conformación de la PAP, en el Vigésimo Octavo Encuentro realizado el 23 de julio de 2016.

Y con el ánimo de tener una mirada aún más amplia del tema, se recurrió a nivel nacional al exdirector de Descentralización y Desarrollo Regional del Departamento Nacional de Planeación y a una asesora de la Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del mismo Departamento, quien tiene a cargo los esquemas asociativos territoriales, especialmente de escala supramunicipal; ambos no solo conocen sobre el tema asociativo, de descentralización y puntualmente provincial, sino que conocen sobre el apoyo que, desde el Gobierno Nacional, se les brinda a este tipo de esquemas.

Todo lo anterior permitió continuar con el proceso de investigación y posterior análisis, porque arrojó información clave para comprender de manera profunda los procesos y las dinámicas relacionadas con la continuidad de la PAP Cartama en el marco de la planeación territorial de los municipios que la componen.

## **Resultados y discusión**

A continuación se expondrá cómo fue la conformación de la PAP Cartama en el marco de la voluntad política y a nivel administrativo, cómo se surtió el proceso de inclusión de la Provincia en los planes de desarrollo 2020-2023 de los municipios que la conforman y cómo fue la armonización de los instrumentos de la planeación, para dar paso, finalmente, a la exposición de retos y estrategias para la continuidad de la PAP Cartama.

### **Los inicios de la Provincia Cartama**

Se pudo identificar que la voluntad política fue uno de los elementos para la conformación de la Provincia Cartama, desde el territorio mismo, en una dinámica de abajo hacia arriba. Esto se evidencia en el decálogo de la Provincia Cartama, en su punto uno ‘Acuerdo de voluntades inmerso en el Acuerdo Marco de Integración Interinstitucional...’ (2016, documento no publicado), sino también en lo expresado por los dos presidentes que ha tenido su Junta Provincial.

Por un lado, el primer presidente que tuvo la Provincia (2016 – 2019), al preguntársele por cómo fue su proceso de conformación, manifestó que inicialmente fueron cuatro alcaldes del suroeste antioqueño (los de Támesis, Jericó, Valparaíso y La Pintada) los que decidieron impulsar la creación de la Provincia. Luego, adhirieron siete alcaldes más (Caramanta, Fredonia, Montebello, Pueblorrico, Santa Bárbara, Tarso y Venecia) (Zuluaga, 2019).

Sobre cómo fue el proceso de conformar la provincia, sostuvo que:



Fue sumar voluntades. El modelo nos permitió ponernos de acuerdo en lo fundamental. Hicimos lluvias de ideas donde trabajamos en un listado de 10 o 12 temas en los que todos estábamos de acuerdo, y en eso nos centramos como hilo conductor de la asociatividad territorial, y encontramos en la provincia un instrumento para hacer realidad ese querer y sentir de poder trabajar de manera colectiva y conjunta.

No es nada fácil unir voluntades. Cada alcalde tiene sus necesidades económicas, sociales, financieras y políticas. Eso para nadie es extraño (...) Hubo dos cosas importantes: la capacidad de ponernos de acuerdo en lo fundamental, de trabajar en lo que estemos de acuerdo y no en lo que no estemos de acuerdo, en qué nos une y qué nos divide. Segundo, que no discutimos temas políticos (Zuluaga, 2020).

Ahora bien, teniendo en cuenta que producto de la elección popular de mandatarios locales, desde el año 2020 la provincia la conforman ahora once nuevos alcaldes, este esquema necesitó de su voluntad política, de su convencimiento sobre la asociatividad, para continuar con lo que dejaron avanzado sus antecesores. Al respecto, el expresidente provincial dijo:

En principio un gran reto para los nuevos alcaldes, es lograr que los alcaldes lleguen con voluntad política, creyendo en un nuevo modelo, que entiendan que no es solo lo individual y local, sino que también hay un instrumento regional. No es sencillo. Unos se motivan más que otros. (Zuluaga, 2020).

Lo anterior, se puede evidenciar en lo que expresa el actual presidente de la Junta Provincial y alcalde de Caramanta, sobre lo que dejaron los anteriores alcaldes y sobre las voluntades:

Hay que valorar el trabajo que hicieron los anteriores alcaldes y en el caso del expresidente de la provincia. Se construyó una base sólida donde los mandatarios electos vieron la pertinencia de continuar con el esquema asociativo. Están todas las voluntades. Hemos recibido eco de parte de la Asamblea de Antioquia, la Gobernación de Antioquia y a nivel nacional también. Proantioquia siempre ha creído en la Provincia Cartama y nos ha ayudado a apalancar los ideales de la provincia (Granada, 2020).

Ahora bien, en el proceso de conformación y de unión de voluntades en el año 2016, la preocupación de algunos mandatarios por creer que, al ser parte de la provincia, perderían la autonomía sobre su municipio, estuvo presente. El desconocimiento y diferentes interpretaciones que aún existen sobre retos y ventajas de los EATs permitidos en la LOOT, pueden generar desconfianza en algunos mandatarios sobre él al inferir que implican una pérdida de autonomía territorial; hecho que manifiesta el expresidente provincial y exalcalde de Támeis al narrar desafíos que tuvo al invitar a otros alcaldes a conformar la Provincia:

Dejamos la claridad y convencimiento en todos los actores de que la provincia no remplazaba ninguna estructura del Estado(...) Es un ente articulador y respetaba y mantenía la total independencia de autonomía de cada municipio en temas políticos, administrativos y financieros. Era un apoyo en el desarrollo, en el tema de visión estratégica del territorio, más allá de resolver el día a día en los temas locales (...) (Zuluaga, 2020).

A nivel del Gobierno Nacional, sobre este tema de voluntad política para constituir estos EATs, la asesora de la Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, sostuvo que:

Por la experiencia que hemos tenido con estos esquemas, no queremos crear esquemas asociativos a lo loco. Estos ejercicios nacen justamente de la voluntad de los mandatarios. Si esa voluntad existe, nosotros

acompañamos el proceso de ahí en adelante, pero nosotros no queremos forzar a nadie a que esa voluntad se de. Esta estrategia siempre ha sido de abajo para arriba; primero me pongo de acuerdo, me identifico como subregión, decido con quién quiero trabajar, y luego cuando lo quiero poner en marcha, desde el Gobierno Nacional lo acompañamos (D. Hau y C. Duarte, comunicación personal, 20 de mayo de 2020).

Teniendo en cuenta esto, podemos decir que, sin poner en riesgo la autonomía de cada municipio, las provincias son un mecanismo idóneo que nace a partir de la voluntad política, para lograr articulación e integralidad de objetivos y acciones estratégicas, en torno a una visión compartida de desarrollo.

En esta investigación se pudo identificar que el desarrollo de iniciativas de impacto regional, en este caso de una iniciativa de carácter provincial, pasa por la comprensión de la importancia de los EAT. Así lo manifiestan los mismos actores involucrados en la provincia, que de una u otra manera están de acuerdo en que este EAT (provincial) permite pensar en la cooperación más allá de los puntos limítrofes. Por un lado, el expresidente provincial expuso en entrevista que:

Poco a poco estos modelos van permitiendo capitalizar oportunidades de manera conjunta, que de manera individual sería más difícil desde lo económico, político y lo social. Hay que empezar a entender que estos modelos lo que nos permiten es que esos puntos limítrofes de los municipios, no es lo que nos divide, sino lo que nos une, y tiene que haber políticas públicas que permitan que haya solidaridad, concurrencia, congruencia (...) (Zuluaga, 2020).

Por su lado, el actual presidente provincial, manifestó que:

Los esquemas asociativos territoriales vuelven a tomar relevancia en el país debido a que no nos podemos seguir pensando como municipios

islas. Se respeta la idiosincracia de cada municipio, pero hay problemas que es muy difícil afrontarlos de manera individual. (Granada, 2020).

Los alcaldes identificaron el fraccionamiento en las soluciones a problemas, así como las oportunidades de desarrollo comunes y la necesidad de asociarse. Al respecto, los dos presidentes que ha tenido la provincia, concuerdan en lo mismo. El primer presidente manifestó que:

Nosotros no nos juntamos para crear la provincia, sino a concertar cómo enfrentar unas oportunidades de desarrollo y de mitigar unos riesgos que nos estaban generando en principio las Autopistas 4G. Nos estaban conectando a grandes centros de consumo a nivel nacional, a los puertos, estaban pasando por 8 de 11 municipios de la provincia, y nos ponían unos retos importantes en cambios de vocación, en ordenamiento territorial, en servicios públicos, en seguridad y otros proyectos de impacto, que venían en la medida en que esas vías generaban unas realidad tangibles (Zuluaga, 2020).

El actual Presidente de la PAP Cartama, manifestó sobre los inicios de conformación de la provincia, que “había dificultades en temas viales, en organizar el intercambio entre municipios y poder realizar mantenimientos viales conjuntos; además en el tema de servicios publicos (...) Surgió la necesidad de asociarse para trabajar unidos en muchas dificultades que aún tenemos en la región”.

Sobre la conformación de la Provincia Cartama, el Director del Encuentro de Dirigentes del Suroeste Antioqueño, manifestó que “nació para responder a unas dinámicas en los territorios a nivel económico y social, como la construcción de la obra vial de Pacífico 2, así como de un reconocimiento a una lectura del territorio más focalizada y para lograr avanzar en consolidar proyectos que permitieran llevar recursos a la región del orden nacional, departamental e internacional”. (H. Saldarriaga, comunicación personal, 2 de mayo de 2020).

En la investigación aplicada se evidenció que la falta de capacidad institucional de ciertos municipios para afrontar problemas y retos, y resolver las necesidades de sus habitantes, fue otra razón para constituirla. Sobre esto, el expresidente de la Provincia Cartama, sostuvo que el municipio de Montebello no cuenta con una empresa de servicios públicos y que hay algunos municipios sin oficina de planeación (Zuluaga, 2019), y el actual Presidente Provincial puso como ejemplo a su municipio, Caramanta:

Para un municipio pequeño, como el mío, que tiene 6 mil habitantes es difícil tener una empresa de servicios públicos, por tan poquitos usuarios. En cambio, si pensamos en una empresa de servicios provincial, obviamente sería mucho más sostenible. Muchos de los municipios de la provincia no tienen su relleno sanitario y les toca ir hasta Manizales o Medellín a depositar sus residuos, entonces nos estamos pensando en un relleno sanitario. Son muchos los proyectos conjuntos que nos benefician a todos (Granada, 2020).

Comprender la resolución de problemas comunes y carencias, y la maximización de capacidades, que se hallaron en la investigación, es muy importante para que, a través de la asociatividad que se logra con la provincia, se aumente la capacidad de gestión de los acaldes para planear mejor y, con ello, tener la posibilidad de acceder a incentivos y competencias de forma conjunta. Esto puede materializarse, por ejemplo, a través del Sistema General de Regalías que establece en sus artículos 2 y 155 la aprobación de proyectos de impacto regional a través de la integración de entidades territoriales en proyectos comunes (Congreso de la República, 2012).

También puede materializarse en el hecho de que la Ley 1753 de 2015, en sus artículos 180 y 183, le da a las PAP la posibilidad de participar en el Programa Nacional de Delegación de Competencias (creado en dicha Ley), y actuar como autoridad regional de transporte y de servicios públicos, gracias a la acreditación a

nivel técnico, financiero, institucional y regulatorio, que podría demostrarse a través de una asociatividad. Además, en el tema catastral, el exdirector de Descentralización del DNP declaró que “la Ley 1955 de 2019, cuando estableció la política de catastro multipropósito, habilitó a los esquemas asociativos para ser gestores catastrales”. (D. Hau y C. Duarte, comunicación personal, 20 de mayo de 2020).

No obstante, la asesora del DNP, sostuvo que antes los esquemas asociativos enfocaban sus discusiones en dónde podían aplicar para tener fondos, pero ahora estas giran en torno a la formulación de proyectos de verdadero impacto regional y subregional.

Con todo esto, se puede evidenciar que con un EAT se puede dar una mayor eficiencia en la utilización de los recursos. Al respecto, sobre nuestro país, la OCDE ha señalado que la inversión en Colombia debiese tener una fuerte dimensión territorial que considere no solo las distintas necesidades y desafíos de las localidades, sino también las prioridades de inversión que deben articularse en estrategias territoriales coherentes (OCDE, 2016). Esas estrategias territoriales coherentes son las que pueden darse a través de esquemas asociativos como el provincial.

Formalmente la PAP Cartama se crea mediante la Ordenanza 54 del 22 de diciembre del 2016 y según sus estatutos, “es una entidad de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los Entes que la conforman”, y “tiene como objeto y por mandato de la Ley 1454 de 2011 impulsar el desarrollo económico y social de los municipios que la conforman (...)”.

A nivel administrativo, a excepción de las Áreas Metropolitanas, a 2020 ningún EAT planteado en la LOOT colombiana tiene establecida una reglamentación nacional que defina cómo determinar su estructura y funcionamiento.

Por ello, en el caso de la Provincia Cartama, su estructura administrativa se acogió a lo señalado en la resolución que crea sus estatutos (tabla 1). En estos, se define entonces que la PAP Cartama estará a cargo de la Junta Provincial, el presidente de la Junta Provincial, el Director Ejecutivo, el Consejo Provincial de Planeación y la Secretaría Técnica (Estatutos, Título III).

Tabla 1. Órganos de Dirección y Administración de la PAP Cartama

<b>PROVINCIA CARTAMA</b>	
<b>Órganos de Administración y Decisión</b>	<b>Descripción y conformación</b>
<b>Junta Provincial</b>	Máximo órgano de decisión Conformación: gobernador o delegado, los alcaldes y dos representantes de los concejos municipales. Hay un Presidente: elegido por alcaldes de la provincia.
<b>Director Ejecutivo</b>	Es un empleado público de la Provincia, su representante legal y vocero oficial. Elegido por la Junta de una terna del Presidente de la misma.
<b>Consejo Provincial de Planeación</b>	Suministra el soporte técnico para la toma de decisiones por parte de la Junta Provincial. Integración: Secretarios de Planeación de los municipios de la Provincia y un representante de la Secretaría de Planeación de la Gobernación.
<b>Secretaría Técnica</b>	Apoya permanentemente al Presidente de la Provincia en temas de planificación y en asuntos que lo requiera. Integración: Secretaría de Planeación del municipio del presidente de la PAP y apoyo del Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación.

Fuente: construcción propia con base en la Resolución N° 001 Estatutos PAP Cartama.

Aunque falta mucho por hacer dentro de la PAP Cartama, a la fecha se puede decir que avanza y esto se refleja en algunas victorias tempranas con las que continúa ganando legitimidad como EAT. La práctica legal y administrativa está resuelta y hay proyectos importantes andando como por ejemplo el del Agro Parque Biosuroeste y el convenio firmado con el Instituto Ítalo Latinoamericano.

El primero es un proyecto de gobernanza público-privado, un parque tecnológico, agroindustrial y ambiental que busca convertirse en un motor de desarrollo subregional, para impactar en la parte económica, social y ambiental de los territorios. Este año (2020) están en ejecución los estudios del plan maestro a través de un cofinanciamiento que obtuvieron del BID. El segundo proyecto hace referencia a un convenio marco que ya se firmó para promover el café especial, el turismo (con Comfama de aliado), los cítricos y la gobernanza.

### **La Provincia Cartama afronta un reto en su continuidad en el 2020: su inclusión en planes de desarrollo territoriales de nuevos mandatarios locales**

Como se ha mencionado al inicio de este escrito, en el 2019 se desarrolló la elección de nuevos mandatario locales. Este hecho, supuso también reiniciar un ciclo de planeación territorial y, por eso, la PAP Cartama ha estado inmersa en un reto de planeación y de continuidad; sin embargo, para el periodo de gobierno 2020-2023, se identificó una voluntad y una coordinación para que la Provincia Cartama sea incluida en los actuales planes de desarrollo territoriales. El actual Presidente de la Junta Provincial manifestó que:

Antes de la pandemia tuvimos una reunión todos los alcaldes para que en la construcción de nuestros planes de desarrollo quedara un capítulo muy importante de la provincia, y los objetivos provinciales que teníamos los socializamos para que en cada plan se incluyeran. (Granada, 2020).

La reunión a la que hace referencia, fue la de la Junta Provincial registrada en el Acta 009 Provincia Cartama y se realizó en Medellín el 15 de enero de 2020. En efecto, dentro de esta acta se encuentra en el orden del día, punto 5, el tema de los planes de desarrollo 2020-2023. Hay que destacar la convocatoria a este espacio, a tan solo unos días después de la posesión de los alcaldes, al cual asistieron la mayoría de mandatarios locales (solo faltaron el de Tarso y el de Pueblorrico).



En dicho encuentro, uno de los alcaldes participantes registrados en el acta, expuso que “el gobierno departamental y nacional están interesados en apoyarnos. Para ellos es más fácil apoyar a una provincia en ciertos temas, que apoyarnos a cada uno de nosotros de manera individual. Para ellos es clave que en nuestros planes de desarrollo municipales, tengamos muy claro el tema provincial para este cuatrienio”.

Para evidenciar lo anterior, se investigó primero el proceso de inclusión o no de la provincia en los programas de gobierno 2020-2023 presentados por los alcaldes elegidos y que son la base para contruir los planes de desarrollo. Al respecto, hay que decir que solo 3 programas de los candidatos elegidos (aquellos de Caramanta, Támesis y Fredonia) de los 11, hicieron referencia puntual a la Provincia Cartama en diferentes ejes como parte de las potencialidades u oportunidades para trabajar a través del esquema asociativo; sin embargo, ningún municipio hizo énfasis en la asociatividad municipal; someramente el programa de gobierno del candidato elegido como Alcalde en Santa Bárbara mencionó la asociatividad para la prestación de los servicios a su cargo (tabla 2).

Tabla 2. Programas de gobierno alcaldes elegidos municipios PAP Cartama  
2020-2023

<b>Municipio</b>	<b>Referencia Provincia</b>	<b>Referencia asociatividad</b>
Caramanta	En línea de turismo y oportunidades	X
Támesis	Línea cooperación nacional e internacional, y alianzas estratégicas	X
Jericó	X	X
Fredonia	En potencialidades y oportunidades, eje de gestión pública	X
La Pintada	X	X
Montebello	X	X
Pueblorrico	X	X

Santa Bárbara	X	Principio de complementariedad en prestación de servicios y desarrollo de proyectos locales
Tarso	X	X
Valparaíso	X	X
Venecia	X	X

Fuente: construcción propia con base en los once programas de gobierno publicados en sitios web.

Luego, se revisaron los planes de desarrollo 2016-2019 para identificar la inclusión o no del tema provincial en ellos, y se encontró que ninguno tenía referencia a la Provincia ni a sus proyectos estratégicos y, por lo tanto, no hay información al respecto de recursos o proyectos estratégicos, pero en siete de los once municipios se hizo de una u otra manera referencia a la asociatividad (Caramanta, Támesis, Jericó, La Pintada, Montebello, Tarso, Valparaíso). Al ser consultado el expresidente provincial sobre la inclusión de la provincia en los planes de desarrollo de ese periodo de gobierno, recuerda que “el primer encuentro fue en febrero 2016 y tocaba cumplir por normatividad unos tiempos perentorios en nuestros planes de desarrollo” (Zuluaga, 2020).

Revisando los 10 planes de desarrollo 2020-2023 que al momento de este análisis se pudieron encontrar publicados como proyectos o como aprobados (no estaba aún publicado el de Santa Bárbara), se identificó que en 7 de los 10 analizados sí incluyeron el tema provincial. Lo incluyeron Caramanta, Támesis, Jericó, Fredonia, Pueblorrico, Tarso, Valparaíso; y no lo incluyeron La Pintada, Montebello y Venecia (tabla 3).

Teniendo en cuenta esto, es interesante ver cómo en medio del ciclo de la planeación del desarrollo territorial y gracias a la gestión que puede ejercer el esquema provincial e, incluso, los demás actores dentro de las ETs, pueden redirigirse prioridades que no estaban incluidas en los programas de gobierno, para que finalmente queden dentro de los planes de desarrollo territoriales. No obstante, surge la reflexión acerca del objeto de los programas de gobierno, pues “es un instrumento que, por ser de obligatorio cumplimiento, constituye el punto de partida para el ejercicio del control político y del control social” (DNP, 2019, p. 7).

Una vez revisados los Planes Plurianuales de Inversiones 2020-2023 para identificar a través de los recursos la voluntad de impulsar los temas provinciales, se encontró que solo 3 de 9 municipios analizados contemplaron en alguna de sus líneas principales, inversiones relacionadas directamente con el tema provincial: Támesis, Jericó y Tarso. Vale la pena reiterar que no se cuenta con información del municipio de Santa Bárbara y que el Plan Plurianual de Inversiones del municipio de Caramanta dice estar anexo al plan de desarrollo, pero no se encontró publicado (tabla 3).

Además, en cuanto a los proyectos para identificar prioridades de desarrollo, en 7 de los 10 planes de desarrollo de los municipios analizados, se aludió al más importante proyecto estratégico provincial llamado Biosuroeste y se reconoció el potencial de desarrollo a través del proyecto vial de cuarta generación que atravesará a varios de los municipios; aspecto que fue clave, además, para el impulso en la creación de la Provincia Cartama (tabla 3).

Tabla 3. Planes de desarrollo 2016-2019 y 2020-2023 municipios PAP Cartama

<b>Municipio / Planes de Desarrollo</b>	<b>Provincia Cartama</b>	<b>Plan Plurianual de Inversiones- PAP Cartama</b>	<b>Proyectos estratégicos provinciales</b>	<b>Asociatividad</b>
<b>Caramanta 2016-2019</b>	X	X	X	X

2020-2023	Línea 5 justicia y buen gobierno	(Anexo al plan, pero no está publicado)	Biosuroeste	Estrategias y políticas de financiación
<b>Támesis</b> 2016-2019	X	X	X	Acoge el Pacto por el Suroeste firmado 2014
2020-2023	Proyecto de desarrollo con impacto regional. Línea 4 alianzas estratégicas y cooperación	Línea 4: \$906.000.000 relacionados con PAP Cartama	Biosuroeste. Turismo. Vías 4G	Proyectos de Desarrollo de impacto regional.
<b>Jerico</b> 2016-2019	X	X	X	Fortalecer relaciones con gobiernos municipales de la región
2020-2023	Línea 2 economía e innovación	Línea 2. \$424.276.571 relacionados con PAP Cartama	Relleno sanitario regional.	X
<b>Fredonia</b> 2016-2019	X	X	X	X
2020-2023	Se menciona en el diagnóstico	X	X	X
<b>La Pintada</b> 2016-2019	X	X	X	Enfoque en mirada integral a su entorno local y regional
2020-2023	X	X	Vías 4G	X

<b>Montebello</b> 2016-2019	X	X	X	Referencia LOOT. Autorización para esquemas asociativos
2020-2023	X	X	X	X
<b>Pueblorrico</b> 2016-2019	X	X	X	X
2020-2023	Diagnóstico aseo	X	Biosuroeste	X
<b>Tarso</b> 2016-2019	X	X	X	Desarrollo aprovechando oportunidades regionales
2020-2023	Línea 2. Componente integración recional para el desarrollo	Línea 2. \$105.800.000 relacionados con la PAP Cartama	Biosuroeste	X
<b>Valparaíso</b> 2016-2019	X	X	X	Competitividad. Gestión de asociaciones con otros municipios
2020-2023	Línea 2 desarrollo económico e innovación. Sector turismo	X	Vías 4G y Biosuroeste	X
<b>Venecia</b> 2016-2019	X	X	X	X
2020-2023	X	X	4G	X

<b>Santa Bárbara</b> 2016-2019	X	X	X	X
2020-2023	(No publicado al momento de entrega de este trabajo académico)			

Fuente: construcción propia con base en 10 planes de desarrollo publicados en sitios web. X = información no encontrada en el plan. La referencia a vías 4G, así como al proyecto Biosuroeste no implica inversión, pero sí un interés en el desarrollo de estos.

En lo que se pudo evidenciar en este proceso de incluir los temas provinciales en los planes de desarrollo, se puede resaltar la voluntad, la intención y el compromiso que desde el nivel central de la Provincia Cartama hubo para esto, incluso en medio de la difícil situación generada en los territorios por la pandemia.

Esto se evidenció en los distintos encuentros o reuniones con los presidentes de los concejos municipales (8 de mayo de 2020), con los secretarios de planeación de los municipios de la provincia (el 22 de mayo de 2020, donde se instaló el Consejo Territorial de Planeación), con la participación de su Director Ejecutivo en la reunión con directores de provincias de Antioquia con la Asamblea departamental (11 de mayo de 2020), así como con el DNP (19 de mayo de 2020), donde se habló sobre la necesidad de agregar en los planes de desarrollo, la provincia y los proyectos estratégicos.

### **La Provincia Cartama afronta otro reto en el 2020: la armonización de los diferentes instrumentos de planificación**

Dentro de la discusión sobre los planes de desarrollo y la inclusión en ellos de la Provincia Cartama es importante la armonización de estos planes con el departamental y el nacional. El fin en sí mismo de las provincias se puede identificar en el nombre que llevan consigo estos instrumentos: el de planificar y administrar. De acuerdo con Alexander Zuluaga: “La provincia no es un instrumento político, sino un instrumento de administración y planeación” (Zuluaga, 2020).

Sobre cómo lograr asociarse para alcanzar los propósitos que tenían en mente, desde un principio los alcaldes que conformaron la Provincia Cartama, pensaron en que lo que buscaban era lograr tener una planeación territorial con proyectos de largo plazo. En este sentido, el expresidente provincial y exalcalde de Támesis, dijo:

Esto nos llevó a suscribir un Acuerdo Marco de Integración Interinstitucional (...) Luego evaluamos posibilidad que teníamos para ver cómo nos asociábamos. No queríamos volvernos una asociación de municipios porque nuestro fin no era un tema de ejecución de una obra pública, sino que el fin era la planeación territorial y proyectos de más largo plazo, y encontramos en la Constitución y en la Ley de Ordenamiento Territorial la figura de PAP (Zuluaga, 2020).

Esto ha sido reconocido en el nivel subregional. El Director del Encuentro de Dirigentes del Suroeste Antioqueño, quien fue testigo de ese Acuerdo Marco de Integración Interinstitucional, manifestó que “La Provincia Cartama es una oportunidad muy buena para estructurar la planeación y el desarrollo”. (H. Saldarriaga, comunicación personal, 2 de mayo de 2020).

Teniendo en cuenta entonces que la planeación es uno de los objetivos principales de este esquema asociativo, se analizaron otros instrumentos importantes en la planificación territorial para descubrir cómo estos instrumentos se armonizan o no con la planificación de la provincia, y qué retos existen actualmente en este sentido. Se encontró que, en efecto, la armonización de diferentes instrumentos es un proceso difícil en el territorio, porque son varios los instrumentos (los planes de desarrollo municipales, departamental y nacional; los Planes de Ordenamiento Territorial, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Plan Estratégico Provincial), que tienen ciclos diferentes y debe tener una coherencia para poder obtener una planificación del territorio ordenada, pertinente y efectiva.

### **Los planes de desarrollo**

Estos planes construidos en el primer semestre 2020 son el instrumento base para esa armonización y deben estar no solo alineados entre ellos, como se evidencia que se está haciendo en la Provincia Cartama. Sobre esto, el asesor de planeación departamental sostuvo:

Me conmueve ver que nuestros planes de desarrollo están quedando armonizados. Lo que están planteando el departamento y los municipios tiene una articulación notoria que creo va a ser ejemplo en el resto de departamentos. Es importante que tengamos este punto de partida en común, que nos tracemos unos indicadores articulados y armonizados, en sintonía con la agenda nacional e internacional, para que todos hablemos el mismo lenguaje. (Monsalve, Jornada virtual de socialización y estudio de los planes de desarrollo 2020-2023 municipios Provincia Cartama y socialización del proyecto Biosuroeste' (audio), 2020).

### **Los Planes de Ordenamiento Territorial (POT)**

Por otra parte, los POT son los instrumentos que permiten tener la información sobre las potencialidades y necesidades de cada uno de los municipios y de todos en su conjunto, para planear mejor el territorio con una visión subregional. Por esto, una vez se tienen los planes de desarrollo, la actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial, debería ser la segunda tarea de los Alcaldes de la provincia. Los mandatarios de la Provincia Cartama son conscientes de esta necesidad, así como en el nivel departamental y nacional.

En un Webinar a través de Facebook sobre la reactivación económica de la Provincia Cartama, el Alcalde de Caramanta y actual Presidente de la Provincia Cartama, manifestó que:

Casi todos los municipios que conforman la provincia tienen sus instrumentos de planificación totalmente desactualizados, de hace más de 20 años. Ya hemos tocado puertas en el DNP, en planeación departamental. Actualizar



un esquema de ordenamiento territorio de un municipio de manera individual, vale entre 500 y 700 millones de pesos. Si era difícil antes de la pandemia, ahora más; pretendemos generar una bolsa técnica que permita a los municipios acceder a actualización con una tercera parte de lo que valdría hacerlo de manera individual. (Granada, Webinar Facebook (audio), 2020).

Además, en la Jornada virtual de la Provincia Cartama antes mencionada, el mismo alcalde manifestó:

Queremos enfocarnos en el tema de los EOT(...) Ya tenemos firmado un convenio con Proantioquia para como aliado importante para nosotros, apalancar el fortalecimiento fiscal de los municipios de la provincia (...) (Granada, Jornada de socialización y estudio de los planes de desarrollo 2020-2023 municipios Provincia Cartama y socialización del proyecto Biosuroeste (audio), 2020).

Esa intención también se evidenció en otros alcaldes. Uno de los alcaldes de la provincia, en la reunión presencial de la Junta Provincial Cartama en enero de 2020, propuso que: “la provincia debe ser autosostenible y para el caso de los EOT, la Gobernación y la Nación, deberían aportar cofinanciación”. Esto se evidencia en el acta de dicha reunión.

Al respecto, a nivel departamental, el asesor de planeación departamental sostuvo que:

Cuentan con el acompañamiento nuestro para la actualización. Es muy importante entender que cuando se lideran proyectos desde un esquema asociativo, lo más importante va a ser la visión regional o subregional (...) (Monsalve, Jornada de socialización y estudio de los planes de desarrollo 2020-2023 municipios Provincia Cartama y socialización del proyecto Biosuroeste (audio), 2020).

Sobre esa visión regional, el subdirector de Planeación de Corantioquia, manifestó en entrevista que:

Una de las dificultades que afronta un esquema asociativo o de planificación asociativa es que los alcaldes sí compartan una visión de región, porque por lo general están pensando exclusivamente en su territorio y no en lo que trasciende en sus territorios. (A. Osorio, comunicación personal, 13 de marzo de 2020).

En la misma entrevista, se puede identificar el reto que hemos mencionado antes que tienen los territorios para armonizar los diferentes instrumentos de planeación del territorio. Sobre esto, manifestó que:

Hoy no tenemos claro cómo incorporamos las perspectivas de la provincia al ordenamiento territorial. Seguimos haciendo un ordenamiento tradicional, que se circunscribe al territorio del municipio. El Plan Nacional de Desarrollo establece unas metas, el Departamental ya las tiene incorporadas, y ahora hay que ver cómo vamos a bajar eso a planes de desarrollo y convertirlos en determinantes ambientales para el ordenamiento. (Íbid).

Sin embargo, como una forma de contribuir a la superación de ese reto, cabe destacar lo hecho por Corantioquia, desde el nivel departamental, pues crearon un Plan de Gestión Ambiental Regional en 2019, donde quedó toda la planeación del Gobierno Nacional y departamental en el tema ambiental, y que deberá tener incidencia en los POT. Este plan “es de obligatorio cumplimiento en los planes de desarrollo territorial” (Íbid).

A nivel nacional falta trabajar en la definición del ordenamiento territorial. La asesora del DNP manifestó que dentro de los objetivos del Pacto por la Descentralización del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2023, está la formulación

de la política general de ordenamiento territorial. Además, comenta que la idea en el caso de los planes de ordenamiento territorial:

No es que se generen un supra-POT. No es que se haga uno por cada provincia, pero sí empezar a motivar a las entidades territoriales a generar una visión compartida de un territorio a escala supramunicipal; que contraten incluso el mismo equipo al mismo tiempo para formular sus planes de ordenamiento territorial. Tiene que mirarse hacia afuera. (D. Hau y C. Duarte, comunicación personal, 20 de mayo de 2020).

En el mismo sentido, el exdirector de Descentralización del DNP manifestó que “Ahora en el marco de los cambios tenidos, hay que mirar cómo generar una norma que obligue al gobierno a organizarse en temas de ordenamiento territorial. Hay una tarea importante para ordenar el territorio y los esquemas asociativos pueden ayudar con una visión compartida. En Antioquia hay un POD<sup>4</sup> aprobado y lo están revisando porque la administración actual considera que está interfiriendo en el ordenamiento de los municipios”. (Íbid)

### **El Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMP**

El MFMP es el instrumento para la planificación de las finanzas territoriales. Se encontró en la investigación aplicada que, teniendo en cuenta la coyuntura por pandemia que afectó desde mediados de marzo de 2020 al país, los alcaldes tienen el reto de replantear este instrumento, para proyectar de una manera pertinente, ajustada a la realidad actual y a los recursos:

(...) Si los alcaldes y estos procesos de asociatividad no hacen un proceso serio de fortalecimiento institucional y fiscal, y buscan otras fuentes más innovadoras de ingresos y recursos, no van a tener cómo compensar la desfinanciación que por lo menos durante el primer y segundo año van a tener (Zuluaga, 2020).

<sup>4</sup> Plan de Ordenamiento Departamental.

### **El Plan Estratégico Provincial**

Por último, otro instrumento de planificación que, además, se debe formular dentro de la misma provincia, es el Plan Estratégico Provincial. Su creación está contemplada en los mismos estatutos de la provincia (artículo 7) y es definido como “el marco estratégico de largo plazo con visión regional (...) que establece pautas para incluir los elementos regionales en los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios y facilita, entre otras cosas, la implementación de un sistema de planeación”. También está contemplado en la Ordenanza 68, artículo 12, que establece el marco general para constituir las Provincias de Administración y Planificación en Antioquia.

En el caso puntual de la Provincia Cartama encontramos que, aunque tiene ya más de tres años de constituida, aún no cuenta con su PEP; razón por la cual, como indican sus estatutos, no tiene las pautas que deberían establecerse para incluirlas en los POT, y no cuentan con la que podría ser su hoja de ruta de navegación. Sin embargo; en las discusiones en el primer semestre del 2020, en el marco de la planeación del esquema provincial, se evidenció en las reuniones adelantadas por la PAP Cartama, una aceptación de los actores de la necesidad de avanzar en su construcción, y el respaldo de la Gobernación y del Gobierno Nacional en dicha construcción. Sobre este plan estratégico, el expresidente provincial, quien hizo parte de la provincia en sus inicios, informó que:

La provincia como tal tiene un proceso de maduración en tracto sucesivo. Desde el querer y el sentir, sería extraordinario que las provincias pudieran tener un Plan Estratégico Provincial macro y que eso se vuelva un elemento en los planes de desarrollo, como en los instrumentos de planeación territorial de los municipios, para que por lo menos haya unos elementos comunes de planeación territorial. Avanzamos en iniciar las líneas básicas del plan, impulsamos la actualización de algunos EOT, pero hay que seguir madurando las provincias, para que realmente sea un apoyo estratégico en los municipios en los temas de planeación territorial (Zuluaga, 2020).

El actual presidente provincial, informó que “Estamos trabajando en un PEP donde hay objetivos a corto, mediano y largo plazo(...)” (Granada, 2020).

Incluso, a nivel de proyectos estratégicos, se ha evidenciado también la necesidad e importancia de tener el Plan Estratégico Provincial. El Director Técnico de Biosuroeste, dijo:

Es muy importante la articulación con el PEP. Como provincia tienen un hecho que cumplir para orientar un poco las decisiones que se van tomando a nivel territorial, y para dónde queremos llevar al territorio en función de su prosperidad y desarrollo. En este Plan Estratégico Provincial, el parque Biosuroeste debe estar alineado para que no haya dispersión de actividades y esfuerzos. (Muñoz, Jornada de socialización y estudio de los planes de desarrollo 2020-2023 municipios Provincia Cartama y socialización del proyecto Biosuroeste (audio), 2020).

No obstante, aunque el plan está por construirse, hay que resaltar que su actual Director Ejecutivo, en el uso de sus facultades y en consonancia con los estatutos de la provincia, sugirió ante la falta de dicho plan, la adopción de tres Hechos Provinciales como políticas públicas. Uno que sería salud pública; dos que sería la reactivación económica; y el tercero, que es el de gobierno y ciudadanía digital. (C. Naranjo, comunicación personal, 18 de mayo de 2020).

No obstante, el Director Ejecutivo adelanta gestiones para conseguir el apoyo necesario para la construcción de su Plan Estratégico Provincial y hay que resaltar como parte de la difícil dinámica de armonización de instrumentos de planeación para continuar con los objetivos provinciales, lo que él encontró en el plan de desarrollo de la Gobernación, por lo menos en su primera versión, contempló el acompañamiento a dos Planes Estratégicos Provinciales cuando, al momento, hay cuatro provincias en el departamento esperando por ello.

Al respecto, en la ‘Jornada de socialización y estudio de los planes de desarrollo 2020-2023 municipios Provincia Cartama y socialización del proyecto Biosuroeste’, el Director Ejecutivo aprovechó el espacio y le manifestó el asunto al asesor de planeación de la Gobernación, quien a su vez le expresó su compromiso en la estructuración de los cuatro planes.

A nivel nacional resaltan particularmente la importancia del apoyo que, desde la Gobernación de Antioquia se le da a las provincias para construir estos PEP. “Tenerlos de la mano es muy estratégico porque para ellos también es estratégico no tener que hablarse con mil alcaldes, sino con grupos. Termina siendo un gana a gana.” (D. Hau y C. Duarte, comunicación personal, 20 de mayo de 2020).

En la necesaria y además obligatoriedad en la armonización de los diferentes instrumentos de planeación, teniendo en cuenta el nivel provincial, desde el Departamento Nacional de Planeación, se manifestó que “en el ejercicio de cómo adaptar a los planes de desarrollo locales lo que dice el Plan Nacional de Desarrollo, los directores de provincia han sido los más llamados a hacer el ejercicio, porque el interés genuino de mantener el proceso asociativo viene de la provincia misma”. (D. Hau y C. Duarte, comunicación personal, 20 de mayo de 2020).

Por su parte, el exdirector de Descentralización y Desarrollo Regional expresó que pudo ver en el trabajo con los alcaldes en sus planes de desarrollo en los primeros meses del presente año, que estaban preparados para articularlos, y enmarcándolo en los EATs dijo:

Se está trabajando en la reglamentación de un decreto que permita dar más operatividad a lo que está en la norma. Con herramientas como el kit del plan de desarrollo para formular el plan de desarrollo de este año, pusimos cómo y qué deberían hacer para promover esquemas asociativos (...) La información básica estaba, para coger esa información y pasarla a su plan. Ahora se está trabajando en un kit de esquemas asociativo, que es para poner en marcha o

cerrar un proceso de asociatividad. (D. Hau y C. Duarte, comunicación personal, 20 de mayo de 2020).

Sobre ese kit, manifestó la asesora del DNP que “va a estar entre julio o agosto 2020, y tiene un eje para esquemas en proceso de conformación y otro para esquemas ya constituidos”. (D. Hau y C. Duarte, comunicación personal, 20 de mayo de 2020).

Todo lo anterior, que son resultados de la investigación aplicada realizada sobre el caso de estudio e incluyen los retos que tiene la PAP Cartama para su continuidad, es la información base que se tuvo en cuenta para identificar las estrategias que permitan la continuidad de la misma PAP Cartama.

### **Propuestas y conclusiones**

Una vez realizada la investigación aplicada sobre la Provincia Cartama se pudieron identificar tres propuestas para su continuidad .

La primera propuesta tiene que ver con el desarrollo, desde el inicio de la provincia, de un Plan Estratégico Provincial (PEP). Se evidenció también que la Provincia Cartama, y que podría ocurrir en otros casos, necesita fortalecerse como instancia de planificación territorial y, en esta tarea, tienen en los PEP una herramienta de planeación muy útil para trabajar en una agenda bien estructurada, priorizada, estratégica, compartida y de largo plazo que, pese a los cambios electorales de cada cuatro años, se conserve como la hoja de ruta a seguir en los siguientes 3 o 4 periodos de gobierno local, aunque conservando cierta flexibilidad para adaptarse a eventuales coyunturas que impliquen una necesidad de cambio, como por ejemplo la que se vive hoy por la pandemia del covid-19.

En este sentido, esta puede ser una oportunidad para que las Provincias construyan su Plan Estratégico Provincial, teniendo en cuenta las nuevas realidades y necesidades de sus territorios, se conviertan en verdaderas instancias de

planificación territorial aprovechando, además, una gobernanza multinivel que garantice una articulación con el nivel departamental, nacional e, incluso, internacional; clave para promover el desarrollo local y lograr los objetivos.

La segunda propuesta contribuye a la continuidad de un EAT y consiste en apelar al tema cultural. “Las rutinas, hábitos y costumbres de un territorio son factores que influyen en el desarrollo de redes políticas y el impacto de ellas en la gestión de políticas territoriales” (Díaz, 2017, p.14), y “sin identidad vinculada al territorio, no es posible diseñar estrategias de largo plazo, y tampoco es posible el desarrollo local” (Gallicchio, 2010, p.15). En este sentido, la asesora del DNP sostuvo en entrevista que “las provincias son tal vez el esquema asociativo que nace con mayores buenas intenciones. Hay un tema de arraigo, cultural, de ayudarse entre ellos mismos, y eso uno no lo ve en todos los esquemas asociativos”. (D. Hau y C. Duarte, comunicación personal, 20 de mayo de 2020).

Muy importante fue encontrar que en la PAP Cartama en medio del cambio de mandatarios locales, se respeta la visión y lo hecho, evitando refundaciones del proceso ya iniciado y adelantado por los alcaldes anteriores, y contribuyendo de esta manera no solo a la continuidad de la PAP, sino también al impulso de la descentralización.

Y la tercera y última propuesta está enmarcada en la pertinencia y necesidad de un ejercicio práctico en los territorios que explique a todos los candidatos a cargos de elección popular en los territorios, los EATs, la importancia de estos y se les brinde la información sobre los que estén ya constituidos en su jurisdicción, para que dimensionen su relevancia y decidan incorporarlos desde un inicio en los programas de gobierno y luego en los planes de desarrollo territorial, y no esperar a hacerlo en medio del proceso de construcción de estos planes, que tienen unos tiempos y unas dinámicas políticas que pueden dar pie a que, definitivamente, no se incluya el tema en este instrumento clave de planeación, afectando la continuidad del EAT, en este caso, de la PAP Cartama.



Aunque cada esquema asociativo territorial tiene sus realidades y particularidades, todo lo anterior constituyen propuestas que bien podrían ser una base a tener en cuenta por otros esquemas que quieran constituirse, convertirse en instancias de planificación territorial y garantizar su continuidad en el tiempo.

A manera de conclusión, los EAT constituidos a partir de la voluntad política de los alcaldes como en el caso de la PAP Cartama, son una oportunidad para que varios municipios construyan una visión estratégica compartida del territorio para planear mejor su desarrollo. Además, como asociación se vuelven más atractivos ante el orden departamental y nacional al aumentar su poder de negociación; y más efectivos en su gestión al unir capacidades teniendo en cuenta que en unos son menores que en otros.

Según el asesor de la Dirección de Planeación Estratégica Integral del Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación:

Para la Gobernación es más práctico atender a un director de una provincia, que va a gestionar un proyecto para 10 o más municipios, que atender a 125 municipios pidiendo poco. Porque presentan proyectos grandes y estratégicos, que es a lo que le quiere apuntar la Gobernación. Trabajar juntos funciona bien (C. Torres, comunicación personal, 13 de marzo de 2020).

En la continuidad y supervivencia de estos esquemas, sigue estando vigente la discusión en torno a una normatividad que reglamente la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en materia provincial y defina fuentes, recursos y competencias, como lo expresó Luis David Elorza en su sistematización de la PAP Cartama (Elorza, 2019), pero hay que decir que esta formalización legal no ha sido imprescindible para su continuidad; lo que no significa, cabe aclarar, que no sea importante para su estabilidad.

Hay que tener en cuenta que, pese a la falta de esa normatividad que han denominado Ley de Provincias, la Provincia Cartama logró constituirse en el 2016 y continúa vigente (así como otras 5 en Antioquia), alcanzando una sustentabilidad temporal y una articulación en distintas jurisdicciones, y habrá que esperar a revisar el decreto en el que trabaja el DNP y que, según manifiestan, servirá para darle mayor operatividad a lo que está en la norma (la LOOT). Esto, sumado al kit de esquemas asociativos, de funcionar, se convertirían en dos herramientas de gran utilidad para estos esquemas, porque encontrarán en ellas mayor claridad sobre su operación.

Por otro lado, como resultado de la investigación aplicada se evidenció que la continuidad de la PAP Cartama se vió amenazada en la medida en que en tan solo 3 programas de gobierno de los 11 analizados, se incluyó el tema provincial; de no ser por la gestión hecha desde el nivel central de la PAP Cartama, hubiera sido posible que esta no fuera incluida tampoco en los planes de desarrollo; por lo menos en su mayoría como en efecto se alcanzó a evidenciar al momento de cierre de este artículo. Con esto, no hubiera podido la PAP acceder a recursos, así como a asesorías técnicas que se les asignan a los EATs, siempre y cuando esté incluido el proyecto provincial en los planes de desarrollo territoriales. Una vez se hace la gestión acompañada de una concientización en los mandatarios locales de la importancia del EAT, se evidencia que se facilita la voluntad política que hace posible la continuidad de la PAP Cartama.

En adelante, el desafío es el de mantener en el tiempo a estos esquemas asociativos, aun en medio de cambios electorales y de planeación de cada cuatro años, y la pregunta para el futuro es: ¿podrán las Provincias de Administración y Planificación en Colombia permanecer en el tiempo, desde una articulación de los actores locales, de abajo hacia arriba, o dependerán exclusivamente de lo que dicte el nivel central?

## Bibliografía

Aguilar. L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Alcaldía de Montebello. (s.f.). *Plan de Desarrollo Montebello 2016-2019*. Obtenido de [montebello-antioquia.gov.co](http://www.montebello-antioquia.gov.co): <http://www.montebello-antioquia.gov.co/metas-objetivos-e-indicadores/plan-de-desarrollo-20162019>

Alcaldía de Támesis. (s.f.). *Plan de Desarrollo Támesis 2016-2019*. Obtenido de [tamesisantioquia.micolombiadigital.gov.co](https://tamesisantioquia.micolombiadigital.gov.co): [https://tamesisantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/tamesisantioquia/content/files/000100/4967\\_plandedesarrollo20162019.pdf](https://tamesisantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/tamesisantioquia/content/files/000100/4967_plandedesarrollo20162019.pdf)

Alcaldía de Jericó. (s.f.). *Plan de Desarrollo Jericó 2016-2019*. Obtenido de [jerico-antioquia.gov.co](http://www.jerico-antioquia.gov.co): <http://www.jerico-antioquia.gov.co/documentos-alcaldia-954105/plan-de-desarrollo-del-municipio-de-jerico-20162019>

Alcaldía de Santa Bárbara. (s.f.). *Plan de Desarrollo Santa Bárbara 2016-2019*. Obtenido de [santabarbara-antioquia.gov.co](http://www.santabarbara-antioquia.gov.co): <http://www.santabarbara-antioquia.gov.co/planes/plan-de-desarrollo>

Alcaldía de Tarso. (s.f.). *Plan de Desarrollo Tarso 2016-2019*. Obtenido de [tarsoantioquia.micolombiadigital.gov.co](https://tarsoantioquia.micolombiadigital.gov.co): <https://tarsoantioquia.micolombiadigital.gov.co/planes/plan-de-desarrollo-tarso-educado-para-la-vida-2016-2019>

Alcaldía de Fredonia. (s.f.). *Plan de Desarrollo 2016-2019*. Obtenido de [fredonia-antioquia.gov.co](http://www.fredonia-antioquia.gov.co): <http://www.fredonia-antioquia.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionControl/Plan%20de%20Desarrollo%202016%20-%202019.pdf>

Alcaldía de Fredonia. (s.f.). *Programa de Gobierno Fredonia "Fredonia para todos" 2020-2023*. Obtenido de [fredonia-antioquia.gov.co](http://www.fredonia-antioquia.gov.co): <http://www.fredonia-antioquia.gov.co/Ciudadanos/NotificacionesTerceros/FREDONIA%20PARA%20TODOS.PDF>

Alcaldía de Montebello. (31 de mayo de 2020). *Plan de Desarrollo Montebello 2020-2023*. Obtenido de [montebello-antioquia.gov.co](http://www.montebello-antioquia.gov.co): <http://www.montebello-antioquia.gov.co/tema/planes>

Alcaldía de Pueblorrico. (5 de junio de 2020). *Plan de Desarrollo Pueblorrico 2020-2023*. Obtenido de [pueblorrico-antioquia.gov.co](http://www.pueblorrico-antioquia.gov.co): <http://www.pueblorrico-antioquia.gov.co/tema/planes>

- Alcaldía de La Pintada. (2020). Borrados *Plan de Desarrollo La Pintada*. Obtenido de lapintada-antioquia.gov.co: <http://www.lapintada-antioquia.gov.co/retos-de-participacion/borrador-plan-de-desarrollo-municipal-es-el-momento>
- Concejo de Venecia. (2020). *Proyecto de Plan de Desarrollo Territorial 2020-2023*. Obtenido de concejo-venecia-antioquia.gov.co: <http://www.concejo-venecia-antioquia.gov.co/noticias/proyecto-de-plan-de-desarrollo-territorial-20202023>
- Alcaldía de Fredonia. (2020). *Plan de Desarrollo Fredonia 2020-2023*. Obtenido de fredonia-antioquia.gov.co: <http://www.fredonia-antioquia.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionControl/PLAN%20DE%20DESARROLLO%202020-2023.pdf>
- Alcaldía de Valparaíso. (23 de mayo de 2020). *Plan de Desarrollo Valparaíso*. Obtenido de valparaiso-antioquia.gov.co: <http://www.valparaiso-antioquia.gov.co/tema/planes>
- Alcaldía de Caramanta. (2 de junio de 2020). *Plan de Desarrollo Caramanta 2020-2023*. Obtenido de caramanta-antioquia.gov.co: <http://www.caramanta-antioquia.gov.co/planes/plan-desarrollo-2020--2023>
- Asamblea Departamental de Antioquia. (2019). *Asamblea de Antioquia*. Obtenido de [asambleadeantioquia.gov.co](http://www.asambleadeantioquia.gov.co): [http://www.asambleadeantioquia.gov.co/2016/index.php?option=com\\_jdownloads&view=download&id=2314:ordenanza-no-30-02-septiembre-2019-por-medio-de-la-cual-se-constituye-la-provincia-administrativa-y-de-planificacion-pap-minero-agroecologica-en-el-departamento](http://www.asambleadeantioquia.gov.co/2016/index.php?option=com_jdownloads&view=download&id=2314:ordenanza-no-30-02-septiembre-2019-por-medio-de-la-cual-se-constituye-la-provincia-administrativa-y-de-planificacion-pap-minero-agroecologica-en-el-departamento)
- Alcaldía de Venecia. (s.f.). *Plan de Desarrollo 2016-2019*. Obtenido de venecia-antioquia.gov.co: <http://www.venecia-antioquia.gov.co/planes/plan-de-desarrollo-municipal-periodo-2016--2019>
- Confecoop Antioquia. (s.f.). *Programa de Gobierno "Támesis nos pertenece" 2020-2023*. Obtenido de confecoopantioquia.coop: <https://www.confecoopantioquia.coop/CkEditor//UserFiles/File/articulos/2019/planes-de-gobierno/suroeste/pg-tamesis-20-23.pdf>
- Confecoop Antioquia. (s.f.). *Programa de Gobierno Caramanta "Para volver a crear" 2020-2023*. Obtenido de confecoop.coop: <https://www.confecoopantioquia.coop/CkEditor//UserFiles/File/articulos/2019/planes-de-gobierno/suroeste/pg-caramanta-20-23.pdf>
- Confecoop Antioquia. (s.f.). *Programa de Gobierno Venecia "Volemos alto" 2020-2023*. Obtenido de confecoopantioquia.coop: <https://www.confecoopantioquia.coop/CkEditor//UserFiles/File/articulos/2019/planes-de-gobierno/suroeste/pg-venecia-20-23.pdf>

Confecoop Antioquia. (s.f.). *Programa de Gobierno Jericó "El gobierno de la gente" 2020-2023*. Obtenido de confecoopantioquia.coop:  
<https://www.confecoopantioquia.coop/CkEditor//UserFiles/File/articulos/2019/planes-de-gobierno/suroeste/pg-jerico-20-23.pdf>

Confecoop Antioquia. (s.f.). *Programa de Gobierno La Pintada "Es el momento" 2020-2023*. Obtenido de confecoop.coop:  
<https://www.confecoopantioquia.coop/CkEditor//UserFiles/File/articulos/2019/planes-de-gobierno/suroeste/pg-jerico-20-23.pdf>

Confecoop Antioquia. (s.f.). *Programa de Gobierno "El cambio es ahora" 2020-2023*. Obtenido de confecoopantioquia.coop:  
<https://www.confecoopantioquia.coop/CkEditor//UserFiles/File/articulos/2019/planes-de-gobierno/suroeste/pg-montebello-20-23.pdf>

Confecoop Antioquia. (s.f.). *Programa de Gobierno Pueblorrico "Bien por Pueblorrico" 2020-2023*. Obtenido de confecoop.coop:  
<https://www.confecoopantioquia.coop/CkEditor//UserFiles/File/articulos/2019/planes-de-gobierno/suroeste/pg-pueblorrico-20-23.pdf>

Confecoop Antioquia. (s.f.). *Programa de Gobierno Santa Bárbara "Unidos por el cambio" 2020-2023*. Obtenido de confecoopantioquia.coop:  
<https://www.confecoopantioquia.coop/CkEditor//UserFiles/File/articulos/2019/planes-de-gobierno/suroeste/pg-santa-barbara-20-23.pdf>

Confecoop Antioquia. (s.f.). *Programa de Gobierno Tarso "Tarso bienestar y progreso para todos" 2020-2023*. Obtenido de confecoopantioquia.coop:  
<https://www.confecoopantioquia.coop/CkEditor//UserFiles/File/articulos/2019/planes-de-gobierno/suroeste/pg-tarso-20-23.pdf>

Confecoop Antioquia. (s.f.). *Programa de Gobierno Valparaíso "Juntos somos más" 2020-2023*. Obtenido de confecoopantioquia.coop:  
<https://www.confecoopantioquia.coop/CkEditor//UserFiles/File/articulos/2019/planes-de-gobierno/suroeste/pg-valparaiso-20-23.pdf>

Congreso de Colombia. (1997). *Ley 388 de 1997*. Obtenido de secretariassenado.gov.co:  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0388\\_1997.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html)

Congreso de Colombia. (1994). *Ley 131 de 1994 Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones*. Obtenido de secretariassenado.gov.co:  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0131\\_1994.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0131_1994.html)

- Congreso de la República. (2011). *Ley 1454 de 2011 Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. Obtenido de [secretariassenado.gov.co](http://www.secretariassenado.gov.co):  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1454\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html)
- Cravacuore, D. (2016). El asociativismo intermunicipal. En Cravacuore, D. & Chacón, A. (Eds.), *El asociativismo intermunicipal en América Latina*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana y Asociación de municipalidades de Chile.
- Departamento Nacional de Planeación . (2013). *Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales de Colombia*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/DEFINICIÓN%20LEGAL%20Y%20FUNCIONAL%20DE%20LOS%20ESQUEMAS%20ASOCIATIVOS%20DE%20ENTIDADES%20TERRITORIALES%20EN%20COLOMBIA.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Guías para la gestión pública territorial. Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales*. Obtenido de [colaboracion.dnp.gov.co: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/planesdesarrollo\\_DNP\\_web.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/planesdesarrollo_DNP_web.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). Unidad didáctica Construya su programa de gobierno. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/NuevosMandatarios/Guia%20Programa%20de%20Gobierno.pdf>
- Díaz López. G. (2017). Redes políticas y procesos de descentralización: el caso de cuatro regiones en Chile. Tabauté, SP, Brasil: Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional v.14, n. 1, p. 218-240, jan-abr/2018.
- Donahue, J. D. (2017). *Strategic Alignment for Policy Analysis and Design* (Vol. Case number 2090.0). United States: Harvard Kennedy School.
- Elorza, L. (6 de marzo de 2019). *Pontificia Universidad Javeriana*. Obtenido de [repository.javeriana.edu.co](https://repository.javeriana.edu.co):  
<https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/42381>
- Gallicho. E. (2010). El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica. En: Eutopía, N° 1 (octubre de 2010), pp. 11-23.

- Gimenez, G. 2001. Territorio cultura e identidades. La región socio cultural. Estudios sobre las culturas contemporánea.
- Gobernación de Antioquia. (2020). *Gobernación de Antioquia*. Obtenido de [plandesarrollo.antioquia.gov.co:  
https://plandesarrollo.antioquia.gov.co/wp-content/uploads/2020/04/DIGITAL\\_04302020\\_PLAN-DESARROLLO\\_UNIDOS\\_POR\\_LA\\_VIDA\\_2-min.pdf](https://plandesarrollo.antioquia.gov.co/content/uploads/2020/04/DIGITAL_04302020_PLAN-DESARROLLO_UNIDOS_POR_LA_VIDA_2-min.pdf)
- Gobernación de Antioquia. (2016). *Documento Técnico de Soporte PAP Cartama*. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación.
- Gobernación de Antioquia. (2016). *Decálogo Provincia Cartama*. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación.
- Gobernación de Antioquia. (2020). *Sistema de Información Estratégica Municipal*. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación.
- Hau, D., & Duarte, C. (20 de mayo de 2020). Entrevista Provincia Cartama. (D. M. Jimenez Moncada, Entrevistador)
- Jiménez, J. D. (31 de Marzo de 2018). Macrocefalia urbana pone en peligro el futuro local. *El Colombiano*.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. United State: Addison-Wesley Educational Publisher Inc.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2018). *El Marco Fiscal de Mediano Plazo. Herramienta estratégica de planeación financiera en entidades territoriales*. Obtenido de [colaboracion.dnp.gov.co:  
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/MFMP2018/CartillaMarcoFiscal.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/MFMP2018/CartillaMarcoFiscal.pdf)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2016). Inversión pública más eficiente en Colombia: mejorar la gobernanza multinivel. OCDE Series de Estudios de Gobernanza Multinivel: OECD Publicación. Paris. Recuperado en <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/mlg-colombia-summary-es.pdf>
- Osorio, A. (13 de marzo de 2020). Entrevista Provincia Cartama. (D. M. Jimenez Moncada, Entrevistador)
- Pening, J. P. (2003). *El modelo de descentralización en Colombia*. Obtenido de [researchgate.net](https://www.researchgate.net):

[https://www.researchgate.net/publication/46564753\\_El\\_modelo\\_de\\_descentralizacion\\_en\\_Colombia](https://www.researchgate.net/publication/46564753_El_modelo_de_descentralizacion_en_Colombia)

Provincia de Administración y Planificación Cartama. (1 de noviembre de 2017). *Colombia Digital*. Obtenido de micolombiadigital.gov.co: [https://provincia-de-administracion-y-planificacion-del-cartama.micolombiadigital.gov.co/sites/provincia-de-administracion-y-planificacion-del-cartama/content/files/000041/2014\\_estatutos20171101\\_print-2.pdf](https://provincia-de-administracion-y-planificacion-del-cartama.micolombiadigital.gov.co/sites/provincia-de-administracion-y-planificacion-del-cartama/content/files/000041/2014_estatutos20171101_print-2.pdf)

Provincia Cartama (Productor). (15 de mayo de 2020). Reactivación económica en Provincia Cartama (Audio). Recuperado de [https://www.facebook.com/watch/live/?v=850565658766920&ref=watch\\_permalink](https://www.facebook.com/watch/live/?v=850565658766920&ref=watch_permalink)).

Provincia Cartama. (11 de mayo de 2020). Jornada de socialización y estudio de los planes de desarrollo 2020-2023 municipios Provincia Cartama y socialización del proyecto Biosuroeste (Audio). Recuperado de [https://drive.google.com/file/d/1r\\_Z-yQFDkSmm8qiTm2M8m0tAdme-o\\_SK/view?usp=drive\\_web](https://drive.google.com/file/d/1r_Z-yQFDkSmm8qiTm2M8m0tAdme-o_SK/view?usp=drive_web).

Saldarriaga, H. (2 de mayo de 2020). Entrevista Provincia Cartama. (D. M. Jiménez Moncada, Entrevistador)

Sandoval Escudero, C. (2014). *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Socya. (s.f.). *Plan de Desarrollo Pueblorrico 2016-2019*. Obtenido de socya.org.co: <https://perfildealcaldes.socya.org.co/wp-content/uploads/2016/09/Plan-de-Desarrollo-Pueblorrico-2016-2019.pdf>

Socya. (s.f.). *Plan de Desarrollo Caramanta 2016-2019*. Obtenido de socya.org.co: <https://perfildealcaldes.socya.org.co/wp-content/uploads/2016/09/Plan-de-Desarrollo-Caramanta-2016-2019.pdf>

Socya. (s.f.). *Plan de Desarrollo Valparaíso 2016-2019*. Obtenido de socya.org.co: <https://perfildealcaldes.socya.org.co/wp-content/uploads/2016/09/Plan-de-Desarrollo-Valpara%C3%ADso-2016-2019.pdf>

Zuluaga, A. (13 de marzo de 2019). Entrevista Provincia Cartama. (D. M. Jiménez Moncada, Entrevistador)

Zuluaga, A. (19 de mayo de 2020). Entrevista Provincia Cartama. (D.M. Jiménez Moncada, Entrevistador)



**Anexo Nº 1****Entrevista a Alexander Zuluaga****Exalcalde de Támesis y expresidente de la Provincia Cartama**

**Pregunta:** Estamos con Alexander Zuluaga, él es el exalcalde del municipio de Támesis y también es el expresidente de la provincia Cartama, el primer presidente de este esquema asociativo que además fue quien impulsó la provincia en Antioquia. Eeh Alexander ¿por qué se crea la provincia?

**Respuesta:** Bueno Marcela, digamos que lo interesante del proceso que se dio en la provincia de Cartama es que fue un hecho natural, o sea nosotros realmente no nos juntamos para crear la provincia como tal, nos sentamos fue a concertar cómo íbamos a enfrentar unas oportunidades de desarrollo y de mitigar unos riesgos que nos estaba presentando, en principio, las autopistas 4G, o sea estas vías, superautopistas nos estaba conectando a los grandes centros de consumo a nivel nacional, a los puertos, estaba pasando por ocho de once municipios de la provincia y nos ponía unos retos muy importantes en tema de cambios de vocación, ordenamiento territorial, servicios públicos, temas de seguridad, eeh y otros proyectos de impacto que sentíamos que se iban viniendo poco a poco en la medida que esas vías iban generando una realidades tangibles, también pensamos que era un medio... cómo nos poníamos de acuerdo para articular la institucionalidad pública y privada y poder potenciar oportunidades, eso nos llevó a, en primera instancia, suscribir un acuerdo de integración interinstitucional con 4 municipios, luego con 5, luego llegamos a 11 y evaluamos las posibilidades que teníamos bajo la norma de cómo nos asociábamos y lo que primero determinamos fue desechar volvernos... no queríamos volvernos una asociación de municipios porque nuestro fin no era un tema de una discusión de obra pública sino la planeación territorial y proyectos de más largo plazo, encontramos tanto en la constitución como en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial la figura de Provincias de Administración y Planificación que era un hecho inédito en Antioquia y en el país pero tomamos la determinación de apostarle a este modelo asociativo como un modelo, digamos, como una entidad administrativa y poder hacer historia en Antioquia y Colombia, eso creo fue lo más importante, fue sumar voluntades y creo que ese modelo nos permitió o poder de alguna manera ponernos de acuerdo en lo fundamental; hicimos

lluvias de ideas donde trabajamos en un listado de 10 o 12 temas en los que todos estábamos de acuerdo y en eso nos centramos como hilo conductor de la asociatividad territorial y encontramos en la provincia como un instrumento que haría realidad ese querer y sentir de poder trabajar de manera colectiva y conjunta.

**Pregunta:** Perfecto, de hecho en ese sentido, a propósito de lo que mencionas de la unión de voluntades, quisiera preguntarte ¿cómo fue el proceso de unir voluntades para crear la provincia Cartama?

**Respuesta:** Marcela, no es nada fácil. Cada alcalde tiene sus realidades económicas, sociales, financieras y políticas, eso es algo que para nadie es extraño pues que cada alcalde tiene sus procesos a nivel local y yo creo que había dos cosas muy necesarias y que fueron muy importantes: uno, la capacidad de ponernos de acuerdo en lo fundamental, era: vamos a trabajar en lo que estamos de acuerdo y no en lo que no estemos de acuerdo, o sea en qué nos une y no en qué nos divide, eso fue fundamental; y segundo, que no discutimos temas políticos, o sea, la provincia no era un instrumento político sino un instrumento de administración y planeación y de potenciar oportunidades regionales que de alguna manera eso también nos llevó a darnos tranquilidad que no iba a haber injerencia en los temas locales, y tercero que la provincia como tal, dejamos la total claridad y el convencimiento en todos los actores, que en la provincia no se remplazaba ninguna estructura del Estado, ni los municipios, ni los departamentos, ni la nación, la provincia es un ente articulador y respetaba y mantenía la total independencia y autonomía de cada municipio en temas políticos, administrativos y financieros que permitieran de que no hubiera una injerencia en lo local, sino que la provincia era para articularnos en temas de impacto regional, en temas de impacto colectivo, y era más un apoyo en el desarrollo en el tema de visión estratégica del territorio más allá de resolver el día a día de los temas locales que para eso están los alcaldes municipales, los concejos y unos equipos de gobierno que tienen que velar por esas realidades municipales, pero en lo regional la provincia sí consolidó un gran liderazgo desde la tranquilidad de respetar las autonomías locales y el trabajo estrictamente en lo fundamental y en lo que todos estábamos de acuerdo articulados con entidades públicas y privadas.

**Pregunta:** Perfecto. A propósito de lo que mencionabas al principio que fue un hecho natural la creación en sí de la provincia, eeh, entonces ¿entiendo yo que la provincia no alcanzó claramente a ser tenida en cuenta en sus planes de desarrollo, porque se dio después?

**Respuesta:** El primer encuentro fue en febrero de 2016 y digamos que así es, digamos que nos tocaba cumplir por normatividad unos tiempos perentorios en nuestros planes de desarrollo aunque algunos municipios, en especial el de Támeis, en una de las líneas estratégicas le apostamos a la asociatividad territorial, independientemente de que fuera provincia o de que fuera otro modelo, y poco a poco se fue madurando y se fue consolidando el modelo provincial tanto en los concejos municipales, en las autoridades eeh, perdón, en los grupos sociales, en las autoridades departamentales, hubo una validación colectiva que de alguna manera permitió que la provincia se volviera un gran actor del desarrollo y un gran interlocutor, tanto así que el modelo se ha validado y que surgieron cinco provincias posteriores luego de la de Cartama, o sea hoy en Antioquia hay seis provincias con ordenanza, unas con mayores desarrollos que otras y se vienen creando otras, incluso en otros departamentos, como por ejemplo la provincia del Sumapaz que sería la primer provincia del centro del país, donde pues la está liderando el municipio núcleo que de alguna manera sería Fusagasugá, alrededor de 10, 11 municipios adicionales, y que poco a poco estos modelos van permitiendo capitalizar oportunidades de manera conjunta, porque de manera individual sería mucho más difícil desde lo económico, lo político, y desde lo social.

**Pregunta:** Vale. Y, digamos, una vez ya creada la provincia Cartama ¿cuál fue como el instrumento base de planeación con el que se guiaron los alcaldes para impulsar los objetivos mismos de la provincia?

**Respuesta:** Bueno, la provincia como tal tiene un proceso de maduración en tracto sucesivo, uno desde el querer y el sentir pues sería extraordinario que las provincias pudieran impulsar, como lo intentamos, el poder hacer actualizaciones de los Esquemas de Ordenamiento Territorial o de los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial de manera conjunta y colectiva, eso sería extraordinario, muy integrados a algo que define la ordenanza de la creación de las provincias y es tener un Plan

Estratégico Provincial que en este momento muchas de las provincias vienen trabajando, entonces tener un plan estratégico provincial macro y que eso se vuelva elementos en tanto en los planes de desarrollo como en los esquemas, en los instrumentos de planeación territorial de los municipios para que por lo menos haya unos elementos comunes de planeación territorial; creo que hay que empezar a entender que estos modelos lo que nos permite es que esos puntos limítrofes de los municipios no es el punto que nos divide sino el punto que nos une, y tiene que haber, por lo menos, políticas públicas que permitan que haya solidaridad, concurrencia, eeh congruencia, como en el tema de la asociatividad. No tendría mucho sentido que los municipios tengan un modelo de desarrollo territorial totalmente opuesto al municipio vecino, lo que se pretende, por el contrario, es poder ser articulados y es también muy importante aclarar, observar, en el plan de desarrollo actual quedó aprobado y autorizado que los municipios ya pueden hacer inversiones supramunicipales siempre y cuando se demuestre que hay un interés estratégico en proyectos regionales, este es un paso muy importante porque antes los municipios solo podían hacer inversión con sus recursos y no podían salirse de sus límites porque es un detrimento patrimonial, hoy ya es posible, hoy ya se puede y eso ya nos genera otra oportunidad y otra posibilidad para arrancar proyectos de impacto regional que yo creo que son muy importantes, entonces yo diría que en ese sentido logramos avanzar en un par de temas, avanzamos en... en iniciar por lo menos las líneas básicas de ese plan estratégico provincial, impulsamos la actualización de algunos esquemas de ordenamiento territorial, pero eso es en uno de los temas que hay que seguir fortaleciendo y seguir modulando las provincias para que realmente sea un apoyo estratégico en los municipios en los temas de planeación territorial.

**Pregunta:** Perfecto. Eeh y ¿qué consideras que dejaron?, pues, una vez terminaste tu periodo como presidente de la provincia, ¿cuáles fueron los logros o las victorias tempranas de este esquema asociativo?

**Respuesta:** Yo creo que hubo temas importantes, uno la articulación institucional con actores públicos y privados, creo que eso fue muy importante, en ese sentido lograr eeh uno el tema de la cooperación internacional con el gobierno italiano fue

valiosísimo, más de un millón de euros que quedaron firmados y están hoy en ejecución en tres módulos productivos de café especial, cítricos y turismo, eeeeh, el impulso del proyecto Biosuroeste como proyecto provincial de la mano de Proantioquia como entidad privada donde se firmó un convenio de cooperación internacional con el Banco Interamericano de Desarrollo por 320 mil euros para el desarrollo del plan maestro del proyecto, logramos más de 600 millones de pesos en convenios con Corantioquia para el tema de la gestión integral de residuos sólidos, logramos, digamos, de alguna manera también hacer unos convenios con algunos municipios con temas de fortalecimiento fiscal institucional, logramos hacer la actualización de algunos estatutos tributarios, bueno, digamos que integralmente logramos varios temas de manera importante, creo que logramos un posicionamiento y algo muy valioso y es la gobernanza territorial por lo menos logramos un reconocimiento de que hubiera un liderazgo y una sola voz frente a muchas decisiones estratégicas y aún faltan muchas cosas, yo creo que lo que quedó fue un camino largo por recorrer, pero, por lo menos haber creado la provincia, haber dejado todo, digamos, como el plan estratégico ya afianzado, dejar unos proyectos ya firmados, dejar una gobernanza como provincia funcionando, todo el tema jurídico, legal, creo que sin duda como primera etapa ha sido un logro muy importante pero que tiene que seguir habiendo logros y victorias tempranas que permiten ganarle mayor legitimidad a los modelos provinciales y no solo la provincia de Cartama sino también todas las otras provincias que hoy están en Antioquia.

**Pregunta:** OK. Alexander y ya, por último, pues como a manera de reflexión, tú que piensas... ahora hay nuevos alcaldes, nuevos once alcaldes que deben llegar con once nuevos planes de desarrollo municipal pero además deben armonizarlos con otros instrumentos de planeación como el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el POT, ¿cómo ves tú ese reto que tienen los nuevos alcaldes, además porque ya ahora tiene entonces el tema provincial para armonizarlo junto a esos otros instrumentos?

**Respuesta:** A ver, en principio hay un gran reto, uno lograr de que los alcaldes lleguen con voluntad política, creyendo en un nuevo modelo, que entiendan que no es solamente lo individual y lo local sino que también ya hay un instrumento regional,

eso no es sencillo; uno siente que algunos se motivan más que otros, algunos consideran que es una gran oportunidad para el apalancamiento del desarrollo, otros consideran que pueda ser un tema accesorio, pero yo creo que poco a poco cuando la institucionalidad va rodeando el modelo y va demostrando que funciona, pues las cosas tiene que ir avanzando. Siento que al principio del año, en enero y febrero, hubo un impulso muy grande tanto de los alcaldes de la provincia y de otras regiones en querer también volverse provincias, desafortunadamente esta crisis sanitaria paró y suspendió muchos temas y un poco centró a los alcaldes en empezar a resolver a nivel local esas dificultades iniciales, que hoy vuelven las provincias y cogen una gran fuerza, una relevancia importante porque creo que la asociatividad territorial se vuelve uno de los grandes instrumentos para tener un tema de impacto post-covid para la reactivación económica y social, creo que si antes era difícil generar desarrollo de manera individual o para el municipio de manera aislada, creo que hoy va a ser mucho más complejo; hoy más que nunca los territorios les corresponde articularse y juntarse para buscar alternativas y alianzas y posibilidades de reactivación económica y social, entonces creo que hoy las provincias son muy vigentes y creo que se empieza a sentir y a entender que es el camino ideal, reitero, para una gran reactivación económica y social en las regiones y en los territorios.

**Pregunta:** Perfecto. Alexander, muchísimas gracias por tu tiempo.

**Respuesta:** No, Marcela, ni más faltaba. Gracias a ustedes por el interés, creo que es fundamental y necesario que el modelo provincial, este modelo de asociatividad territorial sea materia de estudio, que podamos entender desde lo sociológico, desde lo académico, desde todos los actores que hay alrededor del progreso cómo surgió y cómo podemos potenciar estos escenarios de desarrollo, así que gracias a ti y de verdad que muy valioso y muy oportuno ese interés académico en estos modelos provinciales.

**Anexo nº 2**  
**Entrevista a Julián Granada**  
**Alcalde de Caramata y Presidente Provincia Cartama**

**Pregunta:** Bueno, estamos con el doctor Julián Granada, él es alcalde del municipio de Caramanta y actualmente es el presidente de la provincia Cartama. Alcalde, le hago unas preguntas, por favor ¿por qué se crea la provincia Cartama en 2016?

**Respuesta:** Bueno, doctora, digamos que los esquemas asociativos territoriales vuelven a tomar relevancia en nuestro país debido a que no nos podemos seguir pensando como municipios islas, obviamente vamos eeeh... se respeta la idiosincrasia pues que tiene cada uno de los municipios, pero el problema, digamos, es muy difícil afrontarlo de manera individual y sería mucho más fácil tanto para el gobierno central como para el departamental afrontar algunos problemas de manera regional, o provincial en este caso, entonces, digamos que este esquema asociativo permite ello, hacer una gestión mucho más eficiente, mucho más organizada y digamos más expedita para los organismos nacionales y departamentales; además, dichos esquemas asociativos son mucho mejor vistos en... en digamos en el exterior ¿cierto? en ONGs o en otro tipo de entidades, ya que cubren mucha más población y muchos más municipios y no pues un solo municipio, entonces digamos que se vio la necesidad de asociarnos para trabajar en muchas dificultades que todavía tenemos en la región.

**Pregunta:** Perfecto, ¿y esos problemas y esas dificultades que mencionan son como de qué tipo?

**Respuesta:** Hay muchas, por ejemplo en temas viales, eeeh, digamos, organizar intercambios entre municipios y poder realizar mantenimientos viales conjuntos, otro asunto es el tema de servicios públicos, para un municipio pequeño, por ejemplo el mío, que tiene seis mil habitantes es muy difícil sostener una empresa de servicios pública con tan poquitos usuarios, en cambio, si pensamos en una empresa de servicio provincial pues obviamente sería mucho más sostenible. Otro caso, por ejemplo, relleno sanitario, muchos de los municipios de la provincia no tienen su propio relleno sanitario y les toca ir casi hasta Manizales, luego hasta Medellín a depositar sus residuos, entonces nos estamos pensando en un relleno sanitario, en fin, son muchos los proyectos conjuntos que nos benefician a todos.

**Pregunta:** Perfecto. Alcalde ¿y cómo fue el proceso de unir voluntades para continuar con la provincia ahorita que ustedes recién se posesionaron como alcalde?

**Respuesta:** Sí, digamos que hay que valorar y resaltar mucho el trabajo que hicieron pues los anteriores alcaldes, el caso del anterior presidente que fue el doctor Alexander Zuluaga, exalcalde de Támesis y digamos se construyó una base sólida donde ya ahorita todos los mandatarios electos vieron como la pertinencia de continuar obviamente con este esquema asociativo, entonces están todas las voluntades; hemos recibido eco por parte de la Asamblea de Antioquia, de la Gobernación de Antioquia, a nivel nacional también y, algo muy importante, y es que Proantioquia, que es una organización a nivel departamental, siempre ha creído en la provincia de Cartama y nos ha ayudado mucho, digamos, como apalancar muchos de nuestros ideales que tenemos dentro de la provincia.

**Pregunta:** Perfecto, y ¿cómo se ha tenido en cuenta el tema provincial en medio, digamos, del proceso de construcción de los planes de desarrollo? pues por lo menos en su caso en estos meses, previos a la pandemia que yo sé que ahora es un poco más difícil, pero ¿cómo fue?, o sea ¿cómo ha sido tenido en cuenta ese tema provincial en esa construcción del plan?

**Respuesta:** Claro que sí, antes de empezar este tema de pandemia, tuvimos una reunión, digamos, todos los alcaldes para que, en la construcción de nuestros planes de desarrollo quedara un capítulo muy importante de la provincia y los, digamos, objetivos provinciales que todos teníamos se los socializamos para que ellos en cada plan de desarrollo pues los incluyeran, y hemos tenido también dos reuniones virtuales en todo este tiempo, vamos a tener la última mañana, jueves, por la tarde para ya definir, hemos involucrado a los concejos municipales porque también, digamos, es un órgano muy importante, entonces estamos muy seguros de que en todos los planes de desarrollo de los once municipios quedó... quedaron los objetivos principales a desarrollar en estos cuatro años por la provincia.

**Pregunta:** OK. Y los objetivos provinciales, Alcalde, ¿cómo los construyeron o de qué documento de la provincia provinieron?



**Respuesta:** Nosotros estamos, digamos, trabajando el tema del plan estratégico provincial ¿cierto? entonces ahí en ese plan estratégico hay objetivos a corto, mediano y a largo plazo. Nos establecimos unos objetivos a corto y a mediano plazo donde, digamos, hay siete objetivos principales dentro de los que están pues los principales, está Biosuroeste como uno de los principales objetivos para que se lleve a cabo e impacte e irradie todos los once municipios porque el suroeste va a ser un parque ambiental que va a traer muchos beneficios, no solo va a ser pues un relleno sanitario sino un centro de conversión, también uno de los objetivos principales es el tema de los Esquemas de Ordenamiento Territorial o la planeación, que muchos de nosotros estamos atrasados en ello, lo otro, va enfocado a un tema de seguridad, el otro objetivo va enfocado a temas de relacionamiento con entidades no gubernamentales y del exterior, inclusive hoy con el IILA, Instituto Ítalo Latinoamericano, tenemos, digamos, algunas relaciones, en fin, todos esos objetivos quedaron plasmados en los planes de desarrollo.

**Pregunta:** Perfecto, y la última pregunta alcalde, cuando llegó usted ya en enero a la alcaldía y asumió como presidente de la provincia ¿qué encontró como avance en la provincia?, o ¿cómo la encontró?

**Respuesta:** Bueno, pues, nosotros vimos un avance significativo en las buenas relaciones que se han tenido, unos aliados estratégicos muy importantes como Proantioquia, una consolidación de Biosuroeste que ya digamos tiene un consejo directivo con muy buenos aliados, encontramos buena imagen de la provincia; digamos que algunas falencias que es muy normal, es un tema administrativo ¿cierto? o sea, un poco faltaba era como organizar administrativamente el tema de la provincia, reformar un poquito sus estatutos, en fin, revisar pues como varios temas documentales, jurídicos, contable. Todavía faltaba definir esas cositas, entonces digamos que entre enero, febrero y marzo ya logramos organizar digamos la casa interna, tener un director ejecutivo por lo menos encargado, y ya pues estamos con Proantioquia durante estas sesiones organizando ya estos objetivos para ya empezar a dar ruta a todo el plan de trabajo pues que tenemos.

**Pregunta:** Perfecto. Listo alcalde, eso es todo y muchísimas gracias por el tiempo y por el espacio.

**Anexo nº 3**  
**Entrevista a Carlos Naranjo**  
**Director Ejecutivo Provincia Cartama**

**Pregunta:** ¿Esa visión provincial que ustedes están impulsado para que incluyan los alcaldes en sus planes, esa visión está en el documento técnico de la provincia o cuál tomaron exactamente?

**Respuesta:** No, es que la provincia a la fecha carece de Plan Estratégico Provincial, en las seis provincias que hay en el departamento de Antioquia solo una tiene plan aprobado que es la de Bosques, Agua y Turismo, y la de La Paz que está en proceso de formulación, eeh, entonces no, digamos que al momento no hay un documento, no hay un plan ya definido que sea la ruta para la provincia, yo lo que les estoy proponiendo a los alcaldes es que ante esta situación del COVID, uno, y dos, ante la ausencia de plan estratégico provincial, por el momento nos basemos en un instrumento y sea declarar tres hechos provinciales, algo así como tres políticas públicas para la provincia: uno que sería salud pública, dos que sería reactivación económica, y tres ciudadanía digital, todas muy de la mano de lo que ha venido discutiendo en los diferentes municipios, área metropolitana, en diferentes sectores con el escenario que hay que afrontar ahora del Covid y esa puede tener una vigencia de un año mientras se aprueba un Plan Estratégico Provincial como puede tener también cinco o seis años, porque esto de todas maneras se tiene que trabajar un buen rato este tema de la reactivación económica y de la salud pública en adelante.

**Pregunta:** Claro. Carlos me podrías repetir por favor los tres ejes: ¿salud pública y cuáles más?

**Respuesta:** Reactivación económica, y gobierno y ciudadanía digital.

**Anexo nº 4****Entrevista a Hernán Saldarriaga****Director del Encuentro de Dirigentes del Suroeste Antioqueño**

**Pregunta:** Don Hernán, quisiera preguntarle por favor ¿cuál es su opinión sobre la provincia Cartama que, como usted bien sabe está conformada por once municipios del suroeste antioqueño?

**Respuesta:** Bueno, mi opinión... nosotros hicimos, digamos, el acompañamiento a la formación de la primera Provincia de Administración y Planeación, en el país existen otro tipo de provincias históricas en especial, pero esta era de planeación y...

**Pregunta:** Y administración

**Respuesta:** Y administración, que se daban bajo la normatividad que aparece en la Constitución del 91, cuando hicimos el acompañamiento a la intencionalidad... ¿por qué nace? Era primero como prepararse para responder a lo que nos cambia la dinámica del territorio en lo económico y, obviamente, va afectar lo social y otras cosas, la vía Pacífico II, Pacífico II justo pasa por todos estos municipios, estos 11 municipios son Pacífico II, los que afecta; entonces se reúnen y miran que el esquema asociativo les permite como mínimo organizarse para tener sus planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo, y los demás planes de esos municipios con cierta línea para todos ellos, lo segundo era un reconocimiento de una lectura del territorio un poco más fuerte pero más localizada, y tercero lograr avanzar en consolidar proyectos que permitan atraer recursos a la región del orden nacional, del orden departamental y, por qué no, del internacional, que proyecten un desarrollo fuerte en la región, y cuando digo en la región, ellos no dejan de ser Suroeste, que es la subregión de Antioquia, Antioquia tiene 8 subregiones fuera del área metropolitana, esas subregiones una de ellas es Suroeste, Suroeste organizó la primera: Cartama, y segundo fueron la provincia de San Juan y la provincia de Sinifaná-Penderisco. Concentrémonos en Cartama ¿qué pienso? Una oportunidad muy buena para estructurar la planeación y el desarrollo.

-----

**Pregunta:** OK, perfecto. ¿Y qué piensa sobre la posibilidad de gestionar el desarrollo en esa subregión desde un esquema de asociatividad territorial?

**Respuesta:** Bueno, muy buena oportunidad, creo que el mero hecho de tenerlo así podrían aspirar, que ahí es donde yo pienso que se les apoye desde el gobierno central y departamental con la transferencia de conocimiento, la instalación de conocimiento y con personal; o sea, no es lo mismo decirle: vamos a ayudar a un municipio X y le vamos a prestar por un periodo de 3 meses o de 4 un profesional experto en la planeación pecuaria, a decirles: se los presto a los 11, entonces de una vez se le hace el diseño de lo que vayan a hacer de estrategia, tomando las líneas bases, todo, las posibilidades haciendo una lectura del territorio; para mí se facilita mucho más, mucho más, el tema de desarrollo y de planeación cuando se trabaja en provincias, y sobre todo que no se pierden las autonomías principales, porque eso no se desaparece las figura, lo que aparece es un esquema de asociatividad que fortalece el pensamiento colectivo de la región.

**Anexo nº 5**  
**Entrevista a Arbey Osorio**  
**Subdirector de Planeación de Corantioquia**

**Pregunta:** Teniendo en cuenta que ahora hay nuevos alcaldes, once nuevos alcaldes en la provincia Cartama particularmente, ¿cómo se ha visto desde aquí, desde Corantioquia, su participación por ejemplo en la revisión de los Esquemas de Ordenamiento Territorial?, es decir ¿qué fortalezas o qué debilidades has podido identificar en este corto tiempo que llevan los alcaldes ya en ejercicio?

**Respuesta:** Digamos que una de las dificultades que afronta cualquier esquema asociativo o de planificación asociativa, lo primero es que los alcaldes compartan una visión de región, ¿por qué? porque por lo general están pensando exclusivamente es en su territorio y no en aquello que trasciende sus territorios, entonces digamos que una de las primeras dificultades, pero no es solo de ellos sino de las herramientas que también tienen ¿cierto? y es un municipio que tiene un plan de ordenamiento y la ley no le dice cómo planificar aquellas zonas que son fronterizas con otros municipios y por ahí empieza a trabajarse lo que son los esquemas asociativos: cómo resolvemos problemas, no solo problemas que nos atañen a todos, sino que adicionalmente nuestras zonas fronterizas también afrontan problemas pero yo no puedo ordenar sino lo que a mí me corresponde, ¿ves? Entonces lo primero es eso, una visión compartida de un modelo de ocupación para todo un territorio cuando se tiene un esquema asociativo, ahí hay dificultades, sin embargo, digamos, si nos vamos a referir a la provincia Cartama tiene una fortaleza, y esa fortaleza es que esa región, como región independiente, sus dirigentes sí comparten visiones compartidas ¿ya? Si tiene en su gente, en sus comunidades, en municipios que son muy... que ejercen altos liderazgos ¿cierto? tratar de incidir en una visión compartida ¿ya? Entonces como dos cosas a la vez: que esos dirigentes compartan esa visión, que yo pienso que rápidamente por la fortaleza que tienen las comunidades que habitan esas regiones es posible y, dos, que seamos capaces que los esquemas asociativos trasciendan los instrumentos que se tienen y que puedan abordarse problemas en frontera o problemas que son generalizados para todo el esquema asociativo.

**Pregunta:** Listo, perfecto, y teniendo en cuenta como esa visión compartida que es como tan importante para que estos esquemas de asociación territorial salgan adelante ¿ha identificado en los alcaldes que ellos en efecto dimensionan la importancia como del ordenamiento territorial de manera conjunta, puntualmente desde el tema ambiental que es el que les corresponde a ustedes aquí trabajar en Corantioquia?

**Respuesta:** Digamos que la mayoría lo tiene, pero también es bastante difícil poder abordar ese tema cuando la diversidad de entes territoriales, y digo diversidad porque puedes tener mezclados entes territoriales con buenos recursos para hacer cosas buenas y entes territoriales con recursos diezmados que no pueden acceder a hacer todo lo que se debería hacer, entonces ahí también hay una gran dificultad ¿cierto? a pesar de que en la región y en la provincia Cartama se comparten visiones ambientales ¿cierto? porque por ejemplo una situación como de ¡venga! somos una región agropecuaria, no somos una región minera, somos una región con unos rasgos culturales bastante identificables en nuestros territorios, no somos una comunidad o no tenemos unos rasgos libertinos, o sea son más conservadores, menos libertinos, cosas como esas suceden allá, entonces cuando tienes esa diversidad de recursos en los municipios es difícil que el esquema asociativo funcione para que vayan en una misma dirección, porque no pueden... el esquema asociativo tampoco diferencia logros o tampoco establece metas que se puedan establecer de manera diferencial cuando perteneces a un esquema asociativo ¿cierto? y por lo general quien tiene más recursos y quien ejerce el liderazgo es el que orienta el esquema asociativo, porque acuérdate que entre los esquemas asociativos para administrarlos siempre se arma un...

**Pregunta:** Claro, hay una junta provincial de hecho...

**Respuesta:** Eeeexacto, entonces ahí es donde pueden empezar a generarse dificultades y en especial en el tema ambiental cuando yo tengo, digamos, participo o dentro de esas determinantes ambientales que tiene la organización mi territorio es el que más bienes y servicios provee, entonces cómo hago cuando hay otro que no los tiene pero que los trata de aprovechar; ahí puede haber dificultades.

**Pregunta:** Pero de hecho precisamente ¿no has podido identificar dentro de la provincia que esos, digamos, alcaldes que tienen más herramientas para sacar adelante ciertos temas como el ambiental, por ejemplo, sirven también de apoyo precisamente para los que no tienen esas herramientas y ese es, digamos, el fondo de la asociación?

**Respuesta:** Sí, pero, por ejemplo, cuando se pretende resolver problemas ambientales una de las primeras expresiones que surge en los alcaldes independiente de que sea el que ejerce el liderazgo o no, es: yo no puedo hacer inversiones más allá de mi territorio ¿ves? Listo. Entonces eso ya bloquea de entrada, ¿bloquea por qué? voy a ponerte un ejemplo que no es de la provincia pero que sucede aquí en el Valle de Aburrá. ¿De dónde viene el agua del Valle de Aburrá? Del norte de Antioquia, no es nuestro, o sea no se genera en el Valle, no, viene de otros lados ¿cierto? viene del altiplano de oriente, ¿qué negociación se puede hacer? Si yo, Valle de Aburrá, utilizo los servicios ambientales de otra región, entonces eso puede atentar contra los esquemas asociativos ¿cierto? cuando un municipio se abastece de bienes y servicios que se generan en otro lado, entonces, venga, cómo usted va a reconocer eso, usted de otro municipio va a reconocer, o cómo todo el esquema va a reconocer eso ¿cierto? si hay una dificultad, yo no puedo invertir fuera de mis límites municipales.

**Pregunta:** ¿Cómo ve, digamos ya, ese proceso de articulación de los Esquemas de Ordenamiento Territorial precisamente con los programas, con los planes del orden departamental e incluso nacional a través del Plan Nacional de Desarrollo que, de una u otra manera, tienen que armonizarse para cumplir con esos fines del Estado que establece la Constitución pero que uno, en la práctica, puede encontrar algunos inconvenientes?

**Respuesta:** Digamos que, por lo general, el trabajo que nosotros hemos logrado hacer con estos municipios ha sido bueno, y digo ha sido bueno es ¿por qué? porque son bastante responsables frente al ordenamiento territorial, primero son bastantes responsables porque la mayoría de ellos tienen actualizados sus esquemas de ordenamiento territorial, muchos de ellos ya lo tienen actualizado, lo segundo es porque en este inicio de año que ellos están como tan preocupados por

su plan de desarrollo hemos logrado incidir en esos planes de desarrollo como en dos direcciones: uno, en aquellos municipios que no han actualizado sus plan de desarrollo que eso quede como una meta... su plan de ordenamiento, que eso quede como una meta en el plan de desarrollo ¿listo? Además porque ya les hemos dicho en reiteradas oportunidades y digamos que así va a funcionar el esquema de financiación de proyectos es que si usted no tiene actualizado su plan de desarrollo, eeeh, su plan de ordenamiento territorial, no va a ser prioridad para financiación ¿ya? Entonces el reto de ellos es: me quedo sin financiación porque no tengo plan de ordenamiento territorial ¿qué tengo que hacer primero? Plan de ordenamiento territorial; lo segundo es porque hemos logrado a través de dos o tres ejercicios presenciales trasladarles la importancia de que en su plan de desarrollo tengan en cuenta las metas del Gobierno Nacional para hacer ejecutadas y cómo esas metas del Gobierno Nacional inciden en el ordenamiento territorial, entonces voy a ponerte un ejemplo: señor municipio, usted está pensando en ordenar su territorio, ¿cómo va a incorporar proyectos de los planes de ordenación y manejo de cuencas que hace la corporación en virtud de una meta nacional? Señor municipio, venga, usted ordena el uso del suelo, cómo está pretendiendo ordenar ese uso del suelo cuando lo que vamos a hacer o trasladar a ese ordenamiento algunos principios de economía circular que permitan que ciertas actividades se ubiquen en el territorio para generar mayores valores agregados a los productos, bienes y servicios que ellas generan. Entonces digamos que estamos en esa lógica, en la lógica de que el Plan Nacional de Desarrollo estableció unas metas, el gobierno departamental también ya las tiene incorporadas, ¿cómo vamos a bajar eso a planes de desarrollo y, de una, convertirlos en determinantes ambientales para el ordenamiento? Y uno de esos logros también es que nuestro "PGAR", nuestro Plan de Gestión Ambiental Regional, que se aprobó el año pasado se aprueba como determinante ambiental, entonces ya es de obligatorio cumplimiento en los Planes de Ordenamiento Territorial, entonces ahí logramos que toda la planeación del Gobierno Nacional y departamental empiece a tener incidencia en Planes de Ordenamiento Territorial a través de ese esquema.



**Anexo nº 6****Entrevista a Diego Hau****Exdirector de Descentralización y Desarrollo Regional del Departamento Nacional de Planeación****Entrevista a Catalina Duarte****Asesora de la Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación**

**Marcela:** ¿Cómo han visto el proceso de los municipios para armonizar sus planes de desarrollo con el Plan Nacional de Desarrollo, si están preparados los alcaldes para hacer esto?

**Diego:** Si querés empiezo Cata, sobre eso yo estuve trabajando con los alcaldes hasta ahora, hasta abril en sus planes de desarrollo, yo siento que muchos sí están preparados, pero no estoy seguro si es su prioridad, nosotros lo que tratamos de hacer desde el gobierno fue que con diferentes instrumentos, herramientas, fue promover, digamos, que los alcaldes vieran la asociatividad como una herramienta importante para apalancar el desarrollo de sus territorios, entonces lo primero fue impulsarlo en el Plan Nacional de Desarrollo, eso lo he revisado bastante. Lo segundo es especialmente el articulado que dejamos en el Plan de Desarrollo, en la Ley 1955 donde se fortalecen los esquemas asociativos, donde se pretende crear el registro de esquemas asociativos, digamos esos mensajes legales a los alcaldes creo que son importantes para que ellos se preparen, pero además el artículo, el 251, que es el que permite que haga inversión en otras jurisdicciones, entonces digamos que el discurso siempre del Gobierno Nacional y todo lo que se viene trabajando es cómo los alcaldes tienen que ver el desarrollo por fuera de sus fronteras, y con ese mensaje, digamos, promovemos mucho la asociatividad después, en lo que vinimos trabajando, es por supuesto en la reglamentación de un decreto que permita darle mucha más operatividad a eso que está en la norma, en la 1955 que debería salir en el segundo semestre de este año, y con herramientas como la del kit para generar el plan de desarrollo, allí pusimos cómo y qué deberían hacer para promover esquemas asociativos pero, además, un alcalde podría encontrar allí si ya está asociado, qué tipo de esquema asociativo tenía su territorio, digamos como la información básica del esquema asociativo al que pertenecía su

municipio la podía ver en ese kit de inversión de desarrollo para invitarlo a que cogiera esa información y la pasara a su plan, y además de eso le pusimos en el kit de plan de desarrollo unos mapas de calor donde él podía ver, según la oscuridad del color, con qué municipios estaba... tenía relaciones funcionales en temas ambientales, en temas laborales, en temas de productividad, en temas agropecuarios, en salud y en educación; entonces le mostraba estos varios mapas, uno de cada color, y le iba diciendo esta es la suya, de color negro, la más oscura, y era creo que morado, verde, naranja, bueno, se iba oscureciendo o aclarando en la medida que tenía más o menos relaciones con esos municipios para decirle: usted con esos municipios o piense un esquema asociativo o en un mecanismo flexible que le permita cooperar con ellos porque usted tiene relaciones funcionales y tiene que atender a esas necesidades del territorio; y ya más adelante, eso te lo puede decir ahora Catalina, estábamos trabajando en el kit de esquemas asociativos territoriales, en un kit de asociatividad que tiene muchísimas más herramientas, ya no es para hablar de desarrollo, ya es para poner en marcha, inclusive para cerrarlos en el caso que quieran cerrarlos, es como todas las herramientas que le pueda dar a uno en un kit para asumir de la mejor manera un proceso de asociatividad, entonces la esencia concreta es que claramente los alcaldes lo van asumiendo en dos sentidos: uno, los que están más conurbados, digamos creo que ven la necesidad cada vez más de tener este tipo de estados asociativos, dos los que entienden esas relaciones funcionales y las viven diariamente y yo creo que por ahí va como los que están más separados, y tres los que repiten, digamos los alcaldes que son repitentes tienen muchísimo más claro las dinámicas de su territorio y son ellos, digamos, los que uno creería que están promoviendo más los temas de asociatividad; pero entonces Cata ahí seguramente te puede complementar con más cosas.

**Catalina:** Listo, sí, yo solamente agregaría un par de cositas; la primera es que hemos tenido, digamos, aliados muy recientes en el tema de asociatividad territorial desde el DNP, hemos tocado puertas en diferentes entidades del Gobierno Nacional, siempre hemos sido bien recibidos pero sobre todo en temas de los planes de desarrollo con enfoque territorial, los PDET, con la ART, con Función Pública

venimos trabajando mucho pues en tratar de articularnos internamente para ver cómo hacemos esto a través de los esquemas asociativos; en esa línea el PDET, el PDET no, la ART nos dio hace poco un dato la verdad bastante interesante que ni siquiera nosotros teníamos como en el radar y es que 67 municipios PDET incluyeron en sus planes de desarrollo temas de asociatividad territorial, pues ellos digamos como tienen asesores uno a uno es mucho más fácil que lleguen a ser pues ese tipo de contacto, ese tipo de análisis, nosotros digamos como dijo Diego hicimos una estrategia mucho más horizontal porque no tenemos la limitante del plan de desarrollo, o sea si no queda asociatividad territorial explícitamente en el plan de desarrollo no significa que no se pueda hacer, finalmente estos esquemas asociativos se desarrollan para ejecutar muchas de las cosas que tienen en común esos planes de desarrollo entre las entidades territoriales, entonces no necesariamente si no quedó ahí no se puede hacer más adelante y, digamos, con esa premisa no tenemos tanto afán de que todos los municipios metieran digamos el discurso en el plan de desarrollo; también nuestra posición y sobre todo como una consecuencia de la experiencia que venimos teniendo con los diferentes esquemas es que no queremos crear esquemas asociativos a lo loco, porque, digamos, promover la asociatividad solamente en el proceso asociativo pues no tiene ningún sentido, sino que queremos que en realidad sí haya una voluntad porque estos ejercicios nacen justamente de una voluntad entre los mandatarios; si esa voluntad ya existe, nosotros acompañamos el proceso de ahí en adelante pero digamos no queremos forzar a nadie a que esa voluntad se de ¿sí? como que, pues esta estrategia siempre ha sido de abajo para arriba o sea primero me pongo de acuerdo, primero me identifico como subregión, decido con quién quiero trabajar y luego cuando eso lo quiera poner en marcha, pues ahí sí puedo acompañarlo. Digamos, desde el Gobierno Nacional, nosotros trabajamos obviamente con el Ministerio del Interior porque los dos tenemos pues la competencia en esta materia, entonces digamos que tampoco había ningún afán ni ninguna presión de meter el tema en los planes de desarrollo, obviamente nos dice mucho que ya haya algunos mandatarios que lo quieran meter sin necesidad de que nosotros le estemos diciendo: esta es la frase que tiene que incluir en su documento para que pueda

materializarlo, eeh, como dice Diego pues los alcaldes que están repitiendo su mandato o que simplemente se van rotando porque eso sí hemos visto mucho como en el caso de Cartama que tú me estabas diciendo que el director de las provincias o el director del esquema asociativo fue exalcalde, eso siempre ayuda un montón, porque sobre todo es esa persona es reconocida en el territorio que tiene, digamos, cierto reconocimiento por los alcaldes o por la gente en la misma región y entonces en el momento de hacer la transición, por ejemplo, que vivieron ahorita pues es mucho más fácil que ellos vendan el tema de la asociatividad territorial de acuerdo con la gestión que vienen haciendo y la gestión que deberían hacer como subregión; entonces digamos esos son los aliados estratégicos y creo que en ese ejercicio de cómo adaptamos a nuestros planes de desarrollo locales lo que dice el Plan de Nacional de Desarrollo y cómo podemos incluir cosas interesantes, esos directores de provincia o esos actores clave han sido pues como los más llamados a hacer ese ejercicios, porque pues digamos el interés genuino de mantener ese proceso asociativo viene de la provincia misma, del esquema asociativo, entonces creo que el contacto uno a uno con esos alcaldes que están nuevos en el tema, que no saben qué es asociatividad, que no saben qué implica, está muy a cargo de esos directores de esquemas asociativos que le expliquen cuál ha sido como la experiencia y por qué debería continuar y, para eso, qué hay que hacer y cómo hay que meter el tema digamos en sus planes de desarrollo...

**Marcela:** Quería preguntarles ¿ese kit, ese kit del que hablan es público?, ¿está publicado en la página del DNP o algo?

**Catalina:** Está en construcción, yo creo que va a estar hacia mediados de año, julio, agosto.

**Marcela:** Ah OK.

**Diego:** El de asociatividad, el de planeación territorial sí está disponible.

**Marcela:** Ah OK. Listo, listo.

**Marcela:** ¿Pasamos entonces a la segunda pregunta?

**Catalina:** Listo

**Marcela:** ¿Qué retos u oportunidades surgen para las provincias de administración y planificación gracias, eeh, al Pacto por la Descentralización que es uno de los

pactos transversales en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’?

**Catalina:** Si quieres, Diego, te doy la palabra y yo después te complemento.

**Diego:** Vale, listo; primero el que menos sabe, luego la que más sabe (Risitas) Las oportunidades ya te decía la del artículo 251 de inversión en otras jurisdicciones creo que es una oportunidad grandísima que de hecho Catalina está reglamentando en el decreto de esquemas asociativos porque creo que eso va a abrir mucho las puertas a que los municipios cooperen entre sí, esa creo que es una oportunidad inmensa que ya de hecho es permitido pero en el decreto lo que va a salir es digamos la forma de cómo se hace y la operación para que haya muchísima más claridad; esa es una oportunidad importante, la otra es la del artículo 249 que tiene relación con la creación del registro, entonces lo que hicimos con el tipo de asociatividad con Cata y con compañía (...) entonces con la creación del registro hay una oportunidad muy grande porque inclusive hoy, digamos, a pesar de que nosotros tenemos una suerte de inventario del DNP, bueno Catalina tiene una suerte de inventario del DNP de qué esquemas asociativos existen, ochenta y pico de países, 86 si la memoria no me falla, pues eso es muy manual y eso es porque se van dando cuenta Catalina y el equipo allá en DNP, pero tener el registro ya le permite como tener esa especie de registro civil de los temas asociativos, entonces ya va a tener un sistema de información que te pueda permitir mucho más información, pero entonces en ese decreto también se aprovecha para reglamentar los temas de planeación estratégica de los esquemas asociativos y a futuro eso va, digamos, a tener implicaciones en aclaraciones de temas de contratación que los esquemas asociativos siempre han pedido eso, y bueno ¿yo cómo contrato?, yo creo que por ahí están dadas las oportunidades.. en general el Gobierno Nacional, el DNP, lo que ha hecho es visibilizar y posicionar mucho el tema de la asociatividad, digamos al hacerlo ya vos ves otras entidades metidas en el cuento, digamos no solamente en el MinInterior, que obviamente tiene la obligación y la competencia legal, pero por ejemplo la ESAP, la ESAP cada vez está más metida en los temas y entonces uno los ve haciendo seminarios, talleres, cursos de formación promoviendo este tipo de cosas, la Consejería de Estabilización, como decía

Catalina, con los PDET, entonces digamos que al posicionarlo, lo que ha hecho ese posicionamiento es traer recursos de cooperación, entonces uno puede identificar claramente varios cooperantes que están trabajándole duro al tema de asociatividad... entonces eso es una oportunidad importante que yo creo que Cata te profundiza, que es el posicionamiento, y gracias a eso recursos digamos de cooperación pero también a recursos del gobierno... Yo creo que va como por ahí el tema de las oportunidades que se presentan.

**Catalina:** ¿No sé si quieras mencionar algo del tema catastral?

**Diego:** Aaaah sí, buenísimo ¡qué bien, Cata! Pues básicamente en la Ley 1955 en todo el articulado que se... donde se establecieron las políticas de catastro multipropósito, Marcela, se habilitó para que los esquemas asociativos puedan ser gestores catastrales, me devuelvo un poco, digamos, la política catastral tiene como fundamento descentralizar el catastro, entonces lo que se transformó es que el IGAC pasó de ser el monopolio en catastro multipropósito y ahora eso se descentraliza y las entidades territoriales que levanten la mano y cumplan unos requisitos mínimos pueden ser sus propios gestores catastrales previo el cumplimiento de unos requisitos y unos lineamientos generales pues del IGAC, pero se incluyó que los esquemas asociativos pueden hacerlo, entonces tenemos el caso del esquema asociativo... de dos esquemas asociativos: el AMB, el de Bucaramanga y AMCO que es el de Centro de Occidente en Pereira, en Risaralda, que se habilitaron como gestores catastrales y están haciendo todo su montaje del aparato institucional humano y financiero y van a empezar a hacer el levantamiento catastral de sus municipios asociados, eso es una oportunidad grande para... o sea para demostrar por qué esa asociatividad funciona, digamos economías de escala, trabajo mancomunado en un proyecto...

**Catalina:** Eeeh sólo para complementar lo que Diego ya te mencionó, pues digamos que hace... cuando Diego llegó y yo llegué antecitos de que él llegara también, osea hace como un año y medio, dos años casi, este tema digamos no solamente estaba muy en el olvido del Gobierno Nacional pero también los esquemas asociativos se sentían muy inconformes en muchos sentidos; el primero, pues obviamente el tema financiero, o sea digamos no, no tienen suficientes recursos para apalancar

cualquier proyecto ni siquiera para armar un equipo técnico, y no tenían, digamos, ninguna fuente a la que pudieran aplicar, hoy pues con el Plan Nacional de Desarrollo la discusión pasó a una segunda etapa, ya no es: no tenemos a dónde aplicar para fondos, sino eeeh nos toca ponernos ahora sí a formular proyectos de verdadero impacto subregional y regional y digamos que, antes el reto estaba en temas de financiación, ahora el tema es mucho más técnico, es mucho más de: necesito que mis esquemas asociativos se vuelvan unos duros formulando y ejecutando proyectos, que los tengan en la puerta del horno para que cuando ese registro salga, porque digamos la habilitación de los recursos a los fondos regionales de regalías está sujeta a la existencia del registro que Diego te mencionó, entonces digamos todavía falta media puerta por abrir pero pues la idea es que en este transcurso, mientras nosotros adelantamos el proyecto decreto y con ello el registro, y digamos habilitamos ese registro, los esquemas asociativos tengan toda la documentación necesaria y todo listo para que cuando se abra ese registro el primer día estén registrados, y lo segundo es que tengan los proyectos muy priorizados y sepan cuáles quieren presentar al proyecto... al fondo regional de regalías o el que haga sus veces, porque eso también está en proceso de modificación; pero digamos pasar a ese nivel le dio la oportunidad a los esquemas asociativos; uno, de sentir que finalmente estábamos parándole bolas al tema desde el Gobierno Nacional y dos, que el reto ahora está, digamos la pelota ahora está en la cancha de ellos, que necesitaban trabajar muy fuertemente en coordinación con sus entidades territoriales para, por ejemplo, no presentar el mismo proyecto de todos los municipios socios a Regalías, sino presentar uno como esquema asociativo, ponerlos de acuerdo y digamos llevarlo a una etapa de maduración mucho mayor, porque por ejemplo incluso en el caso de las provincias, de las dos de Antioquia que van más avanzadas, son todavía proyectos enunciados, obviamente no han llegado a la etapa de empecemos a trabajar en este proyecto que priorizamos y hagámosle digamos todo el proceso de... de formulación, sino sigue siendo enunciativo, y pues eso a la hora de una puerta a regalías, pues no nos sirve, entonces necesitamos avanzar digamos en ese aspecto. Lo otro que diría yo es el tema con los privados también, porque surge pues el tema de regalías y

demás, pero la relación del privado y el tema de la competitividad territorial es algo que todavía no hemos explorado ni nosotros desde el Gobierno Nacional ni el territorio en realidad; no se hablan con el sector privado, no se hablan con los gremios, muy pocos se hablan con los gremios, entonces creemos que ahí hay una oportunidad importante, no tanto como consecuencia del Plan Nacional de Desarrollo pero sí como en el marco de lo que está pasando, el sector de competitividad también nos viene diciendo: sentémonos y hablemos sobre la mesa entre las figuras que ustedes tienen allá como esquema asociativo y nosotros desde la competitividad a ver cómo se pueden hablar entre ellas y armonizarse, digamos no necesariamente fusionarse pero sí armonizarse y por ejemplo ahí venimos hablando con el Ministerio de Agricultura para ver qué elementos serían aplicables a, digamos, a escala de un esquema asociativo, sabemos, por ejemplo, en el caso particular de Antioquia que la mayoría de esos proyectos que se están formulando son de tipo productivo, eeh, entonces por ejemplo teniendo en cuenta que casi todo es rural, por lo menos de esas dos provincias grandes de las que tengo conocimiento, una decía: el 60% de mi territorio es rural y la otra decía: el 90% es rural, entonces digamos tenemos que empezar a hablarnos con esos sectores que atienden esas necesidades de la ruralidad para empezar a ver qué podemos también desconcentrar un poco en términos de asistencia técnica agropecuaria que pueda prestarse a través de una provincia. Finalmente yo creo que a Diego se le pasó pero la Misión de Descentralización pues yo siento que es una gran puerta para los esquemas asociativos así sea desde el punto de vista discursivo, lo digo porque nosotros digamos pues que el tema se está reactivando ahorita y estamos tratando de posicionar este tema como objeto de la misión, era lo que yo te decía al principio de esta conversación, tres de nuestras figuras, digamos de nuestras cinco figuras base, pueden ser entidades territoriales en el transcurso del tiempo, de acuerdo a los desarrollos legislativos que hoy no existen pero pueden llegar a serlo, entonces sí hay una motivación para meter estos temas como en el centro de la discusión de la Misión y de repensarse un poco cuáles serían esas competencias que sí podría ejercer una escala supramunicipal o que tal vez sí sería más eficiente. Nosotros digamos que desde el DNP hemos tenido muchos análisis cualitativos



pero no tanto cuantitativos y entonces hoy por ejemplo no tenemos datos certeros de qué tan eficiente es prestar X servicio o cuántos son los ahorros que tiene un municipio al pertenecer a una provincia, por ejemplo; esa información todavía pues creo que nos ayudaría a alimentar el discurso, estamos en proceso de construcción y yo creo que el kit y el registro nos van a ayudar a eso. La premisa que estamos teniendo desde el Gobierno Nacional es que hay algunos servicios que no son tan eficientes prestarlos desde el Gobierno Nacional o que se pueden desconcentrar, no necesariamente descentralizar, como el tema catastral, por ejemplo, qué otros servicios de otros sectores podríamos empezar a desconcentrar a través de estas figuras, y ahí también entra a jugar la experiencia de esquemas asociativos en esos temas, en identificar para qué son buenos, cuál es su fortaleza, porque obviamente todas las provincias no las podemos tratar como con el mismo rasero. Y eso agregaría yo.

**Marcela:** Muchas gracias, Catalina. Te hago una pregunta si ahora esa, digamos la... la pelota está del lado de las entidades territoriales para formular proyectos y poder gestionarlos de forma conjunta para, por ejemplo, ante el Sistema General de Regalías acceder a los recursos, ¿en esa formulación el DNP les brinda asistencia técnica o esa asistencia técnica se las dan los departamentos, o ambos?

**Catalina:** Creería que ambos, pero digamos inicialmente sí venimos trabajando nosotros con el grupo de Regalías porque son ellos los que tienen que prestar la asistencia técnica, nosotros no somos expertos en ese tema, entonces en los casos en que se ha necesitado o por ejemplo hemos venido haciendo particularmente con la escala departamental como unas sesiones con las diferentes RAP para la formulación y presentación de proyectos y las diferentes etapas del proyecto, pero se hizo, digamos, invitadas por nosotros pero la Dirección de Regalías, igual con los esquemas municipales, tengo entendido que el liderazgo lo ha tomado la Federación Colombiana de Municipios y ellos tratan de promover sesiones on-line vía Facebook, con la personas encargada desde el DNP de capacitar en estos temas, entonces cuando a nosotros nos llega la necesidad lo que hacemos es recurrir al grupo encargado para que se les preste asistencia técnica y como, pues, digamos también la asistencia técnica en el Sistema General de Regalías es

particular porque ellos dependen, digamos, de una Comisión Rectora y de unos acuerdos que tienen, y esos acuerdos dicen cuáles son las entidades territoriales o cuáles son los actores objeto de capacitación; los actores objeto de capacitación hoy en día son los municipios y departamentos, entonces técnicamente no pueden decir que es a través del esquema asociativo porque ese acuerdo todavía no se lo permite, pero el actor final sí es una entidad territorial, entonces tenemos que trabajar como en las dos líneas: pedagógicamente tratar de que se le dé asistencia técnica aún cuando el acuerdo no exista o pues no esté incluido específicamente y en modificar ese acuerdo para que también incluya los esquemas asociativos territoriales.

**Marcela:** Listo, perfecto. Muchas gracias. La tercera pregunta es, denme un segundo, ¿cómo impulsa ese pacto... eeh, por la descentralización eeeh pues la descentralización en sí, la asociatividad y la planificación territorial?

**Diego:** Es que no... No sé si vamos a repetir muchísimo de esta pregunta con las anteriores Marcela, probablemente sí, eeh... pero digamos que todo lo resumiría con lo que justamente se me olvidó que Cata lo mencionó y es con la Misión de Descentralización. Digamos que el pacto en el plan de desarrollo y posteriormente la Ley 1962 promovió la creación de una Misión de Descentralización que tuvo que haberse instalado en enero de este año y que... y esa misión precisamente debería revisar el modelo de descentralización del país y como producto final presentarle al Congreso de la República proyectos de ley y proyectos de acto legislativo para hacer las reformas que se consideraran pertinentes. Yo pienso que, digamos, ahí se resume todo lo que puede ser y es como ver ese nuevo si se quiere así nivel territorial, esa nueva gobernanza a partir de tener esquemas asociativos que empiecen a asumir competencias y que claramente como la del catastro, que Catalina dice que debería digamos uno pensar en qué otro tipo de competencias podrían asumirse, las autoridades de transporte son otra de ellas, no sé si Catalina las mencionó rápidamente, pero en ese tipo de situaciones hay que empezar a revisar precisamente el modelo de descentralización, entonces ya hay varios esquemas asociativos que tienen esa competencia de la autoridad de transporte, hay otras como te mencioné que ya van a tener la competencia de la gestión

catastral, y así hay que empezar a revisar qué otro tipo de competencias podrían tener los esquemas asociativos, pero yo creo que todo eso el plan de desarrollo lo que es más importante es que reconoce y lo plasma diciendo: oiga, hagamos una misión que lo estudie a detalle y que determine en todos los niveles, digamos, de gobernanza incluidos los esquemas asociativos qué otras cosas pueden suceder; con el caso de regalías también la ley de Plan de Desarrollo fue interesante y es especialmente, no solamente por la posibilidad de presentar proyectos, sino que para los esquemas asociativos de orden departamental, las RAP pueden además ser las secretarías técnicas de los OCAD, entonces empieza uno a articular planeación con inversión porque las RAP estaban muy pensadas en planes estratégicos supradepartamentales, por supuesto en desarrollo de programas y proyectos de impacto regional, pero al final no tienen una fuente de financiación cierta, pues porque dependen del porcentaje de ingresos fuentes de libre destinación que los departamentos le giren, a la RAP y ya está pasando, de hecho hace como dos meses, Cata no recuerdo bien, sí, como dos meses la RAP pacífico asumió la secretaría técnica del OCAD del sistema regional del Pacífico, entonces en una misma entidad estás concentrando el tema de pensarse la región a largo plazo pero además administrar esos recursos de regalías que son importantes para el caso del Pacífico y poder, digamos, tener mayor incidencia en lo que se está... entonces yo creo que el Plan de Desarrollo va a empezar a reconocer todo este tipo de asuntos que pueden ser al final menores, pero que al final que termines la entrevista, las preguntas, vas a ver que sumando todo ese mundo de cosas al final es toda una estrategia grandísima para favorecer la asociatividad en Colombia.

**Catalina:** Yo solo agregaría una cosa chiquita y es... una gran parte del Pacto por la Descentralización o de sus objetivos está la formulación de la política general de ordenamiento territorial, y aunque digamos mi subdirección que es la de ordenamiento justamente se divide como en esos dos grandes temas y otras paticas de temas de desarrollo que tiene por ahí, pues ese proceso digamos viene desde mucho antes pero justo ahorita volvieron a discutir como el tema con otras actividades del Gobierno Nacional y creo que es una oportunidad muy buena también para los esquemas asociativos porque están revisando un tema de cuáles

son los planes, cuáles son las escalas, cuáles son las instancias de discusión de estos temas de ordenamiento territorial y qué es lo que deberíamos tener en cuenta como nación a la hora de formular una política de ordenamiento nacional; si lo que se quiere es una visión a largo plazo del territorio, si lo que se quiere es simplemente dar líneas generales sobre cómo se ordena incluso el mismo Gobierno Nacional a la hora de hablar de prevalencias, de las diferentes estructuras del ordenamiento territorial, pero digamos en el caso particular de los esquemas asociativos es una gran oportunidad para revisar el lenguaje, siempre hemos hablado de lo regional como lo departamental, y hoy con la creación de regiones pues estamos matizando mucho más el lenguaje, darle región... eehh digamos la categoría supradepartamental, al departamento la departamental y digamos que todas las instancias un poco se articulen con esa estructura. La idea digamos en temas de ordenamiento específicamente no es generar como un supra-POT, o sea no es que se haga uno por cada provincia pero sí empezar a motivar a las entidades territoriales a que generen una visión compartida de un territorio a escala supramunicipal que de pronto contraten incluso el mismo equipo al mismo tiempo para formular sus planes de ordenamiento territorial y que lleguen, digamos, a una visión compartida, porque muchas veces cada municipio pues hace su tarea, la hace a destiempo, obviamente cuando tiene la plata y cuando tiene la obligación, y digamos que eso ignora o hace que entren como en conflicto muchas de las posiciones conjuntas que tienen respecto a sus bordes, por ejemplo, o respecto a cuáles deberían ser las guías estratégicas y demás, entonces no tiene sentido mirar el ordenamiento para dentro... entonces estamos tratando también de meter el tema en esa política general de ordenamiento territorial y también pues digamos es una consecuencia del Pacto por la Descentralización.

**Diego:** Algo chiquito ahí Marcela, en complemento a lo de Cata, y es que hay un montón de temas de ordenamiento que se pueden abordar desde lo supramunicipal, ella mencionó el tema de los bordes, el tema de riesgos, pero también el tema por ejemplo de equipamientos y es que digamos muchas veces uno se encuentra en provincias por ejemplo todos queriendo tener un equipamiento, no sé, un hospital de nivel 2 y digamos que ese tipo de consensos si se logra un esquema asociativo

pues al final uno podría también buscar esa incidencia del gasto en donde sí debería ir una red, en ese caso hospitalaria, donde tengamos de nivel 1, 2 y 3 en esa subregión, ya sea en el esquema que esté asociado pero ese espacio serviría para concertar ese tipo de cosas y que después se plasme en sus POTs, siempre obviamente va a haber una discusión aquí y es en si generar más planes y ahí digamos que creo que ese no es el objetivo, pero sí digamos sí generar como dice Catalina esas visiones compartidas del desarrollo, porque digamos que esta discusión que la hemos tenido muchas veces de los PBOT, de los POT de las áreas metropolitanas que se vuelven en últimas también determinantes de los POT de los municipios asociados, pues digamos si uno quisiera escalar eso a otro sistema asociativo creo que no sería procedente porque entonces vas a empezar a tener una proliferación de instrumentos que tal vez no sean necesarios; nosotros hemos promovido mucho los planes de ordenamiento del orden departamental, claro, planes por ponerle un nombre pero en últimas no son determinantes, son básicamente unos lineamientos, unas orientaciones desde el departamento que tiene esa capacidad de ver por encima de las fronteras de los municipios cómo se está imaginando el desarrollo del territorio y creemos que hasta allí está, digamos, está bien... habría que ver cómo se sigue trabajando ahora en el marco de los cambios que hemos tenido es cómo generar una norma que obligue al gobierno a organizarse en temas de ordenamiento territorial para cuando hicimos el mapeo, vos lo que tenés es una cantidad de instrumentos pero además también en distintos niveles de gobierno, pero si solamente las mirás desde el Gobierno Nacional pues cada uno de los asuntos estratégicos en los cuales el Gobierno Nacional puede intervenir para temas de ordenamiento, tiene sus propias normas, tiene sus propias unificaciones, y eso al final te da más de 100, creo que es el número, entre instrumentos y normas. Entonces cuando vos estás en la posición de un alcalde y entonces los requisitos que dice Cata, pues que tengas que se te venció el POT de primera generación o que tengas la plata, pero lo tercero es que tengas la capacidad para ver en esa maraña de cosas a las cuales hay que hacerles casos, yo tengo un par de ejemplos, cuando vos empezás a poner las capas en el plan de ordenamiento pues al final al alcalde lo que le queda es mínimo lo que puede ordenar, porque los

planes de manejo ya te ordenan, porque los POMCA ya te ordenan, porque las leyes ya te ordenan el territorio, porque parques naturales te ordenan, porque consejos comunitarios y grupos étnicos te ordenan, entonces al final lo que te queda es una porción muy pequeña pero tenés que tener todo eso en cuenta; entonces por ahí estuvimos promoviendo con Alejandra Botero, la consejera, porque digamos como el plan de catastro es una de las prioridades del Gobierno Nacional, una de las cosas por las que tiene que pasar es tener ordenado el territorio y pues con la cantidad de instrumentos y proliferación de vainas que hay en el ordenamiento territorial, pues nunca lo vas a lograr; creo que hay una tarea importante para ordenar el territorio y ahí los esquemas asociativos creo que pueden aportar muchísimo en esa visión de desarrollo compartido que mencionaba Cata.

**Marcela:** Sí, Diego, de hecho, me acabas de responder la última pregunta, porque era precisamente desde el Gobierno Nacional cómo se ve la armonización de los planes de desarrollo municipales con el departamental respecto a lo planeado desde la provincia, pues, desde el esquema asociativo, entonces nada, ya está respondida.

**Diego:** Sí, igual ahí hay debates, digamos que hay dos, hay tres planes de ordenamiento departamental hasta que yo me fui que estaban aprobados, el del Valle fue el primero, el de Antioquia el segundo y creo que Risaralda si no está aprobado estaba por aprobarse, pero digamos hay discusión en el caso por ejemplo de Antioquia donde la administración actual lo está revisando porque consideran que esa ordenanza que se expidió está interfiriendo en el ordenamiento de los municipios, o sea se está metiendo en una competencia que es claramente del municipio, que es ordenar su territorio, porque cuando uno lee los articulados, por ejemplo, en Antioquia se meten con cosas de minería y esa ordenanza en el POD del departamento está de alguna manera restringiendo o delimitando algunas zonas cuando esa es una competencia del municipio y así uno podría revisar todo el POD, el del Valle interfiere menos pero inclusive uno encuentra discusiones de gente del equipo, Fabián por ejemplo, Cata que trabajó con nosotros, que decía que revisando el POD del Valle encontró cosas en las que no debieron meterse a nivel departamental; yo creo que son ejercicios válidos pero si no interfieren con la

competencia del municipio y ¿válidos en el sentido de qué?, si vos revisas por ejemplo el plan de desarrollo, yo estuve ahora en el Valle sino que me regresé, pero si uno revisa el plan de desarrollo del Valle hoy es muy bacano como ellos reconocen, dicen: el año pasado hicimos el POD y ese POD trazó una visión de largo plazo, y entonces en este plan de desarrollo lo que nos compete es implementar esos 4 años de esa visión de desarrollo territorial, es algo digamos bacano en el sentido de que ah tengo una visión compartida de desarrollo pa' delante y ahora lo que promuevo es que cada gobernación en sus 4 años en su periodo siga ejecutando o impulsando lo que le corresponde a su periodo y asimismo le entrego estas orientaciones a los municipios o a los esquemas asociativos para que con esa visión del departamento la vayan escalando al respectivo nivel que corresponda, ya sea a una asociación o a un municipio en particular. Ahí te complementarí como lo otro, no sé Cata si vos...

**Catalina:** No, creo que dijiste todo lo que había que decir.